



Õiguskantsler

# ÕIGUSKANTSLERI 2012. 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 õiguskantsleri tegevusest lasteombudsmanina

Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest

**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI**

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

[www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

[www.lasteombudsman.ee](http://www.lasteombudsman.ee)

K e e l e t o i m e t a j a d

Urve Pirso, Jane Lepasaar

K u j u n d u s

AS Vaba Maa

ISSN 1736-3039

## SISUKORD

<b>1. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU</b>	1
1.	Sissejuhatus	2
2.	Kodakondsuse taotlemine ja kaotamine	2
3.	Üldapteekide tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirang	3
4.	Toetusstreikidest ette teatamine	3
5.	Eestikeelse hariduse piisav kättesaadavus	4
6.	Töötuskindlustusstaaži arvestamine	4
7.	Riigikogu liikme immuniteedimenetlus	5
8.	Standardid	5
9.	Poliitiline konkurents	6
<b>2. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM</b>	7
I.	SISSEJUHATUS	8
II.	HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	9
1.	Üldiseloostus	9
2.	Isikuandmete kogumine koolides	9
3.	Haridusõigus	9
III.	JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	11
1.	Üldiseloostus	11
2.	Karistusõigus ja menetlus	11
3.	Kohtusüsteem	13
4.	Vangistus	14
5.	Muud avaliku ja eraõiguse küsimused	16
IV.	KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	18
1.	Üldiseloostus	18
2.	Selgituste andmine kaitseväge distsiplinaarmenetluses	18
V.	KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	19
VI.	KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	22
1.	Üldiseloostus	22
2.	Menetluste läbiviimine Muinsuskaitseametis	22
VII.	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	23
1.	Üldiseloostus	23
2.	Juhiloa vahetamine ja digitaalse sõidumeeriku kaardi taotlemine	23
3.	Ühtse veetasu kehtestamine	24
VIII.	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	26
1.	Üldiseloostus	26
2.	Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu põhiseadusele vastavus	26
3.	Maamaksuvabastus	27
4.	Sõiduauto paagis oleva kütuse maksustamine piiril	28
5.	Eestis asuva püsiva tegevuskoha kasumi maksustamine tulumaksuga	29
6.	Viipekeele tõlketeenuse käibemaksuga maksustamine	30

IX.	REGIONAALMINISTRI VALITSEMISALA .....	31
1.	Üldiseloostus .....	31
2.	Muhu Vallavalitsuse tegevus piirdeaia lammutamise menetluses .....	31
3.	Ehitus ja planeerimine .....	32
4.	Õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimine kohaliku omavalitsuse üksustes isikute pöördumiste menetlemisel .....	32
X.	SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	34
1.	Üldiseloostus .....	34
2.	Korraldus .....	34
3.	Kodakondsus ja migratsioon .....	35
4.	Piirirežiim ja piiriületuse ooteala kasutamise tasu .....	36
XI.	SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	37
1.	Üldiseloostus .....	37
2.	Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus .....	39
3.	Tervishoiuteenuse osutamine varjupaigataotlejatele ja sellega kaasneva tõlke tagamine .....	39
4.	Invatransporditeenuse rahaline kättesaadavus .....	40
5.	Piiriülene sotsiaalkindlustus .....	40
6.	Individaalne tööõigus .....	41
<b>3. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA .....</b>	<b>42</b>
I.	SISSEJUHATUS .....	43
II.	VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES .....	47
1.	Politsei kinnipidamiskohad .....	47
1.1	Olmetingimused .....	47
1.2	Ametnike vähesus .....	48
2.	Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad .....	48
2.1	Isikute eraldamine .....	49
2.2	Rakendatud ohjeldusmeetmete registreerimine .....	49
3.	Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad .....	49
3.1	Oht isikute vabadusõiguse piiramisele .....	50
3.2	Isikute eraldamine ja eraldusruum .....	50
4.	Hooldusraviteenuse osutajad .....	51
4.1	Hooldusraviteenusel viibivate isikute vabaduse piiramine .....	51
4.2	Õe väljakutse süsteem .....	52
<b>4. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER LASTEOMBUDSMANINA .....</b>	<b>53</b>
I.	SISSEJUHATUS .....	54
II.	MENETLUSED .....	56
1.	Lasteaiakoha maksumuse hüvitamine Kiili valla Uuesalu lasteaias .....	57
2.	Kooli sõidukulude hüvitamine Türi vallas .....	58
3.	Lapse ühest koolist teise üleviimine seadusliku esindaja nõusolekuta .....	58
III.	KONTROLLKÄIGUD .....	60
1.	Peresarnased elutingimused .....	60
2.	Asenduskoduteenuse miinimumstandard .....	61

3.	Valla- või linnavalitsuse tegevus lapse eestkoste ja hoolekande ülesannete täitmisel .....	62
4.	Riiklik järelevalve .....	62
IV.	LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE .....	63
1.	Uuringud ja analüüsid.....	63
2.	Lasteombudsmani nõuandev kogu.....	64
3.	Avalik pöördumine laste kehalise karistamise keelustamiseks .....	65
4.	Riigisisene koostöö .....	65
5.	Rahvusvaheline koostöö.....	65
6.	Teiste institutsioonide tegevuses osalemine.....	66
7.	Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film.....	66
8.	Koduleht ja Facebooki profiil .....	66
9.	Erialaloengud, ettekanded ja kõned .....	66
10.	Artiklid, arvamused, intervjuud .....	68
<b>5. OSA</b>	<b>ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST</b> .....	<b>69</b>
I.	SISSEJUHATUS .....	70
II.	DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU .....	73
III.	VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE.....	75
<b>6. OSA</b>	<b>MENETLUSSTATISTIKA</b> .....	<b>77</b>
1.	Menetlusstatistika üldandmed .....	78
1.1	Avaldustepõhine statistika.....	78
1.2	Asjamenetlustepõhine statistika .....	78
2.	Õiguskantsleri seisukohad.....	79
2.1	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	81
2.2	Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine .....	82
2.3	Erimenetlused .....	83
2.4	Sisulise menetluseta asjamenetlused.....	84
3.	Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi.....	85
4.	Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa .....	89
5.	Asjamenetlused regioonide kaupa.....	90
6.	Asjamenetluste keel.....	91
7.	Kontrollkäigud.....	91
8.	Isikute vastuvõtt.....	92
9.	Kokkuvõte .....	93
<b>7. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS</b> .....	<b>94</b>
I.	ORGANISATSIOON .....	95
1.	Struktuur .....	95
2.	Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis .....	95
3.	Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne.....	96

<b>II.</b>	<b>AVALIKUD SUHTED</b> .....	97
1.	<b>Avalike suhete eesmärgid</b> .....	97
2.	<b>Meediasuhted</b> .....	97
2.1	Teleintervjuud.....	97
2.2	Raadiointervjuud .....	97
2.3	Artiklid ja intervjuud.....	98
3.	<b>Erialoengud, ettekanded ja kõned</b> .....	98
4.	<b>Üritused, koolitused ja koostöö</b> .....	100
4.1	Lapse õigusi tutvustavad üritused .....	100
4.2	Koolitused.....	101
4.3	Osalemine teiste institutsioonide tegevuses .....	101
<b>III.</b>	<b>RAHVUSVAHELISED SUHTED</b> .....	102
1.	<b>Õiguskantsleri korraldatud rahvusvahelised üritused</b> .....	102
1.1	Baltimaade lasteombudsmanide koostöökohtumine.....	102
2.	<b>Välisvisiidid</b> .....	102
3.	<b>Väliskülalised</b> .....	103
4.	<b>Osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös</b> .....	104
4.1	Ametnike osalemised rahvusvaheliste organisatsioonide töös.....	104
	<b>SEADUSLÜHENDITE REGISTER</b> .....	105
	<b>KONTAKTANDMED</b> .....	106
	<b>ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD</b> .....	109

**1. OSA**  
**ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU**

1. OSA

2. OSA

3. OSA

4. OSA

5. OSA

6. OSA

7. OSA

## 1. Sissejuhatus

Õiguskantsler tegi 2012. aastal Riigikogule üheksa ettepanekut seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Samuti vastas õiguskantsler ühele Riigikogu liikme arupärimisele ning kolmele Riigikogu liikmete kirjalikule küsimusele. Õiguskantsler andis arvamuse kahele Riigikogu menetluses olnud eelnõule.

## 2. Kodakondsuse taotlemine ja kaotamine

Üldise käsitluse kohaselt ei ole kellelgi subjektiivset õigust saada naturalisatsiooni korras konkreetse riigi (sh Eesti) kodakondsust, kuna kodakondsuspoliitika kujundamine on iga riigi suveräänsuse lahutamatu osa. Riigikohus on samuti asunud seisukohale, et põhiseadusest ei tulene subjektiivset õigust omandada Eesti kodakondsust naturalisatsiooni teel.<sup>1</sup> Samas peab seadusandja ka kodakondsuse omandamise tingimuste määratlemisel arvestama põhiseadusest tulenevate nõuetega, eeskätt võrdsuspõhiõiguse ja õiguspärase ootuse põhimõttega, mis kujutavad endast nõ aktsessoorseid põhiõiguseid.

Ülevaateaastal tegi õiguskantsler kolmel korral Riigikogule ettepaneku viia kodakondsuse seaduse erinevad sätted kooskõlla põhiseadusega. Ühes asjas oli õiguskantsleril vaja hinnata, kas põhiseadusega on kooskõlas kodakondsuse seadusest tulenev nõue, et isik, kellele ei ole alla 15-aastasena seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu taotletud seaduslikku alust riigis viibimiseks, peab kodakondsuse taotlemiseks olema riigis eelnevalt elanud kaheksa aastat elamisloa alusel ja omama kodakondsuse taotlemiseks pikaajalise elaniku elamisluba ([Kodakondsuse taotlemine, asi nr 6-1/33781](#)). Õiguskantsler leidis, et nende tingimuste kohaldamine isiku suhtes, kes on seaduses toodud perioodi jooksul püsivalt Eestis elanud, kuid kellele jäi alla 15-aastasena elamisluba taotlemata või õigeaegselt pikendamata seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu, on vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

Teises asjas oli küsimus selles, kas kodakondsuse saamisel nõutava Eestis püsivalt elamise/viibimise perioodi hulka võiks erandjuhtudel ja teatud tingimustel arvestada aega, mil kodakondsuse taotleja viibib väljaspool Eestit oma elukutse või töökoha tõttu ([Kodakondsuse taotlemisel nõutav püsiv elamine Eestis, asi nr 6-1/16399](#)). Hetkel, kui õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku, kodakondsuse seadus sellist võimalust ette ei näinud. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et kodakondsuse seadus on vastuolus põhiseadusega. Püsivalt Eestis viibimise nõude eesmärkideks võib pidada inimese ja riigi vahel tiheda seose tekkimist (ühiskonda integreerimine ning kohaliku kultuuri ja väärtushinnangute tunnustamine) ning kodakondsuse nõuetele vastavuse kontrollimisele kaasaaitamist. Õiguskantsler mõõnis, et inimese ja riigi vahelise tiheda seose tekitamisele võib paiksustsensus kaasa aidata, kuid leidis, et see ei pruugi kõikidel juhtudel olla vajalik. Mõlema asja puhul Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga<sup>2</sup>.

Kolmas ülevaateaastal lahendatud kodakondsusega seotud asi, milles õiguskantsler leidis vastuolu põhiseadusega, puudutas isikuid, kellele haldusorgan on väljastanud aastaid tagasi ekslikult Eesti kodaniku passi, hilisemal kontrollimisel aga tuvastanud, et Eesti kodaniku passi väljaandmine oli alusetu, kuna isik ei ole omandanud Eesti kodakondsust sünnijärgselt ega naturalisatsiooni korras ([Kodakondsuse kaotamine seoses isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisega, asi nr 6-1/47147](#)). Vastavalt isikut tõendavate dokumentide seadusele tunnistatakse alusetult väljaantud dokument kehtetuks. Õiguskantsler leidis, et kodakondsuse seadus on vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte ning § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega, kuna ei võimalda kaaluda, kas on põhjendatud lugeda

<sup>1</sup> RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 23.

<sup>2</sup> 22.11.2012. a saatis sotsiaalministeerium kooskõlastamisele kodakondsuse muutmise seaduse eelnõu, mille järgi kohalduks püsivalt Eestis viibimise nõude osas välismaalaste seadus, mis võimaldab ka Eestist eemalviibimist.



Eesti kodakondsuse omandanuks isikut, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna, või kes määratleti kodanikuna selle isiku järgi, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud, et Eesti kodaniku pass väljastati võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi või teadvalt valeandmete esitamise tõttu. Eesti kodaniku passi väljastamisega tunnustas riik neid inimesi Eesti Vabariigi kodanikena. Seetõttu on need inimesed end pidanud heauskselt Eesti kodanikeks ning kasutanud sellest tulenevalt oma kodanikuõigusi ja täitnud kodanikukohustusi. Kas selle asja puhul nõustus Riigikogu õiguskantsleri ettepanekuga ja muutis kodakondsuse seadust.<sup>3</sup>

### 3. Üldapteekide tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirang

Õiguskantsler analüüsis ravimiseaduses sätestatud üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangute küsimusi ja jõudis seisukohale, et ravimiseadusega kehtestatud piirangud üldapteegi tegevusloa väljaandmisel ja muutmisel rikuvad põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koostoimes põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ([Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud, asi nr 6-1/18968](#)). Sätete kehtestamise hetkeks oli apteegiteenuse turul kujunenud olukord, kus linnades oli apteekide vahel tihe konkurents, maapiirkondades aga apteekide arv järjest vähenes ning teenus polnud kõigile inimestele geograafiliselt kättesaadav. Sellises olukorras otsustas seadusandja piirata uute apteekide asutamist, mille otseseks tagajärjeks oli apteegiteenuse osutamise turgude lukkumine uutele tulijatele. Kuna ravimite tarbijamüügi kanalid on seaduse alusel piiratud apteekidega, siis ulatub turulukk väljapoole apteegiteenust, mõjutades konkurentsi ka ravimimüügi hulgemüügitasandil. Piirangute kehtestamist on põhjendatud väitega, et rahvatervise kaitseks peab tagama kõigile isikutele apteegiteenuse võrdsema ning parema kättesaadavuse. Ometi pole selliste geograafiliste ja demograafiliste piirangutega võimalik saavutada apteegiteenuse kättesaadavust piirkonnas, kus kvaliteetse teenuse pakkumiseks puudub piisav nõudlus, mis motiveeriks ettevõtjat teenust osutama. Samuti toovad piirangud õiguskantsleri hinnangul kaasa olukorra, kus suure nõudlusega piirkonnas takistatakse ettevõtlusega tegelemist isikutel, kes sooviksid apteegiteenuse osutamist alles alustada või tegevust laiendada. Teisisõnu on juurdepääs teenuse osutamisele tagatud erinevalt sõltuvalt sellest, kas ettevõtja tegutses apteegiteenuse turul enne piirangute kehtestamist. Ettevõtjate taoliseks erinevaks kohtlemiseks pole aga objektiivset ja mõjuvat põhjust. Vastupidi, õiguskantsler leidis, et piirangud on praktikas asunud vastu töötama oma eesmärgile, st apteegiteenuse kättesaadavusele. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et asutamispriirangud pole osutunud proportsionaalseks vahendiks apteegiteenuse võrdsema ning parema kättesaadavuse tagamisel. Riigikogu küll nõustus õiguskantsleri ettepanekuga, kuid järgnenud tegevusetuse tõttu oli õiguskantsler sunnitud pöörduma Riigikohtusse taotlusega tunnistada ravimiseaduse vaidlusalused sätted põhiseadusega vastuolus olevaks.

### 4. Toetusstreikidest ette teatamine

2012. aasta märtsikuus toimunud streikide ajal korraldati kahe peastreigi toetuseks hulgaliselt toetusstreike, sealhulgas elutähtsate teenuste osutajate ettevõtetes. Sellega seoses tõusis taas päevakorrale streigiregulatsiooni põhiseaduspärasuse küsimus, mistõttu õiguskantsler analüüsis kollektiivse töötüli lahendamise seaduses sätestatud toetusstreikide regulatsiooni kooskõla põhiseadusega ([Toetusstreigist ette teatamine, asi nr 6-8/50054](#)). Analüüsi tulemusel leidis õiguskantsler, et kolmepäevane toetusstreikidest etteteatamise tähtaeg ei ole kooskõlas põhiseadusega, kuna on ilmselgelt liiga lühike selleks, et ettevõtjad, sh elutähtsate teenuste osutajad (nt vee-, gaasi-, jäätme-, elektriettevõtjad), suudaksid oma tööd hädavajalikus mahus ümber korraldada (nt teavitada oma ettevõttes toimuvast toetusstreigist Eestis ja välismaal

3 12.06.2012 võttis Riigikogu vastu kodakondsuse seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse, mis jõustus 01.08.2012.

asuvaid lepingupartnereid ja avalikkust). Kehtiva kolmepäevase toetusstreigist etteteatamistähtaja korral on reaalne oht, et nii ettevõtja kui ka riik ja elanikkond üldisemalt kannatavad toetusstreigi korraldamise tõttu ülemäärast kahju. Arvestades, et toetusstreigi eesmärk pole otseselt selles osalejate huvide ega õiguste kaitse, ei muudaks kolmepäevasest etteteatamistähtajast pikem tähtaeg toetusstreigi mõjusust, küll aga aitaks tagada, et Eesti elanikkond ei jääks toetusstreigi toimumise tõttu näiteks vee ja elektrita ning ettevõtja saaks pärast toetusstreigi toimumist ettevõtlusega edasi tegeleda. Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga.

## 5. Eestikeelse hariduse piisav kättesaadavus

Ehkki eesti õppekeelele üleminek on olnud seadustatud juba alates 1993. aastast, mil võeti vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, on seadusandja erandjuhul lubanud munitsipaalgümnaasiumis või selle üksikutes klassides õpetada muus kui eesti keeles. Valla- või linnavolikogul on õigus taotleda selleks luba Vabariigi Valitsuselt. Tallinna Linnavolikogu esitas 24.03.2011. a Vabariigi Valitsusele taotluse lubada kaheksas talle kuuluvas gümnaasiumis kasutada vene õppekeelt ja kolmes gümnaasiumis kakskeelset õpet. Narva Linnavolikogu esitas Vabariigi Valitsusele taotlused kuue gümnaasiumi osas. Vabariigi Valitsus rahaldas Tallinna taotluse kahe kooli, Narva taotluse aga vaid ühe kooli osas. Tallinna Linnavolikogu võttis seejärel 08.03.2012. a vastu otsuse SA Tallinna Vene Lütseum asutamise kohta. Otsuse järgi on viimase näol tegemist avalikes huvides asutatud eraõigusliku juriidilise isikuga. Narva Linnavalitsus korraldas rahvaküsitluse selgitamiseks välja, kas linnakodanikud soovivad vene õppekeelega eragümnaasiumi asutamist.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna ja Narva eraõiguslike koolide kaudu hariduse andmise plaani taga on veendumus, et asutades munitsipaalikooli asemel erakooli, on neil võimalik Vabariigi Valitsuse otsust ja sellega seadusandja tahet eirata ning pakkuda kohalikele elanikele gümnaasiumiõpet vabalt valitud keeles ning õpetada eesti keelt vaid võõrkeelena. Niisuguses olukorras pole aga tagatud, et avalikule võimule kuuluva kooli gümnaasiumiastmes oleks võimalik saada eestikeelset õpetust ([Eestikeelse gümnaasiumihariduse piisav kättesaadavus, asi nr 6-8/50026](#)). Seepärast leidis õiguskantsler, et seadusandja on erakooliseaduse § 15 lõike 1 kehtestamisel hälbinud põhiseadusest, kuna on jätnud tagamata PS § 37 lõike 4 esimeses lauses sätestatud igäühe õiguse eestikeelsele õpetusele. Täpsemalt asus õiguskantsler seisukohale, et erakooliseadus on põhiseadusvastane osas, milles see lubab avalikule võimule kuuluvas erakoolis anda eestikeelse õpetuse asemel õpetust muus keeles eelnevalt kontrollimata, kas võõrkeelse hariduse andmisel on riik taganud igäühe õiguse saada eestikeelset õpetust. Samas rõhutas õiguskantsler, et avalikule võimule kuuluvas erakoolis muukeelse õpetuse andmise vabaduse piiramine ei takista kellelgi saada õpetust muus keeles: avalikule võimule mittekuuluvas erakoolis on muukeelse õppe saamine tagatud vastavalt PS § 37 lõike 4 teisele lausele, mille järgi õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Seejuures on kohalikul omavalitsusel võimalik erakoole toetada, kui seda tehakse võrdsetel alustel. Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ja lisas erakooliseadusesse sätte, mille kohaselt on Vabariigi Valitsuse luba õppe toimumiseks eesti keelest erinevas keeles vajalik ka gümnaasiumis, mille pidaja osanik, aktsionär, asutaja või liige on riik või kohalik omavalitsus.<sup>4</sup>

## 6. Töötuskindlustusstaaži arvestamine

Ülevaateaastal analüüsis õiguskantsler töötuskindlustusstaaži arvestamist ja töötuskindlustushüvitise maksmise põhiseaduspärasust olukorras, kus kindlustatu on tööandjalt ühes kuus saanud töötuskindlustusmaksuga maksustatavat tasu mitme kuu eest korraga ([Töötuskindlustusstaaži arvestus, asi nr 6-1/39807](#)). Õiguskantsler leidis, et töötuskindlustuse seadus on vastuolus põhiseadusest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles see jätab töötuse

vastu kindlustatud isikud juhtudel, mil tööandja on töötuskindlustusmaksu tasunud küll iga nõutud kuu eest, aga mitte igal kuul, töötuskindlustushüvitiseta või lubab hüvitisist maksta oluliselt lühemal ajavahemikul erinevalt töötuse vastu kindlustatutest, kelle kindlustusmaksuid on tööandja tasunud igal kuul. Sellised juhud on põhjustatud näiteks sellest, et tööandja maksab töötajale enne tolle pikemale puhkusele minekut puhkusetasu ja töötasu välja korraga või maksab kuni 12 kuuks sõlmitud töölepingu lõppemisel töötajale korraga nii töötasu kui ka lõpparve. Seadusandja eesmärk nende töötajate töötuskindlustushüvitisest ilmajätmisel või neile hüvitisega olulisemalt lühemal ajavahemikul maksmisel oli tagada töötuskindlustuse süsteemi tõhus toimimine ja töötuskindlustushüvitisega arvutamise aluseks olevate andmete lihtne kontrollitavus. Õiguskantsler märkis, et kuigi seadusandja eesmärk on mõistetav, põhjustab seadus kindlustatule põhjendamatult raskeid tagajärgi: isik jääb hüvitisest täielikult ilma või saab seda oluliselt lühemal ajavahemikul. Seejuures ei ole need tagajärjed kuidagi põhjustatud töötuskindlustusmaksu maksmata jätmisest või töötaja enda hooletust käitumisest, vaid sellest, millal (kas ühes kuus ühe või mitme kuu eest) teeb tööandja enda ja kindlustatu nimel töötuskindlustusmaksu. Riigikogu nõustus õiguskantsler ettepanekuga.

## 7. Riigikogu liikme immuunitedimenetlus

Õiguskantsler jõudis seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustik on vastuolus põhiseadusega, kuna annab Riigikogu asemel õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek või keelduda nõusolekust Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses toimingute tegemiseks, samuti põhjusel, et ei näe ette Riigikogu eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsmiseks ([Riigikogu liikme immuunitedimenetlus, asi nr 6-8/48234](#)). Erinevalt teistest kriminaalmenetlusliku immuunitediga kaitstud isikutest sätestab PS § 76 esimene lause, et Riigikogu liige on puutumatu. Seega saab kriminaalmenetluses Riigikogu liikme puutumatus ära võtta üksnes Riigikogu nõusolekul. Õiguskantsler märkis, et Riigikogu liikme puutumatus hõlmab ka kriminaalmenetluse toimingutega kaasnevad riivid, mis otseselt ei takista vaba mandaadi teostamist, kuid läbi Riigikogu liikme eraellu ja kodu puutumatusesse intensiivse sekkumise võimaldavad olulisel määral mõjutada vaba mandaadi teostamist. Mõõndavasti on seadusandjal täpsema menetlustoimingute loetelu kehtestamisel kaalutlusruumi, kuigi viimane on puutumatus olemusest tulenevalt üsna kitsas. Õiguskantsler tõi siiski erandina välja, et põhiseadus lubab esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise korral teha üksikuid (edasilükkumatuid) menetlustoiminguid Riigikogu nõusolekuta. Kuigi põhiseadus otsesõnu sellist erandit ette ei näe, tuleb põhiseaduse omavahel konfliktis olevaid norme tõlgendada viisil, et teatud asjaoludel kaalub õiguskorra kaitse vajadus üles Riigikogu liikme puutumatus ja kriminaalmenetlusliku immuunitedi (staatuse, mitte kui põhiõigus). Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ja algatas eelnõu, mis reguleerib Riigikogu liikme staatust.<sup>5</sup>

## 8. Standardid

Toote nõuetele vastavuse seadus annab võimaluse näha õigusaktides ette kohustuslikke viiteid standarditele, mille tagajärjel omandab eraõigusliku organisatsiooni poolt vastu võetud ja autoriõiguslikele piirangutele alluv standard sisuliselt seaduse jõu. Õiguskantsler analüüsis seaduse sätteid ja jõudis järeldusele, et toote nõuetele vastavuse seadus on vastuolus põhiseaduses sätestatud õigusriigi põhimõttega, samuti õigusselguse ja seaduslikkuse põhimõttega, lisaks kujutas analüüsitud säte ettevõtlusvabaduse ja vaba eneseteostusõiguse ebaproportsionaalset piirangut ([Standardite väljastamise keeldumist võimaldavate õigusaktide vastuolus PS-ga, asi nr 6-1/26314](#)). Standardis käsitletud tehnilise lahenduse siduvaks tegemine piirab tehnika ja teaduse arengut, inimestelt võetakse võimalus luua tooteid ja teenuseid tehnika kõige uuema ja ohutuma arengutaseme järgi. Õiguskantsleri hinnangul on õigushüvede kaitse sama efektiivselt saavutatav standarditele soovitusliku viitamisega – tehes õiguslikult

5 Riigikogu liikme staatuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (396 SE).

siduvaks üksnes lõppeesmärgi, mille saavutamisele on standard suunatud, välistamata samal ajal alternatiivseid viise. Standardi soovituslikkus ei tähenda, et tehakse järeleandmisi õigusaktiga ettenähtud ohutustasemes. Kui inimene soovib standardist kõrvale kalduda, tuleb tal endal tõendada valitud teistsuguse lahenduse vähemalt samaväärne ohutus. Oluline probleem peitub ka asjassepuutuva regulatsiooni õigusselguses, kuna seadusest ei nähtu selgelt, millal on või ei ole mõne standardi järgimine kohustuslik. Kehtiva normi järgi ei ole standardi kohustuslikkuseks vaja otsest dateeritud viidet, vaid tuleb iga kord tõlgendada, kas standardi järgimine on kohustuslik ja kas õigusakti nõuete täitmiseks ei ole muud lahendust. Õiguskantsler leidis, et kohustusliku standardi võimaldamine toob kaasa vastuolu õigusriigi, õiguskindluse ja seaduslikkuse põhimõtetega, kuna standardid kuuluvad autorikaitse alla ega ole seetõttu kättesaadavad samamoodi nagu õigusaktid. Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ja algatas seaduse muutmiseks eelnõu.<sup>6</sup>

## 9. Poliitiline konkurents

Põhiseaduskomisjoni esimees pöördus õiguskantsleri poole palvega esitada kuni 5 konkreetset ettepanekut erakondade rahastamise süsteemi võimalike muudatuste ja täienduste kohta. Õiguskantsler leidis, et ehkki poliitika rahastamise korrastamise kavandamine on kahtlemata positiivne, ei tohiks seadusloomes jätta kõrvale üldisemat teemat – poliitilist konkurentsi ja selle toimimist ([Arvamus poliitilise konkurentsi keskkonnast, asi nr 16-4/50955](#)). Eesmärk peaks olema poliitilise konkurentsi keskkonna kujundamine selliseks, et tagatud oleks ühelt poolt võrdsed võimalused olemasolevatele erakondadele ning teiselt poolt ka võimalus uute erakondade tekkeks ja nende võrdsed võimalused konkureerimaks juba esinduskogusse pääsenud erakondadega (kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kehtib sama valimisliitude osas). Uutele tulijatele reaalse võimulepääsemise võimaluse loomisega täidab riik enda ülesannet stimuleerida kodanike poliitilist aktiivsust. Õiguskantsler märkis, et kuna erakondade riigieelarvest toetamisel on oluline mõju poliitilise konkurentsi keskkonnale, tasub analüüsida rahastamise praegust korraldust. Erakondade riigieelarvest toetamine täies ulatuses proportsioonis Riigikogus saadud mandaatide arvuga omab jõudude tasakaalu põlistavat mõju, eriti kui teiselt poolt arvestada, et senised Riigikogu valimiste tulemused näitavad peaaegu üks-ühest suhet kampaaniaks kulutatud raha ja saadud mandaatide arvu vahel. Eraldi tähelepanu vajab õiguskantsleri hinnangul küsimus, kas tagatud on uue erakonna võrdsed võimalused kandideerida olukorras, kus osad erakonnad on eelmiste valimiste tulemuste pinnalt saanud (märkimisväärse) riigieelarvelise eraldise, mis annab neile (mh eelpooltoodud kampaaniakulude ja mandaatide suhet arvestades) väga suure edumaa. Õiguskantsleri arvates tuleks kaaluda Riigikogu valimise eel riigieelarvelise eraldise andmist ka uuele erakonnale, mis nt on kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse hiljemalt 90 päeva enne valimispäeva (esitada võiks ka täiendavaid tingimusi, nt eraldise kasutamise otstarbele).

## 2. OSA

### ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM

## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsler on sõltumatu ametiisik, kelle ülesanne on seista hea selle eest, et Eesti riigis kehtivad seadused oleksid kooskõlas põhiseadusega ning et siinsete inimeste põhiõigused ja vabadused oleksid kaitstud. Põhiseaduslikkuse järelevalve ehk normikontrolli menetluse korral kontrollib õiguskantsler, kas seadused, määrused ja muud õigustloovad aktid on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas. Põhiõiguste kaitse ehk *ombudsman*'i menetluse korral kontrollib õiguskantsler, et avalikke ülesandeid täitvad asutused ja ametnikud ei rikuks oma tegevuses ja inimesega suhtlemisel inimese põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi, seadusi ja teisi õigustloovaid akte ning halduse hea tava. Õiguskantsler kaitseb inimest avaliku võimu ja ametnike omavoli eest.

Lisaks eeltoodule on õiguskantsleril hulk muid ülesandeid. Neist olulisemaid on käsitletud käesoleva ülevaate 3. osas (tegutsemine riikliku ennetusasutusena), 4. osas (tegutsemine las-teombudsmanina) ja 5. osas (muud seadustest tulenevad ülesanded).

Ülevaate 2. osa on üles ehitatud ministeeriumide valitsemisalade kaupa. Seejuures on käsitletud neid valitsemisalaid, mille suhtes on õiguskantsler andnud mõne olulise seisukoha või on toimunud järelevalvemenetlus kontrollkäigu näol. Samas võib leida teavet valitsemisalas aset leidnu kohta ka ülevaate 1. ning 3.–5. osas.

Õiguskantsleri kõige olulisemate menetluste lühikokkuvõtted on esitatud ülevaate põhiteks-tis 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, kuidas ministeerium on täitnud õiguskantsleri eelmiste aastate ettepanekuid ja soovitusi.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Õiguskantsleri kodulehel <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad> on võimalik tutvuda kõigi sisulist menetlemist leidnud asjade ja võetud seisukohtadega, muu hulgas ka menetlusliikide ja valitsemisalade kaupa.

## II. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Ülevaateaastal pöörduti õiguskantsleri poole haridus- ja teadusõiguse küsimustes 69 korral. Sisulised õiguskantsleri menetlused puudutasid väga erinevaid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Sageli olid isikute avaldused suunatud kohalike omavalitsuste ja nende allasutuste osutada ja korraldada jäetud haridustegevuse seaduslikkuse väljaselgitamisele. Nii tegeles õiguskantsler ülevaateaastal mitmete koolieelse lasteasutuse seadusega seonduvate probleemidega. Ülekaalukas osa selle seadusega seonduvatest isikute pöördumistest oli seotud koolieelses lasteasutuses koha saamisega.<sup>8</sup> Oli ka üksikuid avaldusi, mis puudutasid otseselt riigi tegevust ([Ülikooli teaduriga sõlmitud töölepingu tähtsajalisus, asi nr 6-1/120385](#)<sup>9</sup>; [Eestis elektrialal töötada sooviva teise Euroopa Liidu liikmesriigi töötaja teadmiste ja oskuste nõuetele vastavuse kontroll, asi nr 6-1/120368](#); [Päästjate haridusnõuded, asi nr 6-1/111545](#)).

Peale avalduse alusel algatatud menetluste viis õiguskantsler ülevaateaastal läbi omaalgatuslikke menetlusi. Näiteks analüüsis õiguskantsler omaalgatuslikult erakooliseaduses sätestatud õppekeele valikuvabaduse kooskõla põhiseadusega ([Eestikeelse gümnaasiumihariduse piisav kättesaadavus, asi nr 6-8/50026](#))<sup>10</sup> ning pööras tähelepanu isikuandmete kogumisele koolides.

### 2. Isikuandmete kogumine koolides

Õiguskantsler võttis tähelepanu alla põhikooli ja gümnaasiumi sisseastumisavalduste probleemid ([Isikuandmete kogumine koolides, asi nr 7-8/100681](#)). Nimelt küsivad koolid sisseastumisankeedis andmeid lapsevanemate töökoha ja ameti kohta. Õiguskantsler asus seisukohale, et põhjendamatu on koguda lastevanemate töökoha andmeid juba kooli vastuvõtmise taotlemisel. Vanemate töökoha ja ameti küsimine võib olla vajalik alles siis, kui laps on kooli vastu võetud ja on kindel, et ta seal õppima hakkab. Ka sel juhul on andmete esitamine vabatahtlik ning peab põhinema kooli teadmismajadusel (näiteks kui koolis on tavaks kasutada vanemate töökogemust õpiprotsessi rikastamiseks).

Õiguskantsler on varasematel aastatel korduvalt juhtinud andmete kogumise probleemile koolide ja ministeeriumi tähelepanu, kuid olukord pole oluliselt paranenud. Ka ülevaateaastal esitas õiguskantsler menetluse tulemusena haridus- ja teadusministrile märgukirja, milles palus ministril aidata kaasa hea halduse tava ja põhiõigusi austava praktika juurutamisele koolides vanemate isikuandmete küsimisel ning suurendada koolide teadlikkust selles osas. Haridus- ja teadusminister saatis seepeale üldhariduskoolidele märgukirja, milles tegi teatavaks õiguskantsleri seisukohad lapsevanemate töökoha ja ameti kohta andmete kogumisel ning palus koolidel pöörata rohkem tähelepanu töötajate teadlikkuse suurendamisele isikuandmete kogumisel, töötlemisel ja kasutamisel. Minister teavitas õiguskantsleri välja toodud probleemist ka kooli pidajaid ja maavalitsusi.

### 3. Haridusõigus

Ülevaateaastal algatati Riigikogus kaks olulist haridusõiguse seaduseelnõu. Üheks neist oli uue kutseõppeasutuse seaduse eelnõu.<sup>11</sup> Eelnõuga soovitakse Eesti kutseõppeasutuste tegevusse juurutada mitmeid uusi põhimõtteid, muu hulgas asendada senised kutseõppe liigid Eesti kvalifikatsiooniraamistikuga seotud õppe liikidega. Uuendusena soovitakse rakendada õppe läbivi-

8 Vt lasteombudsmani tegevust käsitlevast osast.

9 Vt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala käsitlevast osast.

10 Vt Riigikogu tegevust käsitlevast osast.

11 Kutseõppeasutuse seaduse eelnõu, nr 331 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

mise õiguse mõistet kui õppe kvaliteedi tagamise vahendit. Seda õigust peavad taotlema kõik kutseõppeasutused ja kutseõpet läbi viivad rakenduskõrgkoolid, sh riigikoolid. Õppe läbiviimise õigus on tähtajaline, seda pikendatakse akrediteerimise teel.

Teiseks oluliseks eelnõuks, mille menetlemine ülevaateastal Riigikogus algatati, oli põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seonduvate teiste seaduste muutmise eelnõu.<sup>12</sup> Eelnõuga kavandatakse mitmeid olulisi muudatusi. Näiteks suurendatakse oluliselt kooli juhi vastutust kooli õppetöö korraldamise tulemuslikkuse eest ning samas tagatakse kooli juhile suurem otsustusõigus. Mitmete muudatustega soovitakse luua alus õpetajatöö suuremale väärtustamisele ühiskonnas.

12 Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, nr 340 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).



### III. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

#### 1. Üldiseloostus

2012. aastal algatas õiguskantsler kokku 497 (vrd 2011. aastal 463) Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Nendest 203 juhul oli pöördumine või menetlus seotud ministeeriumi tegevusega. Uuritud 80 asjast tuvastas õiguskantsler õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega kolmes menetluses. Sarnaselt eelnevate aastatega puudutas suurim osa õiguskantslerile esitatud avaldustest vanglate tegevust ja kinnipidamistingimusi (kokku 203, 2011. aastal 257).

#### 2. Karistusõigus ja menetlus

2012. aastal hindas õiguskantsler materiaalse karistusõiguse küsimustes karistusseadustiku põhiseaduspärasust kahe avalduse alusel (karistusjärgne käitumiskontroll, elamisloa olemasolu vangistusest tingimisi enne tähtaega vabanemisel). Kummalgi juhul ta vastuolu põhiseadusega ei tuvastanud.

Õiguskantsler tegi Justiitsministeeriumile järelepärimise 2010. aastal saadetud märgukirja<sup>13</sup> kohta, milles ta oli käsitlenud käitumiskontrolli abinõude rakendamist enne kohtuotsuse jõustumist alates otsuse kuulutamisest. Justiitsminister vastas novembris 2012, et karistusseadustiku üldosa muutmine on oluline teema ja vajab Justiitsministeeriumi juurde moodustatud karistusseadustiku eelnõu väljatöötamise kodifitseerimiskomisjoni seisukohta.

Kohtueelse kriminaalmenetlusega seoses pöörduti ülevaateaastal õiguskantsleri poole 38 korral, väärtemenetluses kohtuvälise menetleja tegevusega seonduvalt 22 ning kuritegude ja väärtegade kohtumenetluse küsimustes 68 korral.

Et tagada mõistliku aja kestel kriminaalasi lahendamise, sätestati 2008. aastal kriminaalmenetluse seadustikus põhimõtte arutada üldmenetluses olevaid kohtuasju katkematult ning kehtestati mitme kriminaalasi üheaegse arutamise keeld (v.a seaduses sätestatud erandjuhtudel). Katkematuse põhimõtte eiramine on oluline rikkumine, mis toob kaasa kohtuotsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks saatmise. Selline regulatsioon tõstatab õiguskantsleri jaoks küsimuse menetluse õiglusest konkreetse süüdistatava suhtes: kuna kohtuotsuse tühistamine ja asja uueks arutamiseks saatmine katkematuse põhimõtte mittejärgimise tõttu ei sõltu isikust, kelle suhtes kohtuotsus on tehtud, siis võib see tähendada kohtutee uuesti käimist ja ühtlasi nii ajalist kui ka rahalist kaotust (nt kaitsjale makstav tasu). Samuti tekitab nn õhus oleva kohtuasja tulemuse määramatus pingeid. Kohtule kriminaalasi uueks arutamiseks saatmise mõju võib olla ka laiem, kuna puudutab kohtusse saabuvate muude kriminaalasjadega seoses teistegi isikute õigusi. Õiguskantsler analüüsis kirjeldatud probleemi omal algatusel ja asus seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 339 lg 1 punktis 11 sisalduv abinõu katkematuse põhimõtte järgimise tagamiseks on vastuolus õigusega tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ([Katkematuse põhimõtte kriminaalasi üldmenetluses, asi nr 6-8/120138](#)).

Justiitsminister nõustus oma 17.10.2012. aasta vastuses õiguskantsleri järeldustega. Ministeerium on asunud analüüsima kohtumenetluse katkematuse põhimõtte rakendamist ning selle tulemusena võib ministri kinnitusel osutada vajalikuks ka vaidlusaluse sätte muutmine.

Kriminaalmenetluse valdkonnas tegi õiguskantsler 21.03.2012 Riigikogule ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla kriminaalmenetluse seadustikus Riigikogu liikmete suhtes ette nähtud

13 Vt lähemalt 2010. aasta ülevaate lk 15–16 (asi nr 6-1/081520).

menetlustoimingute erikord (immuniteedimenetlus) ning detsembris andis õiguskantsler Riigikogu õiguskomisjonile arvamuse kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (295 SE) kohta. Ettepaneku pikem kirjeldus ja viide arvamusele sisalduvad ülevaate 1. osas.

Riigikogu võttis 06.06.2012 vastu seaduse<sup>14</sup>, et täita õiguskantsleri 2011. aastal Riigikogule esitatud ettepanek<sup>15</sup> jälitustoimingutest teavitamise korra kohta. Selle seadusega tunnistati kehtetuks jälitustegevuse seadus ning uuendati kriminaalmenetluse seadustikus kogu jälitustoimingute regulatsioon. Alates seaduse jõustumisest 01.01.2013 otsustab kohus juhul, kui jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisest on möödunud üks aasta ning puudutatud isikut ei ole jälitamisest teavitatud, kas anda prokuratuurile tähtajatu või tähtajaline luba jätkuvaks teavitamata jätmiseks või keelduda selle loa andmisest. Õiguskantsleri ettepanekuga kooskõlas olev kohtuliku kontrolli kord ei laiene siiski nendele jälitusmenetlustele, mis viidi läbi enne muudatuste jõustumist. Sellele juhtis õiguskantsler arvamust andes ka eelnõu algatanud Justiitsministeeriumi tähelepanu ([Arvamus jälitustegevuse eelnõu kohta, asi nr 18-2/120074](#)). Erapooletu ja sõltumatu kontroll on õiguskantsleri hinnangul vajalik ka selliste jälitustoimingute puhul, kuna jälitustoimingust teavitamata jätmisel ei saa isik enda õigusi ise kaitsta ning tema eest varjatud teabekogumisega kaasneb avaliku võimu omavoli oht.<sup>16</sup>

2012. aastal tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) Eesti suhtes kaks otsust, mis puudutasid väidetavaid rikkumisi kriminaalmenetluses. Kohtuasjas *Leas vs. Eesti*<sup>17</sup> tuvastas kohus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 (õigus õiglasele kohtumenetlusele) rikkumise, kuna süüdistataval ja kaitsjal puudus juurdepääs jälitustoimikule ja kaitseõigus ei olnud ka muude abinõudega (nt piisav kohtulik kontroll) tasakaalustatud. Kohtuasjas *Šuvalov vs. Eesti*<sup>18</sup> ei leidnud kinnitust, et prokuratuuri pressiteadete ja prokuröri ajakirjandusele antud avaldustega oli rikutud EIÕK art 6 lõigetega 1 ja 2 kaitstud süütuse presumptsiooni põhimõtet.

Ka 2012. aastal pöörduti õiguskantsleri poole küsimusega väärteomenetluses tehtud karistusotsuse kättesaamisest ([Väärteootsuse kättesaamise ajast ja kohast teavitamine, asi nr 6-1/121483](#)). Avaldajad olid rahulolematud, kuna väärteoprotokolliga tutvudes ja seda allkirjastades ei saanud nad aru sellest, et väärteootsusele tuleb ise järele minna. Karistusotsuse määramisest ja trahvi suurusest said nad teada alles kohtutäituri saadetud täitelehelt. Õiguskantsler on varem leidnud, et selline väärteomenetluse otsusest teavitamine kord, mil inimesele väärteootsust koju ei saadeta, ei ole põhiseadusega vastuolus. Esiteks õigustab seda isiku õiguste kaitse vajadus, sest kui pärast väärteoprotokolli koostamist ei määrata väärteokaristust kohe, on võimalik enne lõpliku otsuse tegemist arvesse võtta kõiki asjakohaseid kaalutlusi. Teiseks peab ka isik ise olema vajaduse korral aktiivne ning hoolas talle saadetud või kätte antud dokumentide läbilugemisel. Väärteoprotokolli koostamise hetkel tuleb isikule suuliselt anda piisav teave ja seda peab väärteomenetleja tegema inimese jaoks arusaadaval viisil. Ka Riigikohus on oma 02.05.2007. aasta otsuses nr [3-1-1-6-07](#) rõhutanud, et menetlusalusele isikule tema õiguste selgitamine on ausa menetluse üks eeldusi, mida menetleja peab kohusetundlikult täitma. Alahindamata menetleja kohustust selgitada menetlusalusele isikule tema õigusi ja kohustusi, leidis õiguskantsler, et praktika parendamisele ja isikute teadlikumaks muutmisele võib kaasa aidata [väärteoprotokolli näidismuudatuste](#) täiendamine viisil, et õiguslaste teadmisteta isikul oleks võimalik asja olemusest ja menetluse edasisest käigust aru saada.

Justiitsminister asus oma 31.12.2012. aasta vastuses seisukohale, et protokolli näidismuudatuste täiendamine ei ole isiku õiguste paremaks tagamiseks parim lahendus. Minister viitas, et väär-

14 Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, [RT I, 29.06.2012, 2](#).

15 Õiguskantsleri ettepanek nr 12, vt õiguskantsleri 2011. aasta ülevaate lk 2.

16 Sellest tulenevalt pöördus õiguskantsler 24.01.2013. aasta [taotlusega](#) nr 10 (kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25<sup>1</sup> põhiseaduspärasuse kohta) Riigikohtu poole.

17 Euroopa Inimõiguste Kohtu 06.03.2012. aasta [otsus](#) asjas nr 59577/08.

18 Euroopa Inimõiguste Kohtu 29.05.2012. aasta [otsus](#) asjas nr 39820/08 ja 14942/09.

teoprotokoll koostatakse ka nende väärtegade puhul, kus karistuse mõistab mitte kohtuväline menetleja, vaid kohus. Ministri hinnangul võiks õiguskantsleri tõstatatud probleemi lahendamiseks koostada märgukirja nii ministeeriumitele, kelle valitsemisalas tegutsevad kohtuvälised menetlejad, kui ka Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule. Kirja eesmärk oleks juhtida kohtuvälise menetleja ametnike tähelepanu vajadusele selgitada väärteprotokollide koostamisel isikule tema õigusi ja kohustusi.

Ülevaateaastal uuris õiguskantsler kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteate vaidlustamise võimalusi ([Kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteate kohtus vaidlustamise piirang, asi nr 6-1/111734](#)). Väärteomenetluse seadustiku järgi võib kohtuväline menetleja mõnede mootorsõidukiga toime pandud liiklusväärtegude puhul määrata mootorsõiduki omanikule või vastutavale kasutajale kuni 190 euro suuruse hoiatustrahvi. Lisaks automaatse liiklusjärelvalveseadmega tuvastatud rikkumisele (nt kiiruseületamine) võib hoiatustrahvi kohaldada ka juhul, kui väärteo avastanud järelvalveametnikul ei olnud võimalik kohe tuvastada mootorsõiduki juhti ning rikkumine (nt keelatud kohas parkimine) jäädvustati fotol, filmil või muul teabesalvestisel.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kirjalikus hoiatamismenetluses on võimalik isiku põhiõiguste oluline riive, kuigi hoiatamismenetluse iseärasused (eelkõige tehniliste vahendite kasutamine õigusrikkumise kirjalikul fikseerimisel) võivad menetleja kuritarvituste ja eksimuste tõenäosust vähendada. Õiguskantsler leidis, et hoiatustrahviteate kohtus vaidlustamise absoluutne piirang on vastuolus põhiseaduses sisalduva põhiõigusega pöörduda kohtusse. Õiguskantsler märkis justiitsministrile saadetud märgukirjas siiski ka seda, et kohtusse pöördumise õiguse välistamine mis tahes kirjalikus hoiatamismenetluses esineva õiguserikkumise või vaieldavuse peale ei pruugi kõikidel juhtumitel olla põhiseadusega vastuolus. See tähendab, et mõne konkreetse juhtumi asjaolude hindamisel võib seadusandja põhiseaduspärasel viisil pidada menetlusökoonoomiat kaebeõigusest kaalukamaks väärtuseks.

Oma 11.02.2013. aasta vastuses märkis justiitsminister, et ministeeriumis on väljatöötamisel väärteomenetluse seadustiku tervikeelnõu, mille eesmärk on lahendada seaduse rakendamisel tekkinud probleeme ja mille väljatöötamise käigus käsitletakse ka kirjalikus hoiatamismenetluses tehtud trahviteate vaidlustamise piiranguid.

### 3. Kohtusüsteem

2012. aastal pöörduti õiguskantsleri poole kokku 163 kohtute tegevust puudutava küsimusega, sisuliselt uuris õiguskantsler oma pädevusest (õigusemõistmisesse sekkumise keeld) lähtudes 20 juhtumit. Õiguskantsleri tegevust kohtunike distsiplinaarrikkumiste ja kohtuametnike tegevuse õiguspärasuse hindamisel on lähemalt kajastatud ülevaate 4. osas.

Ülevaateaastal olid õiguskantsleri jätkuva tähelepanu all kohtule juurdepääsuõiguse tagamise küsimused. Õiguskantsler on järjepidevalt rõhutanud, et kohtul on õigusemõistmise teostamisel ja vaidluste rahumeelsel lahendamisel eriline ning oluline roll<sup>19</sup>, pidanud seda üheks õiguriigi fundamentaalsemaks aluseks ning asunud seisukohale, et igapäev peab olema tegelikult ning ülemäärase raskuse ja kuluta võimalik kohtust ja kohtult õiguste kaitset saada.

Nii nagu 2011. aastal kerkis ka 2012. aastal korduvalt teemaks kohustus tasuda kohtusse pöördumisel suurt riigilõivu. Riigikohtus alustati 23 korral põhiseaduslikkuse järelvalve menetlust suurt riigilõivu või rangeid menetlusabi piiranguid puudutanud asjades, mille kohta õiguskantsler andis menetlusosalisena arvamuse. Õiguskantsler leidis, et kohtusse pöördumise õiguse piiramist saab õigustada üksnes menetlusökoonoomia kaalutus: kohtu töö sujuvus, mis lõppastmes tagab parimal viisil ka asja lahendamise mõistliku aja jooksul ning mille juurde kuulub

19 Vt nt õiguskantsleri ettekanne nr 3, õiguskantsleri 2011. aasta ülevaate lk 3.

ka pahatahtlike ja kergekäeliste kaebuste või hagide esitamise ärahoidmine. Riigikohus peab õiguspäraseks eesmärgiks lisaks menetlusökonomiale ka menetlusosalise osalemist õigusemõistmise kulude katmisel. Viited kohtuasjadele, milles õiguskantsler andis Riigikohtule arvamuse, on kirjas ülevaate 4. osas.

Riigilõivudega seonduvalt esitas õiguskantsler arvamuse eelnõule, mille eesmärk oli kiirendada tsiviilasjade lahendamist kohtus ning vähendada tunduvalt riigilõivude suurus. Õiguskantsler pidas oluliseks märkida, et riigilõivu suurus peab olema majanduslikult mõõdetav ja põhjendatav (nt suhe keskmise palgaga, äriühingu osa- või aktsiakapitaliga), samuti mõõdukas soovitud eesmärgi (menetlusökonomia) saavutamiseks. Teise küsimusena peatus õiguskantsler riigilõivu erineval määral tulenevalt avalduse esitamisest kas elektrooniliselt e-toimiku kaudu või traditsioonilisel teel ehk paberdokumendil. Kuigi õiguskantsler toetab põhimõtteliselt e-toimiku kasutamist ning seeläbi halduskulude vähendamist, rõhutas ta, et hinnaerinevus ei tohiks olla liiga suur ega tuua kaasa nn digitaalset lõhet avalike teenuste kättesaadavusel ([Arvamus riigilõivude langetamise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/120307](#)). Riigikogu võttis muudatused seadusena vastu 06.06.2012.<sup>20</sup>

Õiguskantsler avaldas arvamuse ka Justiitsministeeriumis ettevalmistatud kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõule, millega sooviti muuta kohtuniku ja kohtunikuabi ametisse asumise regulatsiooni ja avardada seniseid võimalusi, luua kohtujuristi institutsioon ning korrastada kohtuametnike allkirjastamise pädevust. Õiguskantsler tunnustas ühelt poolt eelnõuga püstitatud eesmärgi, kuid juhtis teisalt tähelepanu vajadusele kavandatud muudatused täiendavalt läbi töötada. Õiguskantsler rõhutas oma arvamuses, et õigusemõistmisega seotud ja olemuslikult kohtunikule kuuluvate ülesannete kohtuteenistujatele iseseisvaks täitmiseks üleandmise tingimused ja kord peavad olema kooskõlas põhiseadusega ([Arvamus kohtute seaduse muutmise eelnõule, asi nr 18-2/120993](#)).

#### 4. Vangistus

2012. aasta lõpul oli Eestis endiselt neli vanglat. Suurim muudatus ses osas oli 31.12.2012 Harku ja Murru Vangla Murru territooriumi sulgemine: Harku ja Murru Vangla paikneb 2013. aasta algusest vaid Harku ja avavangla territooriumil. Lisaks sellele tegutsesid Tallinna Vangla (üksused Tallinnas Magasini tänaval ning Maardus), Viru Vangla ja Tartu Vangla. Kinni peetavate isikute (süüdimõistetud ja vahi all viibijad) arv on võrreldes eelmise aastaga pisut vähenenud – vanglates viibis 2012. aasta lõpul veidi vähem kui 3300 isikut.<sup>21</sup>

Õiguskantsleril oli 2012. aastal 279 kriminaaltäitemenetlust ja vangistusõigust puudutavat menetlust (vrd 2011. aastal 295). Nagu eelmisel aastal, pööras õiguskantsler suurt tähelepanu füüsilise jõu, erivahendite ja ohjeldusmeetmete rakendamisele vanglates, samuti vangla julgeolekut puudutavatele küsimustele.<sup>22</sup> Mitmed õiguskantsleri menetlused keskendusid 2012. aastal ka vangla olmeküsimustele, sh kambrite tingimustele. Enam tähelepanu sai seejuures Tallinna Vangla, mille amortiseerunud hooned tekitavad probleeme tänapäevase ja põhiõigusi arvestava vangistuse täideviimisel.

Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja väitis, et ta viidi vanglast tervishoiuteenuseid osutavasse raviasutusse ja kogu seal veedetud mitme päeva vältel kasutasid vanglateenistuse ametnikud tema suhtes käe- või jalaraudu ning teda valvas saatemeeskond ([Ohjeldusmeetmete kasutamine, asi nr 7-4/111190](#)). Avaldaja arvates ei olnud ohjeldusmeetmete pidev kasu-

<sup>20</sup> Riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 29.06.2012, 3.

<sup>21</sup> Justiitsministeeriumi andmetel. Vt lähemalt [www.vangla.ee](http://www.vangla.ee).

<sup>22</sup> Ohjeldusmeetmete küsimuses langetas EIK 29.05.2012 Eesti suhtes otsuse asjas *Julin vs. Eesti* (nr 16563/08; 40841/08; 8192/10; 18656/10). Otsuses tuvastati ka EIÖK art 3 rikkumine rahustusvoodi kasutamisel ja art 6 lg 1 rikkumine seoses kaebaja õigusega pöörduda kohtusse kaebusega tema suhtes toimunud täieliku läbiotsimise peale. Konventsiooni rikkumist ei tuvastatud kaebaja suhtes jõu ja käeraudade kasutamisel ning seoses kaebaja väärkohtlemise väidete uurimise tõhususe ja põhjalikkusega (EIÖK art 3) ning seoses kaebaja õigusega pöörduda oma kinnipidamistingimuste peale esitatud kaebustega kohtusse (EIÖK art 6 lg 1).

tamine õiguspärane. Õiguskantsler märkis, et ohjeldusmeetmete kasutamine peab olema seaduslik, vangla julgeolekut ohustava tegevuse suhtes proportsionaalne ning ei tohi rikkuda väärikoheldamise keeldu. Arvestades, et tervishoiuteenuse osutaja juurde saatmine on kõrgendatud riskiga tegevus, samuti avaldaja sooritatud kuritegu, varasemaid kuritegelikke suhteid ning avaldaja väga head suhtlemis- ning manipuleerimisoskust vanglateenistuse ametnikega, ent ka turvaabinõude rakendamise korraldust konkreetset juhul, oli ohjeldusmeetmete kasutamine õiguskantsleri hinnangul õiguspärane. Õiguskantsler rõhutas eraldi vajadust järgida vangistusseaduse (VS) § 70 lõikes 2 toodud keeldu mitte kohaldada ohjeldusmeetmeid korraga enam kui 12 tunni vältel. Juhul kui tegelik vajadus ohjeldamiseks kestab üle 12 tunni, peab meetmete kasutamises tegema küllaldaselt pause, et võimaldada isikul ennast liigutada, taastada vereringet ohjeldatud jässemes jms. Kui rakendatud meede sunnib isiku praktiliselt liikumist takistavasse sundasendisse, peab paus olema selle võrra pikem. Kindlasti ei tohi paus olla vaid näiline (nt käeraud võetakse ära viieks sekundiks ja pannakse samale kohale tagasi).

Õiguskantsler analüüsis küsimust, millistel asjaoludel on isikul õigus viibida tema kambri läbiotsimise juures ([Isiku viibimine tema kambri läbiotsimise juures Viru Vanglas, asi nr 7-4/110930](#)). Õiguskantsleri arvates on kehtiv õigus jätnud vanglateenistusele kaalutlusruumi, et otsustada, kas ja millistel asjaoludel võib isik viibida oma kambri läbiotsimise juures. Tegemist on kaalutlusotsusega, mis tuleb langetada igal üksikjuhul, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest. Õiguskantsler ei välistanud, et sageli on isiku eemaldamine kambri läbiotsimise juurest põhjendatud ja vajadus tagada vangla julgeolek ning vanglateenistujate ohutus kaaluvad üles kinnipeetava õiguse. Samuti võib olla põhjendatud isikule mitte teatada tema kambri toimuvast läbiotsimisest ning jätta ta ilma võimalusest anda oma selgitusi. Siiski peab igakordne otsus olema asjaolude kaalumise tulemus, mida vanglateenistus peab suutma hiljem põhistada. Õiguskantsler andis Viru Vanglale soovitusel hinnata igal üksikjuhul seda, kas ja mil moel on võimalik lubada kinni peetaval isikul tema kambri läbiotsimise juures viibida. Kahjuks nentis vangla oma vastuses, et jätkab senist praktikat mitte võimaldada isikul viibida tema kambri läbiotsimise juures.

Õiguskantsler käsitles avaldaja pöördumise alusel Tallinna Vangla kartserihoone ühe kambri olmetingimusi ([Kartserikambri olmetingimused Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/120813](#)). Menetluse tulemusel nentis õiguskantsler, et enamuse kambri viibitud ajast puudus avaldajal nõuetekohane panipaik isiklike asjade hoidmiseks, samuti olid kambri valgustustingimused halvad. Viletsaid valgustustingimusi põhjustasid muu hulgas aknaid katvad metallkatted. Avaldaja väideti, et kambri oli talvisel ajal lubamatult madal temperatuur, ei õnnestunud kinnitada. Õiguskantsler soovitas mitte paigutada kartserihoone kambritesse isikuid, kes ei kannaks kartserikambri tingimusi, ja kui see on vältimatu, tagada isikutele kõik kehtivast õigusest tulenevad õigused, sh ka ette nähtud sisustuselemendid. Õiguskantsler soovitas parandada valgustustingimusi kartserihoone kambrites (nt eemaldades akendelt metallkatted, paigaldades võimsamad valgusallikad) ning jälgida talvisel ajal hoone kambrites temperatuuri ja õhuniiskuse näitajaid. Tallinna Vangla ei pidanud võimalikuks eemaldada akendelt metallkatteid, ent oli nõus paigaldama tugevamad valgusallikad.

Õiguskantslerile laekus avaldus, milles avaldaja kaebas, et ta oli paigutatud seitsmeks tunniks vangla nn etapi- ehk ootekambri, mille olud ei vastanud seadusenõuetele (puudus aken, ei olnud võimalik kasutada tualettpaberit). Õiguskantsler sedastas, et vanglateenistuse praktika ootekambri kasutamisel ei olnud õiguspärane, ning soovitas kasutada ootekambrit isikute kinnipidamiseks üksnes lühiajaliselt ja paigutada nad muust vanglast eraldamise jätkamiseks täiendava julgeolekuabinõuna eraldatud lukustatud kambri ([Etapikambri paigutamine Tartu Vanglas, asi nr 7-4/111240](#)). Isikute eraldamise lõpetamise või jätkamise otsustamisel soovitas õiguskantsler arvesse võtta VS § 69 lõikes 1 toodud asjaolude olemasolu või äralangemist. Vangla nõustus õiguskantsleri soovitustega.

Õiguskantsler uuris juhtumit, mil vangla direktori käskkirjaga välistati kinni peetavatele isikutele võimalus saada kambrisse isiklik raadiovastuvõtja ([Isiklike elektriseadmete väljastamine Viru Vanglas, asi nr 7-4/121101](#)). Vangla põhistas keeldu asjaoluga, et kambritesse on sisse ehitatud võimalus kuulata teatud raadiojaamu ja seetõttu ei ole kinni peetaval isiku tarvidust isikliku raadiovastuvõtja järele. Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja aga soovis kuulata raadioprogramme, mida vangla ei transleeri. Õiguskantsler leidis, et vangla direktor on õigusvastaselt piiranud seadusega pandud kaalutusõigust, mida seadusandja on väljendanud VS § 31 lõikes 2. Isikliku raadiovastuvõtja kasutamiseks loa andmisest keeldumiseks ei ole seaduses sätestatud aluseks raadiovastuvõtja olemasolu kambris. Õiguskantsler soovitas viia asjaomased haldusaktid kooskõlla kehtiva õigusega ja teostada edaspidi kaalutusõigust seadusandja sätestatud ulatuses.

Traditsiooniliselt moodustasid kinni peetavate isikute kaebustest märkimisväärse osa kirjavahetust ja haldusmenetlust puudutavad küsimused. Siinkohal on esitatud pikemat äramärkimist väärivad juhtumid, mil õiguskantsler analüüsis kirjavahetuse kulude ning vangla kodukorra sätete põhjendamise küsimust. Lisaks menetles õiguskantsler mitmeid avaldusi, mis puudutasid rikkumisi vaidemenetluse läbiviimisel, isikute pöördumistele vastamisel või isikute teavitamisel.

Õiguskantsler analüüsis, kas justiitsministri 30.11.2000. aasta määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ (VSE) §-s 47 sätestatud võimalus saata eeskirjas nimetatud isikutele kirjad vangla kulul tähendab muu hulgas õigust saada kirja edastamiseks tasuta ümbrik ([Kinnipeetava kirjavahetuse kulud Tartu Vanglas, asi nr 7-4/111509](#)). Õiguskantsler leidis, et mõiste „vangla kulul“ hõlmab ka kirja suletuna saatmiseks vajalikku ümbrikku, ning soovitas vangla vastavat praktikat ja haldusakte muuta. Vanglateenistus peab võimaldama tasuta ümbrikke kõigile kinni peetavatele isikutele, seadmata selleks lisatingimusi (nt vanglasisesel isikuarvel oleva raha hulk), et nad saaksid VSE §-s 47 sätestatud isikutele kirju saata. Tartu Vangla nõustus tehtud soovitusega.

Õiguskantsleri poole pöördus kinni peetav isik, kelle hinnangul oli Viru Vangla direktori käskkirjaga kinnitatud vangla kodukord vastuolus haldusmenetluse seaduse sätetega, kuna üldkorraldusena käsitletaval haldusaktil puudusid nõuetekohased põhjendused ([Viru Vangla kodukorra põhjendamine, asi nr 7-4/120880](#)). Õiguskantsler nõustus avaldajaga ja leidis, et Viru Vangla kodukord, millel puuduvad põhjendused, nii nagu seda on nõutud haldusmenetluse seaduse § 56 lõikes 1, on õigusvastane. Õiguskantsler soovitas luua Viru Vangla kodukorrale seaduses nõutud põhjendused. Vangla vastuse kohaselt on nad välja töötanud uue, põhjendustega kodukorra.

- [Pöördumistele vastamine Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/110875](#)
- [Tartu Vangla läbiviidud vaidemenetluse õiguspärasus, asi nr 7-4/111484](#)
- [Tallinna Vanglasse vanglaametnikuks kandideerimine, asi nr 7-4/111318](#)
- [Hügieeni eest hoolitsemise võimalused Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/120512](#)
- [Kinni peetava isiku pöördumisele vastamise tähtaeg Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/120935](#)
- [Arvamus vangistusseaduse, kriminaalhooldusseaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/120098](#)

## 5. Muud avaliku ja eraõiguse küsimused

Õiguskantsler andis arvamuse Justiitsministeeriumi ettevalmistatud täitemenetluse seadustiku eelnõule, millega muudetakse täitemenetluse käigus vara avalikul enampakkumisel realiseerimise korda ([Arvamus elektroonilise oksjonikeskkonna käivitamise eelnõule, asi nr 18-2/121361](#)). Õiguskantsler toetab üldiselt e-võimaluste üha laiemat kasutuselevõttu ning

peab seda ühiskondliku arengu loomulikuks osaks. Arvestades täitemenetluse formaliseeritust ning võlausaldaja õigustatud huvi (nõude täitmise) tagamise eesmärki, on olulised tegevused, mis viimase ka tegelikkuses kindlustavad. Siiski leidis õiguskantsler, et ainult elektroonilise oksjonikeskkonna kasutamine võib kaasa tuua olukorra, kus avalikul enampakkumisel saavad osaleda üksnes arvuti kasutamise võimaluse ja oskusega isikud, kuid riik peab oma arendustegevustes arvestama ka nendega, kes internetti ei kasuta. Teiseks märkis õiguskantsler, et kui elektrooniline asjaajamine toob kaasa halduskoormuse vähenemise, siis peab see kajastuma ka täitekulude ja pankrotimenetluse kulude suuruses. Riigikogus 20.12.2012 vastu võetud seaduses<sup>23</sup> õiguskantsleri seisukohti ei arvestatud.

Ülevaateaastal väljendas õiguskantsler oma seisukohti ka korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu kohta ([Arvamus korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise eelnõule, asi nr 18-2/120532](#)). Rakendusseadus on vajalik Riigikogus 23.02.2011 vastu võetud riiklikku järelevalvet tervikuna reformiva korrakaitseaduse (KorraKS)<sup>24</sup> jõustamiseks.

Õiguskantsler pidas problemaatiliseks konkreetse ohu kahtlusest sõltumatu järelevalve (inspektsiooniline järelevalve) regulatsiooni. Nimelt lähtuti KorraKS väljatöötamisel eeldusest, et see seadus reguleerib vaid meetmeid, mida rakendatakse konkreetse ohu kahtluse, ohu või korrarikkumise korral. Riikliku järelevalve ülesandega ametid ja inspektsioonid aga kontrollivad järelevalvele allutatud isikute tegevuse nõuetele vastavust teatud valdkondades konkreetsest ohust sõltumata. Õiguskantsleri hinnangul võib eelnõus välja pakutud inspektsiooniliste volituste kärpimine viia ebasoovitava olukorrani. Õiguskantsler rõhutas, et mõistab iga-aastase ohuprognooosi koostamise eesmärki, kuid leiab, et selle kõrvalekaldumatu järgimine ei pruugi olla eesmärgi saavutamisel alati vajalik, vaid võib teatud juhtudel takistada tõhusa järelevalve tegemist ja seeläbi vähendada õiguste kaitset. Õiguskantsler märkis, et õigusliku olemuse poolest vastab ohuprognooosi halduseeskirja tunnustele, kuid erinevalt praegusest õigusteasutusest ja kohtupraktikast väljakujunenud käsitlemisest kavandatakse see esiteks muuta kohustuslikuks kõikidele korrakaitseasutustele ning teiseks anda sellele õiguslik siduvus järelevalve erimeetme kohaldamise eeltingimusena.

Lisaks tegi õiguskantsler oma arvamusel ettepaneku kaaluda, kas korrakaitseaduse reformi käigus oleks võimalik lahendada ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) alusel antavate korrakaitsealuste eeskirjade volitusnormi probleem. Samuti tõstas õiguskantsler küsimuse süüteokoosseisude ülevaatamise vajadusest, soovitas analüüsida jõustumist ootava KorraKS ja kehtiva politsei ja piirivalveseaduse (PPVS) erinevusi ning palus lahendada õiguskantsleri praktikast esiletulnud tõlgendusprobleeme riikliku järelevalve meetmetega väljasõidu-kohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning politsei- ja piirivalveseaduse koostoimes.

Sujuva ja nn inimsõbraliku õigusemõistmise tagamiseks avaldas õiguskantsler toetust eelnõule, mille eesmärk on vähendada senist paberimahukat ja ülemäära bürokraatlikku asjaajamist eestkoste üle järelevalve tegemisel kohtus, eeskätt selle kaudu, et kaotatakse eestkostetava kulutšekkide esitamise kohustus ([Arvamus eestkoste järelevalve eelnõule, asi nr 18-2/120404](#)).

Lisaks avaldas õiguskantsler 2012. aastal arvamust järgmiste Justiitsministeeriumis ettevalmistatud eelnõude kohta: [Arvamus korruptsioonivastase strateegia ettepanekule, asi nr 18-2/121285](#), [Arvamus avaliku teenistuse seaduse eelnõule, asi nr 18-2/120070](#) ning [Arvamus maksejõuetuse kompetentsikeskuse ja pankrotihaldurite nimetamise korrale, asi nr 18-2/121473](#).

23 Täitemenetluse seadustiku ja kohtutäituri seaduse muutmise seadus, RT I, 31.12.2012, 5.

24 RT I, 22.03.2011, 4.

## IV. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler kokku 27 (2011. aastal 17) Kaitseministeeriumi valitsemisalaga seonduvat asjamenetlust (neist sisulisi menetlusi 16). Seitsmes menetluses oli vastustajaks Kaitseministeerium, ülejäänud juhtudel Kaitseministeeriumi hallatav asutus (peamiselt kaitsevägi). Õiguskantsler tuvastas ühel juhul õigustloova akti vastuolu põhiseadusega. Kaitseväe väeosades ülevaateaastal toimunud kontrollkäigud on nimetatud ülevaate 3. osas.

### 2. Selgituste andmine kaitseväe distsiplinaarmenetluses

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse Vabariigi Valitsuse 17.12.1999. a määruse nr 388 „Kaitseväe distsiplinaarmäärustik“ punkti 191 vastavusest põhiseadusele ([Distsiplinaarmenetluses enda vastu selgituste andmise kohustus, asi nr 6-2/120755](#)). Avaldaja sõnul nõuti distsiplinaarmäärustiku viidatud punkti alusel temalt distsiplinaarmenetluses selgituste andmist. Selle küsimusega on õiguskantsler tegelenud ka varem ja leidnud, et ennast süüstavate ütluste nõudmine distsiplinaarmenetluses ei ole õiguspärane.<sup>25</sup> Kaitseminister vastas õiguskantsleri märgukirjale 29.06.2012 ning lubas algatada eelnõu distsiplinaarmäärustiku punkti 191 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. 01.04.2013 jõustunud kaitseväeteenistuse seadus reguleerib kaitseväelaste distsiplinaarmenetlust ning uue seadusega nähakse ette, et kaitseväelasel, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatatakse, on õigus anda distsiplinaarsüüteo kohta selgitusi.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Vt õiguskantsleri 2010. aasta ülevaate lk 22 (asi nr 6-9/101137).

<sup>26</sup> RT I, 10.07.2012, 1.



## V. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

Jätkuna 2011. aasta menetlustele oli ka 2012. aastal õiguskantsleri suurema tähelepanu all kaitstavate loodusobjektide regulatsiooni probleemistik. Nii tegeles õiguskantsler ülevaateasjal loodusobjektide kaitse alla võtmise menetluste kestust ning kaitse alla võtmise õigusakti olemust puudutavate küsimustega. Samuti analüüsis õiguskantsler kaitstavaid loodusobjekte sisaldavate kinnisasjade riigipoolse omandamise teemat. Ühtekokku oli õiguskantsleril ülevaateastal 35 Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seotud menetlust. Järgmisena olulisematest menetlustest pikemalt.

2012. aastal võttis Riigikogu menetlusse kaks looduskaitseseaduse muutmist ette nägevat eelnõu – looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu 287 SE ning looduskaitseseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 289 SE. Arvestades, et mõlemad eelnõud on seotud varem õiguskantsleri menetluses olnud küsimustega, otsustas õiguskantsler juba eelnõude menetlemise ajal nende kohta oma arvamuse anda ([Õiguskantsleri menetlustega seotud looduskaitseseaduse muudatused, asi nr 18-1/121561](#)).

Looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu 287 SE (eelnõu 287 SE) põhieesmärk oli täpsustada ja täiendada looduskaitse alla võtmist reguleerivaid sätteid Riigikohtu üldkogu 31.05.2011. aasta otsuse nr 3-3-1-85-10 kohaselt. Selles lahendis asus Riigikohus seisukohale, et alade loodusobjektina kaitse alla võtmine määruse kui üldaktiga ei taga piisavalt isikute põhiseaduse §-st 14 tulenevat õigust korraldusele ja menetlusele. Sellest lähtuvalt tunnistas Riigikohus looduskaitseseaduse (LKS) § 10 lõike 1 senises sõnastuses kehtetuks ning otsuse jõustumisest alates hakkas see lõige kehtima järgmises sõnastuses: „Ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus“. Eelnõu 287 SE nägi algselt ette, et edaspidi võtab ala kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus, täpsustamata seejuures, millise aktiga ala kaitse alla võetakse. Seejuures ei näinud eelnõu algtekst ette muude objektide looduskaitse alla võtmist reguleerivate sätete muutmist (LKS § 10 lõiked 2, 6, 7). Näiteks tuli eelnõu algteksti järgi püsielupaik, looduse üksikobjekt ning kohaliku omavalitsuse kaitstav loodusobjekt jätkuvalt kaitse alla võtta määrusega.

Õiguskantsler asus oma Riigikogule saadetud arvamuses seisukohale, et eelnõuga 287 SE plaanitav looduskaitseseaduse regulatsioon võib tuua kaasa palju segadust. Seetõttu soovitas õiguskantsler Riigikogul täpsustada LKS § 10 lõiget 1 nii, et oleks selge, mis liiki õigusaktiga Vabariigi Valitsus kaitseala ja hoiuala edaspidi kaitse alla võtab. Samuti märkis õiguskantsler, et soovitatav on käsitleda LKS § 10 lõikes 1 nimetatud kaitsealade ja hoiualade ning LKS § 10 lõigetes 2, 6 ja 7 nimetatud pindalaliste loodusobjektide (püsielupaiga, looduse üksikobjekti ning kohaliku omavalitsuse kaitstava loodusobjekti) kaitse alla võtmist läbivalt ühtemoodi, s.t võtta kõnealused loodusobjektid kaitse alla samaliigilise õigusaktiga. Õiguskantsler rõhutas veel, et olukorras, kus loodusobjektid võetakse kaitse alla just määrusega, ei pruugi isikutel, kelle õigusi kõnealused määrused puudutavad, olla võimalust neid halduskohtus vaidlustada (eeldusel, et seadusandja pole määruste vaidlustamiseks erikorda ette näinud). See riivab aga isikute PS §-st 15 tulenevat õigust vaidlustada kohtus enda suhtes kehtestatud piiranguid. Sellest lähtuvalt palus õiguskantsler Riigikogul veel kord kaaluda, millist õigusakti vormi oleks kohane loodusobjektide kaitse alla võtmisel kasutada, pidades muu hulgas silmas isikute PS §-st 15 tulenevat kaebeõigust.

27.03.2013 Riigikogus vastu võetud ning 01.05.2013 jõustunud LKS § 10 ei määratle enam seaduse tasemel, mis liiki õigusaktiga tuleb kaitsealad, hoiualad, püsielupaigad, looduse üksikobjektid ning kohaliku tasemega kaitstavad loodusobjektid kaitse alla võtta.

Eelnõu 287 SE raames juhtis õiguskantsler tähelepanu ka püsielupaikade moodustamise menetluse kestusega seotud probleemidele. Samale kitsaskohale on õiguskantsler viidanud ka

oma 2011. aasta tegevuse ülevaates. Toona märkis õiguskantsler, et püsielupaikade moodustamise protsess on pahatihti pikk ja läbipaistmatu, kestab kohati aastaid ning võib seejuures riivata mitmeid põhiõigusi (nt õigust korraldusele ja menetlusele, omandipõhiõigust ning võimalik, et ka ettevõtlusvabadust).<sup>27</sup>

Loodusobjektide (sh püsielupaikade) kaitse alla võtmist reguleerivates sätetes (LKS §-d 9–13) ei ole kehtestatud tähtaega, mille jooksul tuleb loodusobjekti kaitse alla võtmine otsustada ja selleks vajalik haldusmenetlus läbi viia. Nii võibki menetlus pahatihti kesta aastaid, mille jooksul ei pruugi isikutel olla tõhusaid võimalusi oma õigusi kaitsta. Kirjeldatud probleemi oli õiguskantsleri hinnangul võimalik lahendada eelnõu 287 SE menetlemise raames, lisades looduskaitseseadusesse mõistlikud tähtajad püsielupaikade moodustamise menetluseks. Õiguskantsler palus oma Riigikogule saadetud arvamuses seadusandjal selliste tähtaegade kehtestamise võimalust kaaluda. Riigikogus 27.03.2013 vastu võetud looduskaitseseaduse muudatustega seadusandja tähtaegasid ei kehtestanud, kuid sätestas LKS § 9 lõikes 4, et teade loodusobjekti kaitse alla võtmise algatamise kohta peab sisaldama teavet loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse edasise käigu ja tõenäoliste menetlustähtaegade ning menetluse tõenäolise lõppemise aja kohta.

Nagu eespool viidatud, oli ülevaateaalal õiguskantsleri tähelepanu all teinegi looduskaitseseaduse muutmist ette nägev seaduse eelnõu – looduskaitseseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 289 SE (eelnõu 289 SE).

LKS § 20 lõikes 1 on sätestatud looduskaitseliste piirangutega kinnisasjade riigile võõrandamise üldine regulatsioon. Kõnealuse sätte järgi on ette nähtud, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Seejuures otsustab keskkonnaminister kinnisasja omandamise üldjuhul asjakohaste avalduste laekumise järjekorras (LKS § 20 lg 4).

Võrreldes varasema looduskaitseseadusega olid eelnõus 289 SE ette nähtud muudatused nii selles, milliseid looduskaitseliste piirangutega kinnisasju riik omandada võib, kui ka kinnisasja omandamiseks laekunud avalduste menetlemise järjekorras. Nii tulenes eelnõust, et riik ei omanda enam neid looduskaitseliste piirangutega kinnisasju, mille isik on omandanud enne 01.04.2007 selliselt, et ta oli kinnisasjal lasuvatest looduskaitselistest kitsendustest juba maa omandamisel teadlik.<sup>28</sup> Mis puutub aga neisse isikutesse, kes on looduskaitseliste piirangutega kinnisasja omandanud küll enne 01.04.2007, kuid on kavandatud seadusemuudatuse jõustumise ajaks juba jõudnud teha avalduse kinnisasja riigile võõrandamiseks ning kelle avaldus on ka kantud vastavasse järjekorda, siis eelnõu kohaselt lahendatakse nende isikute avaldused alles pärast kõigi teiste avalduste lahendamist.

Õiguskantsler juhtis oma Riigikogule saadetud arvamuses tähelepanu probleemidele, mis teki- vad siis, kui viimati mainitud isikute avaldused tõstetakse menetlemisjärjekorra lõppu. Esiteks muudetakse sellise sammuga teatud isikute grupi puhul juba käimasoleva kinnisasja riigipoolse omandamise menetluse jooksul seda menetlust reguleerivaid õigusnorme. Teiseks ei pruugi olukorras, kus üha uued kinnisasjade riigipoolseks omandamiseks esitavad avaldused asetatakse järjekorras jooksvalt järjekorra lõppu nihutatud avaldustest ettepoole, olla üldse võimalik hinnata, millal võiks omandamise järjekord kavandatava seadusemuudatusega järjekorra lõppu tõstetavate avalduste lahendamiseni jõuda.

27 Püsielupaikade moodustamise menetlusega seotud probleeme on pikemalt käsitletud õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaates, lk 15–16. Ülevaade on elektrooniliselt kättesaadav õiguskantsleri koduleheküljel [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

28 Kord, et riik ei omanda neid kinnisasju, mille isik on omandanud pärast 01.04.2007 nii, et ta oli kinnisasjal juba lasuvatest looduskaitselistest piirangutest teadlik, kehtis juba varem, alates 01.04.2007.

Õiguskantsleri hinnangul on isikute õiguste kaitse seisukohalt küsitav see, et seadusandja näeb teatud olukordades kinnisasja (looduskaitseliste) kitsenduste eest ette hüvitise, kuid samas muudab juba käimasolevate menetluste ajal mängureegleid ning kehtestab hüvitise saamiseks sellise korra, mis muudab kõnealuse õiguse realiseerimise, s.t hüvitise saamise suuremal või vähemal määral illusoorseks.

20.03.2013 Riigikogus vastu võetud ja 01.05.2013 jõustunud looduskaitseseaduse muudatused õiguskantsleri ettepanekutega sisuliselt ei arvestanud.

Lisaks eespool mainitud looduskaitseseadusega seotud küsimustele viis õiguskantsler ülevaateastal lõpule ka menetluse, mida on kirjeldatud pikemalt juba 2011. aasta tegevuse ülevaates.<sup>29</sup> Nimelt jõustus 01.11.2010 ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) uus redaktsioon, millega muudeti ka ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise korda. Õiguskantsleri hinnangul olid aga ÜVVKS sätted, mis reguleerivad üleminekut uuele korrale, õigusselgusetud. Seetõttu pöördus õiguskantsler keskkonnaministri poole ettepanekuga välja töötada seaduseelnõu, mis kõrvaldaks probleemid 01.11.2010 jõustunud liitumistasu arvutamise korra rakendamisel ([Kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu arvutamise korra rakendamine, asi nr 6-4/110593](#)). Keskkonnaminister esitas 2013. aasta alguses teistele ministeeriumitele kooskõlastamiseks ÜVVKS muutmise seaduse eelnõu<sup>30</sup>, mille eesmärk on muu hulgas viia ellu õiguskantsleri ettepanek.

Lisaks lahendas õiguskantsler 2012. aastal Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seonduvalt järgmisi kaasi:

- [Tuulegeneraatorite mürale piirmäärade kehtestamisest, asi nr 6-3/110607](#)
- [Pakendi tagatisraha ja pakendiaktsiisi vabastused Eestist välja viidava pakendi puhul, asi nr 6-1/120606](#)
- [Nakkevõrguga kala püüdmisele seatud piirangud, asi nr 6-2/120049](#)

29 Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 20–21. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

30 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/acb6de8e-ab74-4c4d-98b2-e9b31befdcca>.

## VI. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Ülevaateastal puutus õiguskantsler Kultuuriministeeriumi valitsemisala küsimustega kokku kuuel korral. Neist kahel juhul algatas ta sisulise menetluse. Mõlemad menetlused olid omaalgatuslikud ning seotud ministeeriumi valitsemisalasse kuuluva Muinsuskaitseameti tegevusega. Muinsuskaitseameti tegevuse uurimiseks olid ainekandjad andnud avaldused, millest nähtusid muu hulgas ameti mitmed menetluslikud eksimused.

### 2. Menetluste läbiviimine Muinsuskaitseametis

Ühes menetluses selgus, et Muinsuskaitseamet oli teinud ettekirjutuse, saamata ise aru, et oli andnud haldusakti. Kirja sisu oli järgmine: „Muinsuskaitseameti § 5, § 24 ja § 44 alusel kohustan [---] koheselt peatama kooskõlastamata ehitustegevuse arhitektuurimälestisel [---] ning taastama ehituseelse olukorra.“ Kuivõrd kirjast väljendus selgelt haldusorgani soov panna haldusakti adressaadile peale kohustusi, on siiski tegu haldusaktiga. Et vältida tulevikus samalaadseid eksimusi ning tagada õiguspärasus ja hea halduse tava järgimine, soovitab õiguskantsler täiendada Muinsuskaitseameti töötajate teadmisi haldusmenetluse kohta ([Muinsuskaitseameti ettekirjutus arhitektuurimälestisel ehitustegevuse lõpetamiseks, asi nr 7-4/111287](#)).

Teises, mõnevõrra hilisemas menetluses, kontrollis õiguskantsler üldisemalt, kuidas viib Muinsuskaitseamet läbi muinsuskaitseameti ja kultuuriministri määrustes sätestatud loa- ja kooskõlastamismenetlusi ([Haldusmenetluste läbiviimine Muinsuskaitseametis, asi nr 7-7/120858](#)). Selgus, et Muinsuskaitseametil on probleeme seoses selgitamiskohustuse täitmise, sisepädevuse ja haldusaktide õiguspärasusele sätestatud tingimuste järgimise ning haldusaktide teatavakstegemisega. Nii leidis õiguskantsler, et Muinsuskaitseamet ei andnud menetlusosalisele, kel puudusid muinsuskaitse eriteadmised, piisavalt selgitusi tema õiguste ja kohustuste, haldusmenetluse läbiviimise tähtsuse, taotluste, tõendite ja muude dokumentide esitamise kohta. Selgituste andmata jätmise tõttu ei menetletud isiku taotlust eesmärgipäraselt, tõhusalt, lihtsalt ja kiirelt.

Lisaks tuvastas õiguskantsler, et kooskõlastamismenetluste puhul delegeeris Muinsuskaitseameti kooskõlastamise komisjon mitmel juhul otsuse tegemise osaliselt ameti maakonna vaneminspektoritele. Õiguskantsleri hinnangul rikuti nii aga kehtestatud sisepädevust. Peale selle pidas õiguskantsler sellist halduspraktikat segadusttekitavaks, kuna polnud selge, kas mõlema otsustuse puhul oli tegemist haldusaktiga ning milliseid menetlus- ning sisu- ja vorminõuded pidid kohalduma.

Kahetsusväärset tuleb lisada, et Muinsuskaitseametis tehtud haldusakti sisutunnustele vastavad otsustused ei vastanud endiselt üldjuhul haldusaktidele kehtestatud tingimustele: ei olnud järgitud vorminõudeid, olid põhjendamata või puudusid vaidlustamisviited. Samuti esines puudusi haldusaktide teatavakstegemisel.

Eelnevalt tulenevalt soovitas õiguskantsler Muinsuskaitseametis analüüsida loa- ja kooskõlastamismenetlusi ning parandada ametnike teadlikkust seoses isikute pöördumiste menetlemisega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid meetmeid. Muinsuskaitseamet teavitas õiguskantslerit nii koolituse korraldamise kavatsusest kui ka loa- ja kooskõlastamismenetlusi puudutavate kultuuriministri määruste ülevaatamisest.

## VII. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Ülevaateastal algatas õiguskantsler Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas ühtekokku 52 menetlust, millest 15 olid sisulised.

Õiguskantsleri poole pöördusid mitmed avaldajad, kes palusid kontrollida nii liiklusseaduse ja selle alusel antud määruste kooskõla põhiseadusega kui ka Maanteeameti tegevuse õiguspärasust nimetatud õigusaktide rakendamisel.

### 2. Juhiloo vahetamine ja digitaalse sõidumeeriku kaardi taotlemine

Kaks liiklustemaatikat puudutanud õiguskantsleri menetlust käsitlesid alalise elukoha nõuet vastavalt olukordades, kus isik soovis kas Eestis juhiluba vahetada või digitaalse sõidumeeriku kaarti taotleda ([Alalise elukoha nõue juhiloo vahetamisel: elukohta kinnitava avalduse esitamise juhiloo vahetamisel, asi number 6-1/120236](#); [Alalise elukoha nõue digitaalse sõidumeeriku kaardi taotlemisel, asi number 6-3/121521](#)). Nimelt palusid avaldajad kontrollida, kas nõue, mille kohaselt saavad Eestis juhiluba vahetada või digitaalse sõidumeeriku kaarti taotleda ainult need isikud, kelle alaline elukoht on Eestis, on kooskõlas põhiseadusega.

Õiguskantsler viitas avaldajatele, et alalise elukoha nõue nii juhiloo vahetamisel kui ka digitaalse sõidumeeriku kaardi taotlemisel tuleneb Euroopa Liidu (EL) õigusaktidest<sup>31</sup>, mis on liiklusseaduses ja selle alusel antud määrustes üle võetud. Seejuures selgitas õiguskantsler, et tal ei ole üldjuhul pädevust hinnata Euroopa Liidu õiguse (näiteks direktiivide ja määruste) vastavust põhiseadusele ja seadustele. Samamoodi ei ole õiguskantsleril pädevust hinnata Eesti seaduste ja nende alusel antud määruste konkreetsete sätete vastavust põhiseadusele olukorras, kus need Eesti õigusaktide sätted üksnes rakendavad EL õigusest tulenevaid kohustusi. Seda põhjusel, et selline kontroll tähendaks sisuliselt EL õigusaktide põhiseadusele vastavuse kontrollimist.<sup>32</sup> Viimast aga õiguskantsler teha ei saa.

Õiguskantsler selgitas Euroopa Kohtu praktikale tuginevalt avaldajatele siiski, et alalise elukoha nõue teenib olukorras, kus liikmesriikides kehtivad juhilubade väljastamise ja vahetamise eeldused võivad teatud osas erineda, õiguspärasest eesmärgi vältida selle süsteemi kuritarvitusi ja nn juhiloaturismi.<sup>33</sup> Teisisõnu on alalise elukoha nõude mõte vältida selliseid olukordi, kus EL liikmesriikide kodanikud võiksid liikmesriigis, kus nad tegelikult ei ela, omandada või vahetada juhiloo just seal riigis, kus on selleks vajalike eeltingimuste täitmine kõige hõlpsam või soodsam. Liiatigi peab liikmesriikidel olema võimalik kontrollida, kas juhiluba või selle vahetamist taotleb isik vastab ikka juhiloo väljastamise eelduseks olevatele sõiduoskus- ning tervisenõuetele ning ega sellelt isikult ole mõnes teises liikmesriigis juhiluba ära võetud või selle kehtivust peatatud. Õiguskantsler leidis, et seesugustel põhjustel võib alalise elukoha nõude esitamine olla õigustatav ka digitaalse sõidumeeriku kaardi taotlemisel.

Juhiloo vahetamise menetluse raames selgus ka, et isikul on võimalik Maanteeametis vajaduse korral juhiluba vahetada ka olukorras, kus ta on Eestisse kolinud (esimest korda või tagasi)

31 Juhiloo küsimusi reguleerivad Euroopa Ühenduste Nõukogu 29.07.1991. a direktiiv nr 91/439/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20.12.2006. a direktiiv nr 2006/126/EÜ; digitaalse sõidumeeriku kaardi küsimust reguleerib nõukogu määrus nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta.

32 RKPJKm, 26.06.2008, nr 3-4-1-5-08, p 29–30 ning selles viidatud Euroopa Kohtu 17.12.1970. a otsus kohtuasjas 11/70 International Handelsgesellschaft, Euroopa Kohtu Lahendid 1970, lk 1125, punkt 3. Euroopa Kohtu lahend on elektrooniliselt kättesaadav Euroopa Liidu Kohtu ametlikul kodulehel: <http://curia.europa.eu>.

33 Vt nt Euroopa Kohtu 19.05.2011. a otsust kohtuasjas 184/10 Mathilde Grasser versus Freistaat Bayern, Euroopa Kohtu lahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 27. Lahend on elektrooniliselt kättesaadav Euroopa Liidu Kohtu ametlikul kodulehel: <http://curia.europa.eu>.

alles äsja ega ole veel jõudnud Eestis pikemalt alaliselt elada.<sup>34</sup> Sellisel juhul tuleb isikul esitada Maanteeametile avaldus, milles ta kinnitab oma kavatsust Eestisse alaliselt elama jääda. Õiguskantsler märkis oma menetluse käigus siiski, et Maanteeametile esitatava avalduse plangilt ei pruugi sellise avalduse esitamise eesmärk ja õiguslik taust piisavalt täpselt selguda. Nii ei olnud õiguskantslerile saadetud plangil viidet, et EL direktiividest ja liiklusseadusest tuleneb juhiloa vahetamisel alalise elukoha nõue, ega selgitust selle kohta, et isikul on õigus ja kohustus vahetada juhiluba üksnes selles liikmesriigis, kus ta alaliselt elab. Küll oli aga plangil toodud viide, et valeandmete esitamine ametiasutusele ametliku dokumendi saamiseks on karistatav karistusseadustiku alusel ning et juhiloa taotlemisel valeandmete esitamisel tunnistatakse juhiluba kehtetuks.

Õiguskantsler leidis, et avalduse plangil alalise elukoha nõude õigusliku tausta ja selle eesmärgi selgituse puudumise tõttu on mõistetav juhiloa vahetamist taotlevate isikute mõningane segadus ja ehk pahameelgi, kui neil palutakse täita avaldus, kus muu hulgas viidatakse võimalike karistuste kohaldamisele valeteabe esitamisel. Mitte kõik inimesed ei pruugi olla kursis EL õigusest tuleneva nõudega, et juhilube saab vahetada üksnes oma alalise elukoha riigis. Pole välistatud, et isikule võib ekslikult jääda mulje, nagu ei võiks nad Eestist järgneva ligi kuue kuu jooksul üldse lahkuda.

Neist kaalutlustest lähtuvalt soovitas õiguskantsler Maanteeameti peadirektoril kaaluda kõnealuse avalduse plangi täiendamist selliselt, et isikutele oleks avalduse esitamise õiguslik taust ja eesmärk üheselt selge. Menetluse käigus saadetud soovitusel tulemusel täiendas Maanteeamet avalduse planki, lisades sellele viited asjakohastele EL ja Eesti õigusaktidele ning selgituse, et juhiluba saab isik vahetada ainult selles riigis, kus ta alaliselt elab.

### 3. Ühtse veetasu kehtestamine

Õiguskantsler esitas ülevaateaastal Riigikogule ka arvamuse meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta ([Ebapiisav aeg uue veeteetasu regulatsiooniga kohanemiseks, asi nr 18-1/121480](#)). Eelnõu üheks eesmärgiks oli asendada kehtinud tuletornitasud ja navigatsioonitasud ühtse veeteetasuga. Õiguskantsler pidas vajalikuks esitada oma arvamuse Riigikogu majanduskomisjonile, sest eelnõu esialgne versioon, mis võeti Riigikogu menetlusse 2012. aasta septembri lõpus, nägi ette, et uue metoodika järgi arvatava veeteetasu regulatsioon jõustub juba 01.01.2013. Arvestades, et 14.11.2012. a seisuga ei olnud eelnõu veel vastu võetud ega nõuetekohaselt avaldatud ning et kavandatavad muudatused toonuksid laevade operaatoritele ja teistele puudutatud isikutele kaasa sadamakülastustega seotud kulude kahekuni kuuekordse tõusu, võis eelnõu seadusena vastuvõtmise ja selle jõustumise vahele jääv aeg osutada lõppkokkuvõttes liiga lühikeseks, et normide adressaadid saanuksid oma tegevuse uue regulatsiooni kohaselt mõistlikult ümber korraldada. Nii võis seadusandja tegevus sattuda vastuollu põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Õiguskantsler juhtis Riigikogu majanduskomisjoni liikmete tähelepanu veeteetasu kehtestamise ajakava põhiseaduslikule probleemile ning palus kaaluda tasu reguleerivate normide jõustumistähtaja edasilükkamist. Sarnase palvega pöördusid Riigikogu majanduskomisjoni poole ka väga paljud merendussektori osalised ja nende esindajad. Kokku laekus Riigikogule eelnõu kohta üle 20 arvamuse. Mitmes arvamuses oli välja toodud, et sadamakülastustega seotud tasude tõstmine lühikesel eelteteatamise ajaga seab ettevõtjad raskesse olukorda, sest merendussektoris on tavapärane, et lepingud klientide ja koostööpartneritega sõlmitakse mitme aasta peale ette ning nende (kiire) muutmine ei pruugi olla võimalik. Sisuliselt tähendas see, et eelnõu adressaatidel tulnuks muudatuste jõustumisel alates 01.01.2013 kanda ettenägematuid lisakulusid.

<sup>34</sup> Liiklusseaduse § 100 lõike 2 järgi on alaline elukoht liiklusseaduse tähenduses koht, kus isik tavaliselt elab iga kalendriaasta jooksul vähemalt 185 päeva isiklike või tööalaste sidemete tõttu.

Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu võeti seadusena vastu 12.12.2012. Seaduse jõustumise aeg lükati edasi 2013. aasta 1. aprillile.

Lisaks ülal käsitletutele tegeles õiguskantsler ülevaateaastal veel järgmiste kaasustega:

- [Eestis elektrikialal töötada sooviva teise Euroopa Liidu liikmesriigi töötaja teadmiste ja oskuste nõuetele vastavuse kontroll, asi nr 6-1/120368](#)
- [Liiklusteooriaeksami sooritamise kohustus esmase juhiloa vahetamisel, asi nr 6-1/111411](#)
- [Mootorsõidukijahi tervisekontroll ja juhiloa vahetamine lähtuvalt juhtimisõiguse kategooriast, asi nr 6-8/111541](#)
- [Majandustegevuse registri pidamise probleemid, asi nr 7-4/111817](#)

## VIII. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

2012. aasta jooksul oli õiguskantsleri menetluses 81 Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud asja, neist 22 puhul algatas õiguskantsler sisulise menetluse.

### 2. Euroopa Stabiilsusmehhanismi asutamislepingu põhiseadusele vastavus

Ülevaateasta tähtsaim Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud õiguskantsleri menetlus oli kahtlemata vaidlus Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamislepingu põhiseadusele vastavuse üle ([ESM asutamislepingu põhiseadusele vastavus, asi nr 6-14/120346](#)). Teatavasti allkirjastas Eesti koos teiste euroala riikidega ESM asutamislepingu Brüsselis 02.02.2012. Selle lepinguga asutatud ESM on rahvusvaheline finantseerimisasutus, mille liikmeskond katub euroalaga ning mille eesmärk on anda majanduspoliitiliste tingimustega seotud finantsabi, kui mõni euroala riik satub tõsisesse rahalistesse raskustesse.

Õiguskantsler analüüsis omaalgatuslikult ESM asutamislepingu sätteid, mis reguleerivad finantsabi andmiseks vajalike otsuste tegemist. Täpsemalt oli õiguskantsleri tähelepanu keskmes nn kiirmenetlus, mille käigus on võimalik võtta vastu otsuseid ESM finantsabi andmise kohta liikmesriikide nn kvalifitseeritud 85% häälteenamusega. Kiirmenetlust saab rakendada juhul, kui Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank on seisukohal, et abi andmiseks vajaliku otsuse kiirkorras vastu võtmata jätmine ohustaks euroala majanduslikku ja finantsilist jätkusuutlikkust.

Eesti hääleõiguse 0,186% osatähtsus taandub kiirmenetluses pea olematuseni. Seega ei saa Eesti kiirmenetluses takistada ESM finantsabi andmist euroala riigile. Samas garanteerib Eesti rohkem kui miljardi euro ulatuses ESM võimet täita võlakohustusi, mida peab võtma selleks, et rahastada hädasolevale euroala riigile antavat abi. Ehk teisisõnu öeldes suureneb siis, kui ESM otsustab anda mõnele riigile finantsabi, tõenäosus, et ESM võib sattuda likviidsusraskustesse ning Eestile esitatakse nõudeid, mille kogusumma võib halvimal juhul küündida 1,1532 miljardi euro euron.

Õiguskantsler asus seisukohale, et ESM kiirmenetlus rikub põhiseaduses sätestatud parlamentaarse demokraatia põhimõtet ning Riigikogu õigust võtta vastu iga-aastane riigieelarve ja otsustada Eesti riigile varaliste kohustuste võtmine. Seda põhjusel, et põhiseaduse eelnimetatud põhimõtetest ja sätetest tulenevalt peab Riigikogul olema võimalus mõjutada ESM finantsabi andmise otsuseid, kuna Eesti on võtnud ESM krediivõime tagamiseks erakordselt suure varalise kohustuse.

Seejuures peab ESM ees võetud kohustuste suurusele vastava parlamentaarse kontrolli tagamiseks olema Riigikogul tähtsamates küsimustes viimase sõna õigus, s.t võimalus lõplikult otsustada, et Eesti hääletab ESM finantsabiprogrammi vastu. Riigikogu otsuste reaalne mõju ESM tegevusele eeldab aga omakorda seda, et ESM-s otsustatakse finantsabi andmisega seotud küsimused konsensuslikult.

Oluline on esile tuua, et Riigikogu kaasatuse tagamine selles küsimuses pole eesmärk iseneses. Eesti varalised kohustused ESM ees on erakordselt suured ega ole oma iseloomult ja mahult võrreldavad Eesti erinevate rahvusvaheliste institutsioonide ees seni võetud kohustustega. Seetõttu on rahval kui kõrgeima riigivõimu kandjal põhjendatud huvi ESM tegevuse vastu raha kasutamisel. Riigikogus toimuva oluliste ESM-ga seotud otsuste avaliku debati kaudu realiseeruvad seega kaalukad põhiseaduslikud väärtused nagu võimu teostamise läbipaistvus ja kontrollimise võimalus.



Kuna Eesti ei saa aga kiirmenetluses takistada ESM finantsabi andmist euroala riigile, siis leidis õiguskantsler, et Riigikogu seisukohal abi andmise suhtes ei ole sisulist tähtsust. Sellest asjaolust tulenevat Riigikogu õiguste ning demokraatia põhimõtte riivet ei saa õiguskantsleri hinnangul põhiseaduslikult õigustada.

Õiguskantsler juhtis juba enne allkirjastamist rahandusministri tähelepanu ESM asutamislepingu kavandi põhiseaduslikele probleemidele. Kuna aga ka 02.02.2012 allkirjastatud ESM asutamislepingu variant ei olnud õiguskantsleri hinnangul põhiseadusega kooskõlas, esitas õiguskantsler 12.03.2012 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ESM asutamislepingu sätte, mis loob võimaluse rakendada finantsabi andmise otsustamisel kiirmenetlust.

Riigikohtu üldkogu vastas õiguskantsleri taotlusele 12.07.2012 oma otsusega nr 3-4-1-6-12. Sellega jäeti õiguskantsleri 12.03.2012. a taotlus küll rahuldamata, s.t Riigikohus ei tuvastanud ESM asutamislepingu vastuolu põhiseadusega. Seejuures jäi aga 19 riigikohtunikust 9 eriarvamusele.

Oma otsuses võttis Riigikohus ka mitu seisukohta, millel on laiem tähendus kui vastus küsimusele, kas ESM asutamislepingus sätestatud kiirmenetlus on kooskõlas põhiseadusega. Kitsalt õiguskantsleri vaatevinklist on kõigepealt tähtis Riigikohtu kinnitus, et õiguskantsleril on õigus taotleda Riigikohtult välislepingu põhiseadusele vastavause kontrollimist kohe pärast seda, kui Eesti esindaja on välislepingu allkirjastanud. See tähendab, et õiguskantsler ei pea põhiseadusliku järelevalve menetluse algatamiseks ära ootama ratifitseerimist Riigikogus.

Mis puudutab põhiseaduslikkuse järelevalve asja peamist küsimust ehk ESM kiirmenetluse põhiseadusele vastavust, siis on vaja esile tuua, et ka Riigikohtu seisukoha järgi on ESM asutamislepingu vaidlustatud sättel negatiivne mõju demokraatia põhimõttele ning see riivab Riigikogu õigusi – täpsemalt Riigikogu finantspädevust. Riigikohtu hinnangul on aga põhiseaduslike põhimõtete riive ESM kontekstis proportsionaalne, kuna kiirmenetluse eesmärk tagada euroala finantsstabiilsus kaalub üles Riigikogu finantspädevuse riive, mis tekib ESM asutamislepingu ratifitseerimisega. Samas tegi Riigikohus täiendavaid märkusi selle kohta, millises menetluses peaks Riigikogu ESM asutamislepingu ratifitseerima ning milline peaks olema Riigikogu täiskogu roll ESM tegevuse üle parlamentaarse kontrolli teostamisel.

Kõige kaugeleulatavam seisukohavõtt Riigikohtu üldkogu 12.07.2012. a otsuses puudutas aga Eesti kuulumist Euroopa Liitu ning põhiseaduse täiendamise seaduse tõlgendamist. Nimelt pidas Riigikohtu üldkogu pärast ESM asutamislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimist vajalikuks selgitada, et põhiseaduse täiendamise seadus sisaldab nii volitust ratifitseerida liitumisleping Euroopa Liiduga kui ka tulevikku suunatud volitust, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse Euroopa Liitu. Samas ei ole Riigikohtu hinnangul Eesti rahvas põhiseaduse täiendamise seadusega otsustanud piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule. Seetõttu võib Riigikohtu üldkogu hinnangul olla vaja korraldada taas rahvahääletus ning uuesti täiendada põhiseadust, kui Eesti soovib ühineda Euroopa Liidu uue aluslepinguga või aluslepingu muudatustega, mis toovad kaasa Eesti riigi pädevuse ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse põhimõtete ulatuslikuma riive.

### 3. Maamaksuvabastus

Kui pöörata pilk teistele avaldustele, mida õiguskantsler ülevaateaastal sisuliselt lahendas, siis nende hulgas oli mitu kaebust maamaksuvabastuse regulatsiooni peale. Avaldajad vaidlustasid nii 2009. aastal vastu võetud ja kuni 2012. aasta lõpuni kehtinud maamaksuseaduse (MaaMS) § 11 lõiget 2<sup>2</sup>, mis andis kohalikele omavalitsustele õiguse kehtestata maamaksuvabastus kodualuse maa omanikele, kui ka 2011. aastal vastu võetud ja 01.01.2013 jõustunud

maamaksuseaduse §-i 11, mida esitati kui sätet, mis vabastab kõik Eesti koduomanikud maa- maksust.

Avaldajad leidsid, et maamaksuseadusega koheldakse sarnastes olukordades olevaid inimesi maamaksuvabastuse suhtes põhjendamatult erinevalt. Nii küsisid avaldajad, miks ei võimalda- nud kuni 2012. aasta lõpuni kehtinud maamaksuseadus maamaksuvabastust hooneühistu liik- metele ning miks ei laiene nn koduomanike maamaksuvabastus ka kodu üürivatele või liisingu abil kodu soetanud inimestele. Inimesed ei olnud rahul sellega, et suurte maatükkide omani- kud, kes saavad hoida oma sõidukeid koduga ühel maatükil asuvas garaažis, saavad maamak- suvabastuse nii kodu- kui ka garaažialuselt maalt, kuid korrusmajades elavad inimesed peavad maksma kodu lähedal asuva garaažialuse maa eest maamaksu. Samuti palusid avaldajad hin- nata, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, et osa koduomanikke – need, kelle kodu asub ärimaa ja elamumaa liitsihtotstarbega maal, – ei saa maamaksuvabastust täies ulatuses.

Õiguskantsler selgitas avaldajatele, millised olid koduomaniku maamaksuvabastuse kehtesta- mise eesmärgid ning mis põhjusel võib vaidlustatud õigusnorme pidada põhiseadusega koos- kõlas olevaks (vt nt [Koduomaniku maamaksuvabastuse mitterakendamine kodu üürivatele ini- mestele, asi nr 6-1/120090](#); [Koduomaniku maamaksuvabastuse mittevõimaldamine hoone- ühistute liikmetele, asi nr 6-1/111824](#); [Koduomaniku maamaksuvabastuse mittevõimaldamine garaažialusele maale, asi nr 6-1/120486](#)).

Põhjaliku normikontrolli menetluse alustas õiguskantsler vaid maamaksuvabastuse küsimu- ses, kas elamumaa ja ärimaa liitsihtotstarbega maal asuvate kodude omanike maamaksuva- bastusest osaline ilmajäämine on põhiseadusega kooskõlas. Menetluse tulemusel ei tuvasta- nud õiguskantsler, et maamaksuseaduse § 11, mis seab koduomaniku maamaksuvabastuse saamise üheks eelduseks selle, et kodu peab asuma elamumaa sihtotstarbega maal, oleks põhiseadusega vastuolus. Seadusandjal on lai diskretsioon otsustada, kas ja millistel tingimus- tel vabastada inimesi maamaksust, mistõttu ei leidnud õiguskantsler rikkumist. Samas tuvas- tas õiguskantsler, et Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmed on avalikkuses n-ö reklaaminud inimestele koduomaniku maamaksuvabastust ulatuslikumalt, kui seda seadusega inimestele võimaldati. Selle tulemusel jäi inimestel mulje, et kõik koduomanikud saavad olenemata sellest, millise sihtotstarbega kinnistul nende kodu asub, maamaksuvabastuse ning seda kogu maa- maksu ulatuses. Õiguskantsler taunis sellist tegevust ning palus Riigikogu rahanduskomisjonil astuda samme, et kõik koduomaniku maamaksuvabastusega seotud ebaselgused saaksid kõr- valdatud ([Maa sihtotstarve koduomaniku maamaksuvabastuse saamise kriteeriumina, asi nr 6-1/120440](#)).

#### 4. Sõiduauto paagis oleva kütuse maksustamine piiril

Teine oluline ning avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud teema, millega õiguskantsler ülevaa- teaastal lähemalt tegeles, seondus muudatusega Maksu- ja Tolliameti halduspraktikas, kui- das maksustada aktsiisiga Venemaalt Eestisse sõiduauto standardkütusepaagis sissetoodavat kütust ([Eesti Vabariiki sisseveetava kütuse aktsiisiga maksustamise, asi nr 7-7/120996](#)).

Õiguskantsleri poole pöördus mitu inimest, kes kaebasid, et juunis 2012 hakkas Maksu- ja Tolli- amet (MTA) nõudma, et piiril deklareeritakse Venemaalt Eestisse siseneva sõiduki standardses kütusepaagis olev kütus, mis ületab reisija sihtkohta jõudmiseks vajaliku koguse, ning et sellelt tasutakse aktsiis ja teised maksud. Avaldajad märkisid, et kuni 2012. aasta juunini ei nõudnud MTA sõiduki standardpaagis oleva kütuse deklareerimist ega sellelt maksude tasumist. Aval- dustest nähtuvalt tekitas MTA uus halduspraktika küsimusi, sest MTA ei teavitanud inimesi kirjeldatud muudatustest ning ka seepärast, et muudatustega kaasnes palju n-ö tehnilist laadi probleeme. Nii tekkisid MTA ja piiriületajate vahel sagedasti vaidlused piiriületaja reisi sihtkoha kindlaksmääramisel. Samuti põhjustas inimestele raskusi asjaolu, et MTA nõudis piiriületaja-

telt kütuse Eestisse sissetoomisega kaasnevate maksude tasumist sularahas. Seda põhjusel, et piiril puudus kaardimakse võimalus ning MTA ei võimaldanud inimestel juurdepääsu internetile. Enamikus avaldustes kurdeti ka selle üle, et MTA töötajad suhtuvad inimestesse üleolevalt ega seleta, mille alusel nõutakse paagis oleva kütuse deklareerimist ja maksude tasumist.

Õiguskantsler alustas laekunud avalduste põhjal menetluse. Esiteks pidas õiguskantsler vajalikuks analüüsida alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse asjakohaseid norme ning MTA ja rahandusministri neile normidele antud tõlgendusi. Selleks uuris õiguskantsler muu hulgas Euroopa Liidu õigust, kuna Eesti alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse sätted põhinevad paljuski Euroopa Liidu õigusaktidel ning peavad nendega kooskõlas olema. Teiseks tuli õiguskantsleril menetluse raames hinnata, kas MTA teenistujate tegevus piiripunktidest vastab hea halduse tavale.

Analüüsi tulemusel leidis õiguskantsler, et sätestades alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse §-s 68 sõiduki standardpaagis olevale mootorkütusele aktsiisimaksuvabastuse saamise ühe eeldusena sihtkoha kriteeriumi, piiras Eesti kütuse kogust, mida Euroopa Liidu õiguse järgi võivad inimesed maksuvabalt ühendusevälistest riikidest Eestisse tuua. Õiguskantsleri hinnangul ei ole selline piirang Euroopa Liidu õiguse järgi lubatav. Samuti leidis õiguskantsler, et Eesti praktika kütuse impordil kohalduva maksuvabastuse suhtes ei vasta Euroopa Liidu õigusest ja põhiseadusest tulenevale õiguselguse nõudele. Õiguskantsler soovitas rahandusministril kaaluda alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse asjakohaste normide muutmist. MTA teenistujate tegevuse kohta leidis õiguskantsler, et see ei vastanud hea halduse tavale. Seda tingis ühelt poolt halduspraktika radikaalne muutmine, teatamata sellest eelnevalt avalikkusele, ning teisalt ka MTA ametnike jõuline ja ebaviisakas käitumine piiril ning menetluste läbiviimisega (põhjendamatu) venitamine. Õiguskantsler palus MTA peadirektoril astuda kõik võimalikud sammud, et inimeste õigused oleksid piiri ületamisel tagatud.

Vastusena õiguskantsleri 11.10.2012. a soovitusel on Rahandusministeerium valmistanud ette alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse muutmise seaduse eelnõu. 07.01.2013 saadeti see eelnõu ministeeriumitele kooskõlastamiseks. Seisuga 06.05.2013 ei olnud eelnõud veel Riigikogule menetlemiseks esitatud. 2013. aastal jätkab õiguskantsler sõiduauto standardpaagis Venemaalt Eestisse sisseveetava kütuse aktsiisiga maksustamise teema jälgimist.

## 5. Eestis asuva püsiva tegevuskoha kasumi maksustamine tulumaksuga

2012. aastal viis õiguskantsler lõpule ka menetluse, mis puudutas mitteresidendi Eestis asuva püsiva tegevuskoha (edaspidi PTK) kasumi maksustamist tulumaksuga enne ja pärast 2011. aastat ([Mitteresidendi Eestis asuva püsiva tegevuskoha enne 2011. aastat teenitud kasumi maksustamine tulumaksuga, asi nr 6-1/110694](#)). See menetlus sai alguse avaldusest, milles osutati probleemidele, mis tekkisid sellest, et 2011. aastal jõustunud tulumaksuseaduse järgi hakati PTK kasumi maksustamise hetke määratama varasemaga võrreldes teistmoodi. Nimelt ei pidanud kuni 2011. aastani PTK kasumi väljaviimisel tulumaksu maksma niikaua, kui PTK-st väljaviidavate varade kogusumma ei ületanud PTK-sse sissetoodud varade kogusummat. See võimaldas PTK-del kasumi tulumaksuga maksustamise hetke teatud määral edasi lükata. Alates 2011. aastast hakati PTK kasumit maksustama kohe selle väljaviimise hetkel.

Et minna üle vanalt PTK kasumi maksustamise meetodikalt uuele, lisati tulumaksuseadusesse ka üleminekusäte – tulumaksuseaduse § 61 lg 42. Selle sätte mõtteks oli tagada võimalus maksustada kogu PTK-delt enne 2011. aasta algust välja viidud kasum, mida varasema regulatsiooni eripära tõttu ei olnud väljaviimise hetkel tulumaksuga maksustatud. Kui sellist sätet ei oleks seadusesse lisatud, siis oleks osa ettevõtjaid saanud põhjendamatu maksueelise. Samas oli tulumaksuseaduse § 61 lg 42 sõnastatud nii, et selle mõjul tekkis PTK-del kohe 2011. aasta alguses väga suur maksukohustus. Õiguskantsleril tuli oma menetluse raames hinnata, kas

kirjeldatud üleminekuregulatsiooni kehtestamisel oli arvestatud kõiki põhiseaduslikke nõudeid. Menetluse tulemusel jõudis õiguskantsler järeldusele, et tulumaksuseaduse § 61 lg 42 kooskõla põhiseadusega on küsitav. Üleminekusätte kehtestamise tõttu pidid PTK-d kas leidma väga kiiresti võimaluse korraldada ümber oma tegevus, näiteks lepingulised suhted nii, et neil ei tuleks kohe 2011. aasta alguses maksta tulumaksu enne 2011. aastat teenitud ning toona ilma maksu maksmata jaotatud kasumi pealt. See võis aga olla keerukas või isegi võimatu. Alternatiivselt võisid PTK-d otsida raha, et tulumaks ära maksta, kuid ka see oli PTK-dele koormav. Nii asus õiguskantsler seisukohale, et nendest valikutest tulenev ettevõtlusvabaduse riive on ebaoproportsionaalne ja seega vastuolus põhiseadusega.

## 6. Viipekeele tõlketeenuse käibemaksuga maksustamine

Ülevaateaastal analüüsis õiguskantsler ka küsimust, kas asjaolu, et viipekeele tõlketeenus ei ole käibemaksust vabastatud, on põhiseaduse seisukohalt probleemne ([Viipekeele tõlketeenuse käibemaksuga maksustamine, asi nr 6-1/111483](#)). Käibemaksuseaduse järgi on käibemaksust vabastatud mitmed sotsiaalset laadi teenused eesmärgiga teha sotsiaalteenused nende tarbijatele rahaliselt kättesaadavamaks. Viipekeele tõlketeenust kui sotsiaalteenust aga käibemaksust vabastatud pole. Õiguskantsler leidis, et jättes käibemaksust vabastatud sotsiaalset laadi teenuste loetelust välja viipekeele tõlketeenuse, pole käibemaksuseadusega rikutud viipekeele tõlketeenuse tarbijate põhiõigusi. Seejuures möönis õiguskantsler, et sellise vabastuse puudumine võib olla vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Hinnates, kas eraldiseisvalt võttes võiks viipekeele tõlketeenuse käibemaksust vabastamine anda rahalise kättesaadavuse aspektist soovitud tulemust, ei näinud õiguskantsler vastuolu põhiseadusega, sest ka maksuvabastust saades poleks teenuse osutajal kohustust hinda automaatselt vähendada. Kuna sotsiaalvaldkonnale on pahatihti iseloomulik, et teenuseosutajate vahel sisuliselt konkurentsi ei ole, mistõttu ei pruugi maksuvabastuse olemasolu tegelikuses langetada teenuse hinda ega parandada niiviisi selle rahalist kättesaadavust nagu loomulikult toimiva konkurentsi korral.

Võimalikku vastuolu Euroopa Liidu õigusega nägi õiguskantsler järgnevas. Kõnealuse käibemaksuseaduse normi aluseks olevast Euroopa Liidu direktiivist tuleneb, et ühine käibemaksusüsteem peaks isegi sellisel juhul, kui maksumäärad ja -vabastused ei ole täielikult ühtlustatud, tagama konkurentsi neutraalsuse selliselt, et iga liikmesriigi territooriumil oleks ühesugustel kaupadel ja teenustel ühesugune maksukoormus tootmis- ja turustusketi pikkusest olenevata. Sel eesmärgil kohustab<sup>35</sup> direktiiv liikmesriike vabastama käibemaksust teatud avalikes huvides tehtavad tehingud. Kuna viipekeele tõlketeenus on sotsiaalhoolekande seaduse järgi sotsiaalteenus, võib seda sarnaselt käibemaksust vabastatud sotsiaalteenustega pidada otsest hoolekandega seotud teenuseks. Seetõttu võib asjaomane käibemaksuseaduse säte olla kehtestatud vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Lisaks ülalkäsitletutele tegeles õiguskantsler ülevaateaastal veel järgmiste kaasustega:

- [Kohustusliku kogumispensionifondi osakutele sissenõude pööramine pankroti korral, asi nr 6-1/111696](#)
- [Juriidilise isiku õigus pärida kohustusliku kogumispensionifondi osakuid, asi nr 6-1/111696](#)
- [Aktsiisilao nõue alkoholi pakendamisel n-ö elava õlle müümisel, asi nr 6-1/120832](#)
- [Edastatava dividendi tulumaksuga maksustamise sõltuvus dividendi saava äriühingu osalusest alamalseisvas äriühingus, asi nr 6-1/120508](#)
- [Arvamus riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamise ja selle põhimääruse eelnõu kohta, asi nr 18-2/120882](#)
- [Kontrollkäik Rahandusministeeriumisse, asi nr 7-7/120171](#)

<sup>35</sup> Eestikeelses direktiivis on kasutatud sõna „vabastab“, mis on sama sisuga nagu ingliskeelne kohustust väljendav „shall“, prantsuskeelne „exonèrent“ ning saksakeelne „befreien“.

## IX. REGIONAALMINISTRI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2012. aastal algatas õiguskantsler kokku 12 menetlust regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevust puudutavates küsimustes, millest kahte oli põhjust sisuliselt analüüsida (vrd 2011. aastal vastavalt 10 ja 2). Kohaliku omavalitsuse üksusi puudutavates küsimustes algatas õiguskantsler ülevaateaastal 239 menetlust, millest 36 juhul oli põhjust alustada sisulist uurimist (vrd 2011. aastal vastavalt 245 ja 66).

Ülevaateaastal jõustusid mitmed olulised regionaalministri vastutusala puudutavad seadusemuudatused. Õiguskantsleri varasema menetlusega seoses<sup>36</sup> saab positiivsena välja tuua Vabariigi Valitsuse seaduse muudatuse<sup>37</sup>, millega täpsustati maavanema seni vaidlusi tekitanud järelevalve pädevust, sätestades selgelt, et maavanema järelevalve laieneb kõigile kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktidele. Järelevalve tõhususe tagamiseks lisati võimalus nõuda halduskohtule esitatavas protestis ka õigusvastase haldusakti tagajärgede kõrvaldamist. Kalmistuseaduse<sup>38</sup> jõustumine lahendas senise ebamäärase olukorra, kus puudus õiguslik regulatsioon, mis tagaks kalmistute ühtse ja järjepideva asutamise, haldamise, kasutamise ja matmiseks sulgemise ning kalmistule matmise ja tuhastamise korraldamise. Rahvastikuregistri seaduse muudatusega<sup>39</sup> lihtsustati elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmise protseduuri, luues võimaluse esitada elukohateade ka muu menetluse käigus teistes ametiasutustes peale kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste. Ühtlasi keelati sellega rahvastikuregistrisse kogutavate andmete dubleeriv kogumine teistesse andmekogudesse.

Õiguskantsleri varasemate menetluste pinnalt võib regionaalministri vastutusala puudutavate probleemidena välja tuua, et jätkuvalt ei ole lahendatud mitmeid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse pinnalt tekkinud probleeme<sup>40</sup> ning hoolimata haldus(territoriaalse)reformi teema pidevast tõstatamisest (sh regionaalministri poolt) ei olnud debatil ka 2012. aastal üleriigilist väljundit. Samas astuti 2012. aastal vähemalt selge samm reformi suunas – regionaalminister pöördus omavalitsusreformi algatamiseks erakondade, põhiseaduslike institutsioonide, sotsiaalpartnerite ja erinevate huvirühmade poole (osapooltele saadetud analüüsis on välja toodud reformi alternatiivid ja ajakava).<sup>41</sup>

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted regionaalministri vastutusala puudutavatest ning ülevaateaastal lõpetatud olulisematest menetlustest, mis ei puuduta lähemalt ühegi ministeeriumi valitsemisala.<sup>42</sup>

### 2. Muu Vallavalitsuse tegevus piirdeaia lammutamise menetluses

Õiguskantsler analüüsis Muu Vallavalitsuse tegevust haldusmenetluse läbiviimisel ([Muu Vallavalitsuse tegevus piirdeaia lammutamise menetluses, asi nr 7-8/111294](#)). Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja palus kontrollida üksnes politsei tegevust<sup>43</sup>, kuid õigus-

36 Probleemipüstitust vt õiguskantsleri 2007. aasta ülevaate lk-d 181–182 (asjad nr 6-15/061695 ja 7-4/070400).

37 RT I, 23.02.2011, 3 (halduskohtumenetluse seadustik).

38 RT I, 15.03.2011, 14.

39 Rahvastikuregistri seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus; RT I, 14.03.2011, 1.

40 Vt õiguskantsleri 2007. aasta ülevaate lk 9, lk 170, lk-d 173–180; 2010. aasta ülevaate lk 38 p 5 (asi nr 6-1/100108).

41 Vt <https://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus/>.

42 Regionaalministri vastutusala jaos kajastatakse kohaliku omavalitsuse menetlust vaid juhul, kui käsitletud küsimus on seotud kohaliku elu üle otsustamisega ja on omavalitsuse ülesanne ega puuduta konkreetsemalt ühegi teise ministeeriumi valitsemisala. (Juhul kui menetlusalune probleem seonduks riiklike ülesannete täitmisega või kohaliku elu küsimuse otsustamisel mõne ministeeriumi valitsemisalaga, on menetluse kokkuvõtte esitatud vastava ministeeriumi all.)

43 Vt politsei tegevusele antud hinnangu kohta 2. osa [Siseministeeriumi valitsemisala](#) alt ja Muinsuskaitseameti kohta Kultuuriministeeriumi valitsemisala alt.

kantsler otsustas omal algatusel uurida ka Muhu Vallavalitsuse ning Muinsuskaitseameti tegevust avaldaja püstitatud piirdeaia keelamisel. Õiguskantsler tuvastas, et avaldaja oli vaidlustanud Muhu Vallavalitsuse 02.10.2007. aasta korralduse aed likvideerida, kuid vallavalitsus oli jätnud vaidele vastamata. 2009. aastal saatis Muhu Vallavalitsus välja kirja, milles tõdes, et 2007. aastal antud korralduseks puudus vallavalitsusel õigus, sest tegu ei olnudki ehitisega ehitusseaduse tähenduses. Samas jättis vallavalitsus õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamata. Õiguskantsler tegi seetõttu Muhu Vallavalitsusele ettepaneku vabandada avaldaja ees ning parandada haldusmenetlusel teadlikkust vallavalitsuses. Muhu Vallavalitsus vastas õiguskantslerile, et avaldajaga korraldatakse kohtumine. Vallavalitsus kinnitas ka, et 2009. aastast alates on Muhu Vallavalitsuse ametnikud osalenud korduvalt haldusmenetlusel koolitustel, mistõttu hindas ta vallavalitsuse haldusmenetlusel võimekust varasemaga võrreldes oluliselt paremaks.

### 3. Ehitus ja planeerimine

Tartu linna 2005. aastal kehtestatud üldplaneeringu seletuskirja punkti 4 järgi peavad kõik isikud, kes soovivad linna üldkeskuses planeerida või projekteerida uut hoonet või olemasolevale hoonele juurdeehitust või soovivad projekteerida või ehitada mujale Tartu linna kõrgemat kui seitsmekorruselist või suurema kui 1200 m<sup>2</sup> ehitusaluse pinnaga hoonet, korraldama üldjuhul arhitektuuri- või planeeringuvõistluse (arhitektuurivõistlus). Üksnes erandjuhul võib Tartu Linnavalitsus otsustada, et loobub arhitektuurivõistluse korraldamise nõudest. Õiguskantsleri poole pöördunud arhitektist avaldaja palus kontrollida, kas selline nõue ja selle rakendamine on põhiseaduspärane või rikub puudutatud isikute omandipõhiõigust ([Tartu linna halduspraktika õiguspärasus seoses arhitektuurikonkurssidega, asi nr 6-4/111026](#)).

Õiguskantsler leidis asja menetledes, et planeerimiseseaduse § 8 lg 3 punkti 1 alusel võib Tartu linn üldplaneeringus kehtestada nõude, et teatud linna piirkondades või teatud hoonetüüpide puhul tuleb üldjuhul korraldada arhitektuurivõistlus. Selleks et see nõue ei riivaks ebaproportsionaalselt isikute põhiõigusi ja -vabadusi, peab Tartu Linnavalitsus enne iga konkreetse konkursi korraldamise nõudmist põhjendama detailplaneeringu või projekteerimistingimustes konkursi korraldamise vajadust, st tarvis on iga hoone puhul eraldi kaaluda konkursi vajalikkust. Sellega taunis õiguskantsler Tartu linna praktikat, mille järgi nõudis linn arhitektuurivõistluse korraldamist üldjuhul ilma täiendava põhjenduseta kõigilt isikutelt, kes soovisid ehitada või arendada üldplaneeringus nimetatud tunnustele vastavat hoonet.

Ühtlasi leidis õiguskantsler, et Tartu Linnavalitsuse praktika üldplaneeringu vastava punkti rakendamisel peaks olema õigusselgem. Seetõttu soovitas õiguskantsler Tartu linnal koostada ja avalikustada selgitus, kuidas üldplaneeringu punkti 4 arhitektuurivõistluste osa rakendatakse. Sealjuures rõhutas õiguskantsler, et Tartu linn peaks ühtlustama oma halduspraktikat arhitektuurivõistluste korraldamise kohustuse kehtestamisel ning kindlasti iga objekti puhul eraldi põhjendama, miks konkreetset juhul on arhitektuurivõistlus vajalik.

- [Detailplaneeringu menetlus Väike-Maarja vallas, asi nr 7-5/110322/1200242](#)
- [Harku valla ehitusmääruse põhiseaduspärasus, asi nr 6-4/111293/1200100](#)

### 4. Õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimine kohaliku omavalitsuse üksustes isikute pöördumiste menetlemisel

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler omal algatusel Lääne-Virumaa omavalitsusüksuste tegevust isikute pöördumistele vastamisel:

- [Isikute pöördumiste menetlemine Rakke Vallavalitsuses, asi nr 7-8/121454,](#)
- [Isikute pöördumiste menetlemine Rakvere Linnavalitsuses, asi nr 7-8/120678,](#)
- [Isikute pöördumiste menetlemine Sõmeru Vallavalitsuses, asi nr 7-8/120305,](#)

- [Isikute pöördumiste menetlemine Tapa Vallavalitsuses, asi nr 7-8/120306](#) ja
- [Isikute pöördumiste menetlemine Viru-Nigula Vallavalitsuses, asi nr 7-8/120304.](#)

Kontrolli eesmärk oli hinnata, kas ja kuidas omavalitsusüksused järgivad isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning halduse head tava.<sup>44</sup> Menetluste tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et kontrollitud omavalitsusüksused ei ole järginud mitmel juhitudel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning halduse head tava.

Rakke Vallavalitsuses, Sõmeru Vallavalitsuses, Tapa Vallavalitsuses ja Viru-Nigula Vallavalitsuses tuvastas õiguskantsler puudusi seoses avaliku teabe seaduse täitmisega. Nimelt ei olnud neis omavalitsusüksustes enamikul asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud dokumentidel dokumendiregistris juurdepääsupiiranguid. Lisaks ei olnud Rakke, Tapa ega Viru-Nigula Vallavalitsuse dokumendiregistrite kaudu tagatud juurdepääs juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele. Õiguskantsler soovitas asjaomastel omavalitsusüksustel lisada dokumendiregistrisse dokumentidele kehtiv juurdepääsupiirang ja võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et register võimaldaks juurdepääsu ka juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele.

Samuti selgus kontrollimisel, et Rakvere Linnavalitsuses ning Rakke, Tapa ja Viru-Nigula Vallavalitsuses oli probleeme haldusmenetluse reeglite järgimisega. Nii teavitas Rakvere Linnavalitsus isikut tema eluruumi avalduse rahuldamata jätmisest kirjaga, milles selgitati, et linnal puuduvad vabad korterid, ning Viru-Nigula Vallavalitsus edastas isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata jätmisel isikule kirja, milles teatati toetuse mitterääramise põhjusest. Rakke Vallavalitsuse haldusaktides puudusid viited haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta ning Tapa Vallavalitsuse sotsiaaltoetust puudutavates haldusaktides ei olnud korrektseid vaidlustamisviiteid. Õiguskantsler soovitas Rakvere Linnavalitsusel ja Viru-Nigula Vallavalitsusel järgida haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks. Rakke ja Tapa Vallavalitsusel soovitas õiguskantsler edaspidi viidata haldusaktis korrektselt selle vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.

Lisaks ilmnes, et Rakvere Linnavalitsuses ning Sõmeru, Tapa ja Viru-Nigula Vallavalitsuses oli üksikudel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega. Õiguskantsler soovitas omavalitsusüksustel edaspidi õigusaktides ettenähtud tähtaegu tähelepanelikumalt järgida.

<sup>44</sup> Teatavasti tuleneb PS §-st 14 igaühe õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üks osa on isiku õigus heale haldusele. Õigust korraldusele ja menetlusele on täpsustatud ka PS § 44 lõikes 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta, ning PS §-s 46, kus on ette nähtud igaühe õigus pöörduda märgukirja ja avaldusega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata ja sealjuures kinni pidada õigusaktides kehtestatud tähtaegadest. Isikute pöördumistele vastamist reguleerivad eelkõige avaliku teabe seadus (AvTS), märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (MSVS) ning ka haldusmenetluse seadus (HMS).

## X. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2012. aastal algatas õiguskantsler kokku 106 (vrd 2011. aastal 143) Siseministeeriumi valitsemisala puudutavat asjamenetlust. Kõige enam kaebusi esitati Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse peale (68 menetlust, millest sisulisi oli 13). Õiguskantslerile saadetud pöördumistest puudutasid 21 politsei- ja korrakaitseõigust ning 26 kodakondsus- ja migratsiooniõigust. Õiguskantsler tegi PPA-le 7 korral soovitusel järgida õiguspärasust ja hea halduse tava. Õiguskantsler pöördus Siseministeeriumi poole 2 märgukirjaga seaduseelnõu või muu õigustloova akti põhiseadusega kooskõlla viimiseks. 2012. aastal politseiasutustesse (kinnipidamiskohad) tehtud kontrollkäike ja omaalgatuslikult analüüsitud 2011. aastal politseihoonetes kinni peetud isikute surmajuhtumite menetlust on kajastatud lähemalt ülevaate 3. osas.

### 2. Korrakaitse

Ülevaateaastal alustas õiguskantsler omaalgatusliku menetluse, milles hindas, kas ja kuidas tuleb dokumenteerida politseiametnike poolt vahetu sunni kohaldamine ning kuidas tuleb läbi viia ja protokollida arestimajas kinnipeetavate isikute esmane tervisekontroll ([Vahetu sunni ja tervisekontrolli protokollimine, asi nr 7-7/120268](#)). Õiguskantsler on varasemate juhtumite lahendamisel tähele pannud, et isikute kaebuste menetlemine ning kontrollkäikudel kinnipeetutelt saadud väidete kontrollimine on keeruline, kui vaidlustatud menetlustoimingu asjaolud ei ole protokollitud või muul viisil jäädvustatud. Õiguskantsler analüüsis õigusakte ja tegi PPA peadirektorile ettepaneku dokumenteerida edaspidi ka vahetu sunni kohaldamist tinginud faktilised asjaolud. Samuti palus õiguskantsler peadirektoril kaaluda vajadust teha siseministri 14.12.2009. a määruse nr 59 „Isiku kinnipidamise dokumenteerimise kord“ muutmiseks ettepanek.

Arestimajas esmase tervisekontrolli tegemise ja dokumenteerimise kohta leidis õiguskantsler, et meditsiiniekspertide seisukohast tulenevalt on kinnipeetu terviseseisundi dokumenteerimisel oluline pöörata tähelepanu järgmistele asjaoludele: välise vigastuste dokumenteerimine; isiku ütluste ja välise vaatluse pinnalt antav üldine hinnang terviseseisundile; ravimid, mida isik püsivalt kasutab (eriline tähelepanu asendusravimitele: insuliin, metadoon); nakkushaigused (tuberkuloos), mille tõttu isik võib olla ohuks ümbritsevatele. Esmase tervisekontrolli dokumenteerimise korraldamiseks tegi õiguskantsler PPA peadirektorile ettepaneku töötada välja ühtne tervisekontrolli protokoll, mis koostatakse kõikide politsei kinnipidamiskohtades viibivate kinnipeetute kohta nende esmasel saabumisel.

Tervisekontrolli puudutav soovitus leidis PPA peadirektori toetuse ning õiguskantsleri hilisemad kontrollkäigid on soovitusel järgimist ka kinnitanud. Vahetu sunni kohaldamise asjaolude dokumenteerimisega peadirektor ei nõustunud, leides, et see tekitab politseiametnikele asjalt täiendavat töökoormust.

Õiguskantsleri poole pöördunud isik ei olnud rahul politsei tegevusega tema kuriteoteate menetlemisel. Isik oli esitanud teate seoses tema kinnistul olnud piirdeaia omavolilise likvideerimisega ([Lääne prefektuuri tegevus kuriteoteate menetlemisel, asi nr 7-4/111287](#)). Lääne prefektuur otsustas jätta kriminaalmenetluse alustamata, kuivõrd politsei andmetel oli tegu süüd välistava asjaoluga – Muhu Vallavalitsuse antud haldusakti (piirdeaia likvideerimise korralduse) asendustäitmisega. Õiguskantsler uuris selles menetluses põhjalikult nii Muhu Vallavalitsuse, Muinsuskaitseameti<sup>45</sup> kui ka Lääne Prefektuuri tegevust ning tuvastas, et politsei ei uurinud

<sup>45</sup> Seisukoht Muhu Vallavalitsuse ja Muinsuskaitseameti tegevuse kohta samas asjas haldusmenetluse läbiviimisel on kajastatud ülevaate 2. osas vastavalt regionaalministri valitsemisala all ja Kultuuriministeeriumi valitsemisala all.



kuriteoteate lahendamisel, kas Muhu Vallavalitsus oli alustanud asendustäitmise menetluse ning tellinud piirdeaia likvideerimise. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt eeldab asendustäitmise elluviimine sunnimeetmega hoiatamist, haldusorgani täitekorralduse andmist ning asendustäitmist teostava isiku volitamist selleks. Ei kohalik omavalitsus ega Muinsuskaitseamet ei olnud alustanud asendustäitmise menetlust.

Õiguskantsler asus seetõttu seisukohale, et Lääne prefektuuri poolt süüteomenetluse alustamata jätmine ning avaldajale vaidlustamisõiguse selgitamata jätmine riivas avaldaja õigusi ja hea halduse tava. Õiguskantsler palus PPA-l tutvuda õiguskantsleri põhjendustega ning tagada, et Lääne prefektuur vaataks uuesti läbi avaldaja kuriteoteate. Samuti soovitas õiguskantsler PPA-l kaaluda Lääne prefektuuri töötajate haldusmenetlusvõimekuse parandamist. PPA kinnitusele palus politsei avaldajalt vabandust ning vaatas kuriteoteate uuesti üle. PPA lubas võtta ka meetmeid niisuguste olukordade ennetamiseks tulevikus.

Õiguskantsler pöördus omaalgatusliku menetluse raames Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori poole teabe nõudmisega, milles palus infot politseiametnike enesetappude, sh suitsiidikatsete ja vaimse tervise kontrolli kohta ([Politseiametnike tervisekontroll ja vaimse tervise kaitse, asi nr 6-9/121610; 7-7/120086](#)).

Õiguskantsleri hinnangul on riigi kohustuseks muu hulgas tagada, et ametnikel oleksid piisavad sotsiaalsed garantiid ning tööandja teeks endast oleneva, et ennetada ametnike võimalikke terviseprobleeme, sh tööstressi. Menetluse käigus käsitles õiguskantsler politseiametnike tervisekaitse ja töökeskkonna olukorda õiguskorrast ja ametnike põhiõiguste aspektist lähtudes. Kokkuvõttes tegi õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusel pöörata tähelepanu vahetute juhtide ja keskastme juhtide koolitamisele vaimse tervise teemal. Õiguskantsler soovitas siseministril täiendada Vabariigi Valitsuse 17.12.2009. a määrust nr 212 „Politseiametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ ning kaaluda koostöös PPA-ga politseiametnike enesetapujuhtumite analüüsi ning nende juhtumite ennetamiseks tegevuskava väljatöötamist, et teha vajalikke töökeskkonna ja töökorralduse muudatusi.

Siseminister ning PPA nõustusid soovitustega osaliselt. Siseminister ei toetanud tervisekontrolli korra muutmist, kuid mõlemad pidasid oluliseks politseiametnike, eeskätt vahetute juhtide koolitamist vaimse tervise probleemide teemal. Need koolitused (psüühilise kriisi tunnused ja kriisinõustamine) on planeeritud PPA 2013. aasta koolituskavasse.

- [Politseiametniku sõidukulude kompenseerimine, asi nr 6-3/101163](#)
- [Kainenema toimetamise ja vahetu sunni kohaldamise õiguspärasus, asi nr 7-4/111359](#)
- [Päästjate haridusnõuded, asi nr 6-1/111545](#)
- [Relvade eest vastutava isiku õiguse andmisest keeldumine, asi nr 7-4/111806](#)
- [Kurdi ja vaegkuulja õiguste tagamine kohtuvälises süüteomenetluses, asi nr 7-7/121018](#)

### 3. Kodakondsus ja migratsioon

Õiguskantsler esitas 2012. aastal Riigikogule kolm ettepanekut kodakondsuse seaduse põhi-seadusega kooskõlla viimiseks: seoses kodakondsuse kaotamisega isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisel; seoses elukutse ja töökoha tõttu Eestist eemalviibimise aja püsivalt Eestis viibimise aja hulka mitteametamise võimalusega ning seoses [kodakondsuse taotlemise tingimuste kohaldamisega isiku suhtes, kelle õiguslik staatus jäi alla 15-aastasena kindlaks määramata](#). Ettepanekute sisu on lähemalt kajastatud ülevaate 1. osas.

Õiguskantsler tegi ülevaateastal PPA peadirektorile ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks seoses isikut tõendavate dokumentide väljaandmisega [Isikut tõendavate dokumentide väljatamine, asi nr 7-4/120621](#)).

2012. aastal tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) otsuse asjas Samsonnikov *vs.* Eesti<sup>46</sup>, mis puudutas Eestis sündinud, kuid Vene kodakondsuse omandanud isiku elamisloa pikendamata jätmist ning riigist väljasaatmist. Seda isikut oli mitmel korral kriminaalkorras karistatud. Kõnealusel juhul leidis EIK, et Eesti riigi tegevus ei läinud vastuollu konventsiooni artiklist 8 tuleneva õigusega perekonna- ja eraelu puutumatussele.

#### 4. Piirirežiim ja piiriületuse ooteala kasutamise tasu

Õiguskantsler võttis seisukoha küsimuses, kas enne Eesti-Vene piiri ületamist ootealale suunatud sõidukite juhtidelt tasu võttes järgitakse riigipiiri seadust ([Piiriületuse ooteala kasutamise tasu võtmine sõidukijuhtidelt, asi nr 7-4/111321](#)).

Nimelt rakendus 01.08.2011 Narva, Koidula ja Luhamaa maanteepiiripunktis uus piirületuskord, mille kohaselt suunab politsei piiri ületada soovivad sõidukid enne piiripunkti sisenemist ootealale. Ülesanne hallata piirieleseid ootealasid anti halduslepingute alusel üle eri äriühingutele, kes võivad piiriületajatele osutatud teenuste eest nõuda tasu.

Õiguskantslerile laekus mitu avaldust selle kohta, et enne riigipiiri ületamist võetakse sõidukijuhtidelt tasu ooteala kasutamise eest ka siis, kui sõiduk peab sõitma piiriületuse ootealale, kuid suunatakse sealt viivituseeta edasi piiripunkti. Nende avalduste lahendamiseks korraldatud menetluse tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et riigipiiri seaduse järgi ei või ooteala kasutamise eest tasu võtta, kui sõiduki piiripunkti suunamine on ainus teenus, mida ooteala haldaja osutab. Seda eeldusel, et piirile saabunud sõiduk on eelnevalt piiriületuse soovi internetis registreerinud ning selle eest tasunud.

Paraku selgus õiguskantsleri menetluse käigus, et praktikas peavad kõik Narva, Luhamaa ja Koidula piiripunkti ootealale suunatud mootorsõidukid maksma tasu ooteala kasutamise eest. Seda tuleb teha sõltumata ootealal viibimise kestusest, näiteks isegi siis, kui sõiduk läbib ooteala üksnes andmete esitamiseks ja tõkkepuude avanemise ootamiseks. Seetõttu esitas õiguskantsler siseministrile mitu ettepanekut, kuidas tagada sõidukite piiriületuse korraldamine kooskõlas seadusega. Ennekõike tuleks õiguskantsleri hinnangul lõpetada ooteala kasutamise eest tasu võtmine juhul, kui sõiduk ei kasuta muid ooteala teenuseid peale piiripunkti suunamise.

Kahjuks ei nõustunud siseminister õiguskantsleri ettepanekutega ning ooteala kasutamise tasu võtmise praktikat ei muudetud. Siseminister põhjendas oma seisukohta ennekõike sellega, et tema tõlgendab riigipiiri seadust nii, et kõik ooteala kulutused tuleb katta ooteala kasutamise tasuga, mida peavad maksma piirile suunduvad sõidukid. Seejuures põhjustab ka sõidukite ootealalt piiripunkti suunamine ooteala haldajale kulutusi. Õiguskantsler ei ole selles küsimuses uuesti siseministri poole pöördunud, kuid ta jälgib ka edaspidi, kuidas piiriületuse ootealade korraldus toimib.

## XI. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Ülevaateastal oli õiguskantsleri menetluses 88 Sotsiaalministeeriumi valitsemisalaga seotud asja, neist 14 puhul algatas õiguskantsler sisulise menetluse.<sup>47</sup> Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olevaid asutusi kontrollis õiguskantsler 32 korral. Üldiselt võib täheldada, et üha enam on õiguskantsler hakanud lahendama sotsiaalteenuste osutamist puudutavaid avaldusi, harvem on õiguskantsler hinnanud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise õiguspärasust. Ka on õiguskantslerile hakanud laekuma avaldusi piiriülese sotsiaalkindlustuse kohta. Vähe on õiguskantsler lahendanud individuaalset tööõigust puudutanud avaldusi.

Nagu eelneval ülevaateastal, ei leidnud ka 2012. aastal sotsiaalvaldkonnas aset suuremaid reforme. Nii pole endiselt põhiõiguste tagamise seisukohalt mitmete oluliste sotsiaalteenuste puhul selge, mis tingimustel ja millise sisuga teenuseid tuleb avalikul võimul osutada. Muu hulgas pole seadusandja lahendanud ajutise peavarju andmise ja varjupaigateenuse sisu ega selle osutamise tingimuste reguleerimata jätmisest tingitud probleeme, mida õiguskantsler käsitles oma 2010. aastal Riigikogule peetud ettekandes.<sup>48</sup> Samuti on jätkuvalt reformimata kollektiivse tööõiguse valdkond, mistõttu on jõus mitmed kollektiivseid tööõigussuhteid põhiseadusevastaselt reguleerivad normid. Ülevaateastal juhtis ühele neist õiguskantsler taas kord tähelepanu, esitades sedapuhku Riigikogule ettepaneku viia norm kooskõlla põhiseadusega ([Toetusstreigist ette teatamine, asi nr 6-8/120919](#)).<sup>49</sup>

Viimasega seonduvalt on õiguskantslerile selgeks saanud, et pikka aega vinduma jäetud sotsiaalvaldkonna probleemid ei kao ega teisene ajaga, vaid muutuvad ühel või teisel moel uuesti aktuaalseks ning vajavad lahendamist. Olgu siin toetusstreikidest etteteatamise kõrval nimetatud apteekide asutamispriirangute n-ö saaga ([Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud, asi nr 6-1/71770](#))<sup>50</sup> või töötuskindlustusstaaži arvestamise asi ([Töötuskindlustusstaaži arvestus, asi nr 6-1/101769](#))<sup>51</sup>, aga ka pikka aega päevakorral olnud vanemahüvitise seaduse küsimused, mis järk-järgult on hakanud konkreetse normikontrolli vormis jõudma Riigikohtuni. Näiteks jõudis 2013. aastal Riigikohtuni vanemahüvitise vähendamist puudutav asi ([Vanemahüvitise vähendamine, asi nr 6-1/110383](#)), mida õiguskantsler oli juba pikka aega menetlenud, lootes, et täitevvõim võtab normi põhiseaduspärasuse tagamiseks ise midagi ette.

Nimetatud vanemahüvitise asja põhituum seisnes küsimuses, kas VHS § 3 lõikes 7 sätestatud valem, mille alusel vähendatakse vanemahüvitist teenitud lisatulust lähtudes, on põhiseaduspärane. Täpsemalt oli küsimus selles, kas VHS § 3 lõike 7 alusel vanemahüvitise vähendamine suuremas ulatuses, kui hüvitise saaja tulu juurde teenib, vastab PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttele. Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et VHS § 3 lõike 7 alusel koheldakse sama suurt vanemahüvitist saavaid isikuid sõltuvalt juurdeteenitava lisatulu suuruselt põhjendamatult ebavõrdselt. Isikuid motiveeritakse teenima lisatulu kas täpselt hüvitise määras või märkimisväärselt rohkem, sest kui isik teenib lisatulu hüvitise määrast veidi rohkem, kaotab ta oma kogusissetulekus (peab riigile tagasi maksma suurema summa, kui oli tema teenitud lisatulu). Õiguskantsler edastas sotsiaalministrile märgukirja ettepanekuga algatada VHS § 3 lõike 7 põhiseadusega kooskõlla viimiseks seadusemuudatus. Sotsiaalminister teavitas õiguskantslerit, et plaanib vanemahüvitise ümberarvutamise valemit muuta selliselt, et see täidaks seaduse eesmärgi, kuid nagu öeldud, on asi jõudnud juba Riigikohtuni. Käsitletu taustal tuleb öelda, et tõenäoliselt on aja küsimus, mil Riigikohtuni jõuab ka 2011.

47 Õiguskantsleri menetlusi sotsiaalvaldkonnast leiab ka Riigikogu, lasteombudsmani ja riigi ennetusasutuse tegevust ning Rahandusministeeriumi valitsemisala käsitlevatest peatükkidest.

48 Vt õiguskantsleri 2010. aasta ülevaate lk 3.

49 Vt Riigikogu tegevust käsitlevast osast.

50 Vt Riigikogu tegevust käsitlevast osast.

51 Vt Riigikogu tegevust käsitlevast osast.

aasta ülevaates käsitletud vanemahüvitise vähendamise juhtum, kus isikul vähendati vanemahüvitist, sest töödandja oli talle maksnud koondamishüvitist.<sup>52</sup>

Õiguskantsler loodab, et 2013. aastal võtab sotsiaalminister lahendada eespool nimetatud ja nimetatamata sotsiaalministrile teada olevad varem tõstatatud sotsiaalvaldkonna probleemid. Muu hulgas loodab õiguskantsler, et 2013. aastal leiavad lahenduse ülevaate aastal Sotsiaali- ja Rahandusministeeriumile teatavaks tehtud füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) sotsiaalmaksuprobleemid, mis olid tekkinud eri riigiasutuste ebatõhusast infovahetusest ([Sotsiaalmaksu tasumine alla 3-aastast last kasvatava vanema eest, asi nr 7-7/110529](#)).

Nimelt laekus 2011. aasta alguses õiguskantslerile avaldus, milles FIE kaebas, et kuigi SMS § 6 lg 1 punkti 1 järgi peaks riik tasuma sotsiaalmaksu Eestis elava alla 3-aastast last kasvatava FIE eest alates lapse sünni kuust, asub riik tegelikult seda kohustust täitma<sup>53</sup> tagasiulatuvalt alles mitme kuu möödumisel lapse sünnist. Seejuures makse tagasiulatuval tegemisel ei täpsustata, mis kuude eest on sotsiaalmaks tasutud. Kuna FIE-st lapsevanem eeldab, et riik täidab oma seadusjärgset sotsiaalmaksu tasumise kohustust alates lapse sünni kuust, ei tee ta lapse sünnist alates sotsiaalmaksu avansilisi makseid.<sup>54</sup> Praktikast viib see olukorraneni, kus FIE sotsiaalmaksu avansiliste maksete maksmise kohustus ei ole täidetud ning Maksu- ja Tolliamet hakkab FIE maksuvõlga sisse nõudma. Ometi on maksuvõla põhjendanud riik, kes on oma kohustuse täitmisega sattunud viivitusse. Nii Sotsiaali- kui ka Rahandusministeerium on probleemi olemasolu möönnud. Sotsiaalminister on teavitanud õiguskantslerit, et selle lahendamiseks tuleb täiendada rahandusministri 31.12.2003. a määrust nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel“ ning luua uus infotehnoloogiline lahendus riikliku pensionikindlustuse registri juurde. Sotsiaalministri sõnul tehakse vajalikud muudatused ja arendustööd 2013. aasta lõpuks Samuti avaldab õiguskantsler lootust, et sotsiaalminister täidab mitmed 2012. aastal õiguskantsleri tehtud soovitusel, mis puudutasid rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teenuste osutamist, sh need, millele õiguskantsler on tähelepanu juhtinud juba 2010. aastast alates seoses Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäiguga.<sup>55</sup> Eelkõige tuleks a) tagada rahvusvahelise kaitse andmise seaduses välismaalasele elukorralduslike küsimuste lahendamisel Eestisse elama asumisel ette nähtud teenuste ning abi osutamine ([Sotsiaalministeeriumi tegevus rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teenuste osutamisel, asi nr 7-4/110026](#)); b) kehtestada seaduses toodud rakendusaktid ning c) algatada seaduse muutmise selle põhiseadusega kooskõlla viimiseks, et sõnaselgelt oleks tagatud vastavate teenuste osutamine isikule kohe alates rahvusvahelise kaitse saamisest ([Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teenuste osutamise regulatsiooni põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/111417](#)).<sup>56</sup>

Nagu öeldud, on õiguskantsler üha enam hakanud lahendama sotsiaalteenuste osutamist puudutavaid avaldusi. Ülevaate aastal võttis õiguskantsler neist seisukoha kahes riigi osutatava sotsiaalteenuse asjas: riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavust puudutanud asjas ([Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus, asi nr 7-4/111598](#)) ning varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamise ja sellega kaasnevalt tõlke tagamise asjas ([Terviseuurin-](#)

52 Vt õiguskantsleri 2011. aasta ülevaate lk 34–35.

53 Riigi sotsiaalmaksu maksmise kohustuse täitmine näeb välja nii, et Sotsiaalkindlustusamet esitab Maksu- ja Tolliametile iga kuu deklaratsiooni ESD ning kannab üle ka arvestatud sotsiaalmaksu summad (vt SMS § 6 lg 4, § 9 lg 7 ja rahandusministri 31.12.2003 määruse nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel“ § 2 lg 1 p 1, § 6 lg 2 ja § 7 lg 1). Õiguskantsleri andmetel maksab Sotsiaalkindlustusamet lapsevanema eest sotsiaalmaksu küll lapse sünnist alates, kuid praktikast esitatakse MTA-le esimene ESD deklaratsioon ja tasutakse sotsiaalmaks alles pärast seda, kui FIE-st lapsevanem esitab Sotsiaalkindlustusametile vanemahüvitise saamise taotluse. Sotsiaalkindlustusamet deklareerib esimesel ESD deklaratsioonil ja tasub sotsiaalmaksu kõikide eelnevate lapse elukuude eest ühe maksena, s.t tagasiulatuvalt.

54 Selline võimalus tuleneb SMS § 9 lõikest 4 ning § 6 lg 1 punktist 1 ja § 6 lõikest 2.

55 Vt õiguskantsleri 2010. aasta ülevaate lk 53–54.

56 Vabariigi Valitsus esitas 2013. aasta alguses Riigikogule eelnõu seaduse muutmiseks. Eelnõu eesmärgiks on muu hulgas täiendada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teenuste osutamist puudutavat regulatsiooni. Vt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr [354 SE](#).

[gute tulemustest teavitamine ja tõlke tagamine varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, asi nr 7-4/111625](#)). Kohaliku omavalitsuse osutatavate sotsiaalteenuste asjadest puudutasid õiguskantsleri menetlused koolitransporditeenuse osutamise kvaliteeti ([Lapse abitusse seisundisse jättnud koolitransporditeenuse osutaja tegevuse järele valvamine, asi nr 7-5/120405](#))<sup>57</sup>, viipekeele tõlketeenuse rahalist kättesaadavust ([Viipekeele tõlketeenuse käibemaksuga maksustamine, asi nr 6-1/111483](#))<sup>58</sup> ja invatransporditeenuse rahalist kättesaadavust ([Tallinnas korraldatud invatransporditeenuse kasutamise toetus nägemis- või liikumispuudega ratastoolita inimesele, asi nr 7-5/111703](#)).

## 2. Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus

Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavust puudutanud asjas oli tööealise avaldaja raske liikumispuudega 4-aastasele lapsele koostatud rehabilitatsiooniplaan, mille järgi vajas laps 2–3 korda nädalas muu hulgas füsioteraapiat. Pea nelja kuu vältel polnud lapsel võimalik seda teenust riigi raha eest saada oma elukohast mõistlikus kauguses, sest kõik maakonna keskusel asunud Sotsiaalkindlustusametiga lepingu sõlminud füsioteraapiateenuse pakkujad olid lepingu 100% täitnud. Lähimad teised riigi raha eest teenuse pakkujad asusid avaldaja elukohast 73 km ja 83 km kaugusel ning nende juurde jõudmiseks tulnuks avaldajal koos 4-aastase liikumispuudega lapsega sõita 2–3 korda nädalas bussiga 180–240 minutit, maksta pileti eest 10–12 eurot ning taluma busside sõidugraafiku (bussid sõitsid vastavalt 8–11 ja 4 korda päevas) ja füsioterapeudi juurde pakutud aja klapitamastest johtuvaid ebamugavusi ja lisakulusid. Ühtlasi tulnuks avaldajal loobuda suurel määral oma sissetulekust (vähemalt 10 tunni töötasust nädalas, kanda sõidu- ja suuremaid toidukulusid).

Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusamet oli rikkunud lapse õigust saada rehabilitatsiooniteenust mõistlikus kauguses tema elukohast, sest lapse õigus kõnealusele teenusele oli selle tegeliku kasutamise võimatuse tõttu kaotanud oma mõtte ja muutunud sellega illusoorseks. Sellisel kujul korraldatud teenuse kättesaadavus ei saanud täita teenusele seadusandja seatud eesmärki ning võis hoopis soodustada avaldaja lapse arengu aeglustumist. Kuna Sotsiaalkindlustusamet oli rikkumise oma kiire tegutsemisega menetluse jooksul heastanud, soovitas õiguskantsler ametil analüüsida riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse korraldust seda teenust vajava isiku vaatenurgast ning edaspidi korraldada riigi rahastatava rehabilitatsiooniteenuse osutamist moel, mis tagab isikule selle teenuse kättesaadavuse mõistlikus kauguses elukohast.

Sotsiaalkindlustusamet vastas õiguskantslerile, et uute lepingute sõlmimisel võttis amet raha jagamisel arvesse piirkondliku vajaduse teenuse järele ja puudega laste arvu maakondade kaupa. Samas võttis amet arvesse, et paljud lapsed kasutavad rehabilitatsiooniteenust ka kompetentsikeskustes. Lisaks lubas Sotsiaalkindlustusamet jälgida lepingumahu täitmist aasta jooksul ja vajaduse korral vähendada kokku lepitud mahte neil rehabilitatsiooniteenuse osutajatel, kes ei täida lepingu mahtu õigel ajal, ning suurendada mahtu neil, kes vajavad lisaraha eelisjärjekorra või piirkondliku vajaduse tõttu. Ühtlasi tõi amet välja, et õiguskantsleri soovitus täielikku järgimist takistab asjaolu, et riigieelarves ei ole piisavalt raha rehabilitatsiooniteenust saama õigustatud isikute vajaduste täitmiseks.

## 3. Tervishoiuteenuse osutamine varjupaigataotlejatele ja sellega kaasneva tõlke tagamine

Avalduse alusel Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse tegevuse uurimise tulemusel soovitas õiguskantsler vastuvõtukeskusel korraldada tervishoiuteenuse osutamisel tõlkimine varjupaigataotlejale arusaadavasse keelde. Lisaks soovitas ta varjupaigataotlejatele üld- ja eriarstiabi osutamise raames tagada isiku teavitamine konsultatsioonide ning uuringute tule-

57 Vt lasteombudsmani osast.

58 Vt Rahandusministeeriumi valitsemisala alt.

mustest nii, et varjupaigataotleja saaks konsultatsioonide tulemusest teada otse, s.t ilma vastuvõtukeskuse töötaja vahendusest. Samuti kordas õiguskantsler juba 2010. aastal toimunud kontrollkäigu tulemusena tehtud soovitus üldjuhul mitte kohustada varjupaigataotlejaid avaldama vastuvõtukeskuse töötajatele terviseandmete sisu arsti juurde pääsemise tingimusena enam, kui on abi korraldamiseks vajalik.

#### 4. Invatransporditeenuse rahaline kättesaadavus

Tallinna invatransporditeenuse asjas oli põhiküsimus, kas teenuse osutamise korraldus vastas võrdse kohtlemise põhimõttele. Tallinnas on invatransporditeenus korraldatud eri alustel sõltuvalt sellest, kas teenuse saajaks oli raske või sügava nägemispuudega isik, ratastooli mittekasutav liikumispuudega isik või ratastooli kasutaja. Neist ratastooli kasutajatele võimaldati teenust ühes kuus kaheksa korda, kusjuures üks sõit võis kesta kuni 30 minutit (invabussiteenus). Ülejäänud said seevastu invatransporditeenust kasutada 32 euro eest kuus (taksoteenus) ehk umbes kolm korda, kui ühe sõidu kestuseks oleks olnud 30 minutit. Seega võimaldati Tallinnas taksoteenust vähemas mahus kui invabussiteenust. Seejuures pidid ratastooli kasutajad invatransporditeenuse eest maksma vähem kui raske või sügava nägemispuudega isikud ja ratastooli mittekasutavad liikumispuudega isikud. Nägemispuudega avaldaja leidis, et kirjeldatud juhul on tegu inimeste ebavõrdse kohtlemisega puude alusel.

Õiguskantsler avaldajaga ei nõustunud. Küll aga soovitas õiguskantsler, tuginedes puuetega inimeste õiguste konventsioonile, kaaluda Tallinna Linnavalitsusel taksoteenuse limiidi kasutamisel suurema paindlikkuse võimaldamist, et puudega isik saaks suurema vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks. Seejuures asus õiguskantsler seisukohale, et teenuse paindlikkuse loomisel ei tohiks takistuseks saada asutusesisesed, haldusest endast sõltuvad tegurid (nt omavalitsuse enda seatud raamatupidamislikud piirangud).

Õiguskantsler põhjendas oma seisukohta sellega, et kuigi mõlemal rühmal esinevad puudest tingitult liikumisel teatud takistused ning nad vajavad liikumisel abi, võivad nende liikumisel esinevad takistused olla isesugused. Sellest tulenevalt võivad nende ületamise meetmed erineda, samuti võib seetõttu nende osutamise maht ja omaosaluski varieeruda. Näiteks lähtudes eeldusest, et ratastooli kasutataval inimestel on võrreldes nägemispuudega ratastooli mittekasutavate inimestega Tallinnas liikumine ja ühistranspordi kasutamine üldjuhul enam takistatud, on nn universaalteenusena taksoteenuse/invabussiteenuse võimaldamisel mahu erinevus põhjendatud. Ka võib samadel põhjustel erineda kõnealuste sihtrühmade puhul makstav ühetaoline omaosalus. Kui aga puudega isikul on liikumistakistusi sellisel määral, et universaalses mahus taksoteenus/invabussiteenus ja muud universaalsed meetmed seda ei kata või teenust saaval inimesel ja tema perekonnal on nende majandusliku olukorra tõttu olulisi raskusi omaosalust ühetaolises määras tasuda, tuleb teenusele seatud eesmärgi saavutamiseks osutada inimesele lisaabi.

Tallinna Linnavalitsus vastas õiguskantslerile, et invatransporditeenuse osutamise praegune korraldus on end igati õigustanud ning puudub vajadus muuta teenuse osutamist paindlikumaks.

#### 5. Piiriülene sotsiaalkindlustus

Piiriülest sotsiaalkindlustust käsitles menetlus, kus avaldaja taotles Sotsiaalkindlustusamehilt seoses lapse isa surmaga nende ühisele lapsele toitjakaotuspensioni ([Toitjakaotuspensioni taotlemine teises Euroopa Liidu liikmesriigis elanud toitja kaotuse korral, asi nr 7-4/121042](#)). Taotluses jättis avaldaja lahtrid „Olen töötanud välisriikides“ ja „Ei ole töötanud välisriikides“ täitmata. Avaldaja oli aga lisanud taotlusele dokumendi, millest nähtus, et lapse isa oli sündinud ja surnud teises Euroopa Liidu liikmesriigis ning elanud teatud perioodil väljaspool Euroopa

Liitu. Sotsiaalkindlustusamet jättis lapsele toitjakaotuspensioni määramata, kuna lapse isa ei olnud Eestis elanud ning tal puudus siin tööstaaž. Pea kümme kuud hiljem taotles avaldaja Sotsiaalkindlustusameti kaudu lapsele toitjakaotuspensioni hoopis kolmandast Euroopa Liidu liikmesriigist, mille kodanik lapse isa oli olnud ning kus ta oli elanud ja töötanud. Sotsiaalkindlustusamet edastas seepeale Euroopa Liidu sotsiaalkindlustushüvitiste taotlemiseks vajalikud vormid selle Euroopa Liidu liikmesriigi pädevale asutusele.

Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusamet oli esialgse toitjakaotuspensioni määramise taotluse läbivaatamisel rikkunud hea halduse tava. Nimelt pidi ametil pensioniavaldust vaadates olema selge, et tal polnud piisavalt andmeid lapse isa elukoha- ja töötamisriikide kohta. Ka pidi amet olema teadlik, et pensioniavalduuse vorm, mis nõudis toitjakaotuspensioni taotlemisel sõnaselgelt andmeid taotleja enda, mitte aga toitja töötamisperioodide kohta, võis avaldajat eksitada. Neil põhjustel pidanuks Sotsiaalkindlustusamet hea halduse tavast tulenevalt pärast seda, kui tõsikindlalt oli selgunud, et lapsel polnud õigust saada toitjakaotuspensioni Eestist, abistama avaldajat pensioni nõuetekohasel taotlemisel ning andma talle pensioni taotlemise kohta vajalikke selgitusi. Nii talitades oleks avaldaja saanud asuda realiseerima oma lapse õigust toitjakaotuspensionile teisest Euroopa Liidu liikmesriigist juba kümme kuud varem.

Seesuguste eksimuste vältimiseks soovitas õiguskantsler Sotsiaalkindlustusametil võtta kasutusele meetmed. Amet võttis õiguskantsleri soovitusel kuulda ning koolitas seepeale oma ametnikke uurimis- ja selgituskohustuse täitmise alal. Lisaks tegi amet sotsiaalministrile ettepaneku muuta toitjakaotuspensioni taotlemise vormi selgemaks. Sotsiaalminister muutis pensioniavalduuse vormi.

## 6. Individuaalne tööõigus

Kuigi individuaalset tööõigust puudutanud avaldusi on õiguskantsler lahendanud vähe, on ta siiski mõnes selle valdkonna asjas seisukoha kujundanud. Nii analüüsis õiguskantsler avalduse alusel ÜKS § 39<sup>1</sup> lõike 1 kooskõla PS § 12 lõikest 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega. Avaldaja leidis, et säte võib olla põhiseadusega vastuolus, kuna sätte kohaselt ei muutu teaduriga sõlmitav tööleping ka selle mitmekordsel pikendamisel tähtjatuks. Õiguskantsler jõudis sätet analüüsidest järeldusele, et see on kooskõlas põhiseadusega, kuna sätte eesmärgiks on võimalus valida järjepidevalt parimaid spetsialiste, mistõttu tähtjalise töölepinguga töötav teadur ei saa eeldada, et lepingut uuendatakse järgnevatel perioodidel. Esitatud seisukohast olenemata leidis õiguskantsler veel, et kui tähtjaliste töölepingute sõlmimist ülikooli teadustöötajatega kuritarvitatakse, tuleb avalikul võimul otsida võimalusi seadusvastase rakendamispädevuse ärahoidmiseks ([Ülikooli teaduriga sõlmitud töölepingu tähtjalisus, asi nr 6-1/120385](#)).

Paralleelselt õiguskantsleriga kujundas samas asjas oma arvamuse Euroopa Komisjon. Täpsemalt hindas Euroopa Komisjon, kas ülikooliseadus vastab selles osas 28.06.1999. a direktiivile nr 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse tähtjalise töö kohta sõlmitud raamkokkulepet. Õiguskantslerile teadaolevalt on Haridus- ja Teadusministeerium Euroopa Komisjoni menetluse tulemusel valmis ülikooliseadust muutma.

Nagu eespool öeldud, kontrollis õiguskantsler põhiõiguste ja -vabaduste järgimist mitmes asutuses kohapeal. Asenduskodude, erihooldekodude, psühhiaatriaahaglate ja hooldusraviteenuse osutajate kontrolli tulemused on kajastatud nii riigi ennetusasutuse kui ka lasteombudsmani tegevust käsitlevates osades.

### 3. OSA

#### ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA



## I. SISSEJUHATUS

ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll (OPCAT) võeti vastu 18.12.2002. Eesti Vabariik kirjutas sellele alla 21.09.2004 ning see jõustus Eesti suhtes 17.01.2007. Eestis täidab riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007. aastast õiguskantsler.<sup>59</sup>

Milles seisneb õigus mitte olla piinatud, julmalt, ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud või karistatud (edaspidi ka väärkohtlemine), seda on põhjalikumalt selgitatud õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaates.<sup>60</sup> Toona juhiti ka tähelepanu asjaolule, et Eestis kehtiva KarS §-s 122 sätestatud piinamise koosseis ei vasta rahvusvaheliste organisatsioonide (nt ÜRO piinamisvastane komitee ja inimõiguste komitee<sup>61</sup>) hinnangul Eestile siduvates rahvusvahelistes konventsioonides antud piinamise mõistele. Vabariigi Valitsus on 2011. aastal lubanud karistusseadustikku muuta,<sup>62</sup> kuid ei ole seda seni teinud.

Varem on Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastanud kahel korral, et Eesti Vabariik on rikkunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 3, mis sätestab väärkohtlemise keelu.<sup>63</sup> 2012. a lisandus sellele veel üks sellekohane lahend.<sup>64</sup>

OPCAT kohaselt on kinnipidamiskohtadeks kõik kohad, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus avalikku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul (art 4 lg 1). 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 (art 4 lg 2). Teisisõnu, kinnipidamisasutuseks on lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele sõltumata nende omandivormist kõik teised asutused, 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 psühhiaatria haiglas, hooldekodus jms.<sup>65</sup>

Eestis on OPCAT mõttes kinnipidamiskohtadena kvalifitseeruvaid asutusi kokku veidi alla 150. Neist suurima osa moodustavad politsei kinnipidamiskohad ja hoolekandeadasutused. Kontrollitavad kinnipidamiskohad valitakse, kui koostatakse õiguskantsleri iga-aastast tööplaani, kus otsustatakse aasta jooksul kontrollitavad asutused, kontrollkäikude toimumise aeg ja liik (s.o etteteatatud või etteteatamata) ning see, kas ja milliseid eksperte on vaja kontrollkäikudele kaasata. Mõistagi koostatakse tööplaani arvestusega, et jääks võimalus teha ka *ad hoc* kont-

59 Vt õiguskantsleri seaduse § 1 lg 7.

60 Vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 66. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2010\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010_aasta_tegevuse_ulevaade.pdf).

61 Conclusions and recommendations of the Committee against Torture. Estonia. 22.11.2007, CAT/C/EST/CO/4, p 8; Concluding observations of the Human Rights Committee. Estonia. 28.07.2010, CCPR/C/EST/CO/3, p 7. Kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/10128>.

62 Replies of the Government of Estonia to the list of issues (CCPR/C/EST/Q/3) to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Estonia (CCPR/C/EST/3). (03.05.2010, CCPR/C/EST/Q/3/Add.1, p 66.) Replies of the Republic of Estonia to the list of issues prior to the submission of the fifth periodic report on implementation of the International Convention Against Torture, p 1 (kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.vm.ee/sites/default/files/CAT\\_Replies\\_of\\_Estonia.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/CAT_Replies_of_Estonia.pdf)).

63 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005. a otsus asjas nr 64812/01, *Alver vs. Eesti*; 02.07.2009. a otsus asjas nr 41653/05, *Kotšetkov vs. Eesti*. Otsuste tõlked eesti keelde on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/9121#sisu>.

64 Kaasuses *Julin vs. Eesti Vabariik* leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et Eesti riik on rikkunud kaebaja artiklist 3 tulenevaid õigusi rahustusvoodi kasutamisel. Tuvastati ka art 6 lõike 1 rikkumine seoses kaebaja õigusega pöörduda kohtusse kaebusega tema suhtes toimunud täieliku läbiotsimise peale. Rikkumist ei tuvastatud jõu ja käeraudade kasutamisel, läbiotsimisel ega avaldaja väärkohtlemise väidete uurimisel (art 3 n-ö menetluslik külg); samuti seoses kaebaja õigusega pöörduda oma kinnipidamistingimuste peale esitatud kaebustega kohtusse (art 6 lg 1) (Euroopa Inimõiguste Kohtu 29.05.2012. a otsus asjades nr 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10).

65 Kinnipidamiskoha ja nn avatud asutuse vahel piiri tõmbamise kohta vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 67.

rollkäike. Õiguskantsler võtab kontrollitavate kinnipidamiskohtade valiku aluseks eeskätt varasema kontrollkäigu toimumise aja (eesmärgiks on külastada iga asutust vähemalt üks kord 3 aasta jooksul), konkreetse koha problemaatilisuse põhiõiguste tagatuse aspektist ning mujalt teatavaks saanud ja viivitamatut kontrollimist vajavad asjaolud (nt meediast või avaldustest laekuv teave).

2012. aastal toimus 23 kontrollkäiku, mille raames külastati 23 kinnipidamiskohta.<sup>66</sup> Võrdluseks võib välja tuua, et 2011. aastal toimus 33 kontrollkäiku, mille raames külastati 35 kinnipidamiskohta; 2010. aastal 27 kontrollkäiku, mille raames külastati 33 kinnipidamiskohta; 2009. aastal 25 kontrollkäiku, mille raames külastati 37 kinnipidamiskohta; 2008. aastal külastati 19 kontrollkäigu raames 40 kinnipidamiskohta ning 2007. aastal toimus 18 kontrollkäiku.

Kontrollkäigud liigitusid kontrollitavate asutuste kaupa 2012. aastal järgmiselt:

- 1) politsei kinnipidamiskohad – 5 kontrollkäiku (neist 5 etteteatamata), külastatud 5 kinnipidamiskohta;
- 2) kaitsevägi – 4 kontrollkäiku, külastatud 4 väeosa<sup>67</sup>;
- 3) tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad – 6 kontrollkäiku (neist 6 etteteatamata), külastatud 6 kinnipidamiskohta;
- 4) ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad – 6 kontrollkäiku (neist 6 etteteatamata), külastatud 6 kinnipidamiskohta;
- 5) hooldusraviteenuse osutajad – 6 kontrollkäiku (neist 6 etteteatamata), külastatud 6 kinnipidamiskohta.

Ülevaateaastal kontrollkäike väljasaatmiskeskusesse, vanglatesse ega erikoolidesse ei toimunud.

Eksperte kasutati 2012. aastal 2 korral. Ekspertideks olid perearst ja päästeametnik.

Õiguskantsleri kontrollkäikude meetodikat ja kriteeriume, millest lähtudes kinnipidamiskohtade tegevust hinnatakse, on põhjalikumalt kirjeldatud õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaates.<sup>68</sup> Kontrollkäigu tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles tehakse soovitusel ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse õiguskantsleri veebilehel.<sup>69</sup> Kokkuvõtete avaldamisel arvestatakse andmekaitse nõudeid (s.t ei avaldata isikuandmeid jms). Kontrollkäikude kokkuvõtete lühitutvustus tõlgitakse inglise keelde.<sup>70</sup>

Lisaks kontrollkäikudele on tehtud ka muud väärkohtlemist ennetavat tööd, mis on suunatud nii kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste kui ka avalikkuse teadlikkuse parandamisele väärkohtlemise olemusest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest.

2012. aastal avaldati järgmised kinnipidamiskohtade probleeme, väärkohtlemist ja/või õiguskantsleri sellealast pädevust tutvustavad õiguskantsleri ja tema nõuniku kirjutised:

I. Teder. Avalik pöördumine sotsiaalministri poole laste kehalise karistamise keelustamiseks, 19.11.2012<sup>71</sup>;

66 SA Rapla Maakonnahaigla ja SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla osutavad nii tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi kui ka hooldusraviteenust; SA Viljandi haigla osutab nii tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi kui ka ööpäevaringset erihooldusteenust; SA Koeru Hooldekeskus osutab nii ööpäevaringset erihooldusteenust kui ka hooldusraviteenust. Seetõttu on kontrollitavate asutuste liigitusest lähtuvas loetelus kontrollkäikude arv suurem.

67 Kaitseväge kontrolli raames külastati mereväe baasi, Viru jalaväepataljoni, staabi- ja sidepataljoni ning Kuperjanovi jalaväepataljoni.

68 Vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 68–69.

69 Kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?si\\_sutuup=seisukoht&menetluse\\_liik=4&dokumendi\\_liik=46&valitsemissala=117](http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?si_sutuup=seisukoht&menetluse_liik=4&dokumendi_liik=46&valitsemissala=117).

70 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/en/inspection-visits>.

71 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsleri-avalik-poordumine-sotsiaalministri-poole-lastehalise-karistamise-keelustamiseks>.

A. Aru. Ikka veel ihunuhtlus? – Märka Last, sügis 2012, lk 6–10.

Lisaks korraldasid Õiguskantsleri Kantselei ametnikud koolitusi ja teabepäevi kinnipidamiskoh-tade töötajatele. 2012. aastal viidi ellu üks suurem väärkohtlemise ennetamise koolitusprojekt. R. Sults koolitas 2012. aastal 24 kaitsevägeosa ajateenijaid, tutvustades nende põhiõigusi.

Ka kantselei töötajate koolitamine väärkohtlemise ennetamise valdkonnas on oluline. Seetõttu toimus 2012. a koolitus intellektipuude teemal (mis on intellektipuue, kuidas saada kontakti intellektipuudega isikutega, kuidas hinnata öeldu tõe vastavust jms).

Ennetusasutusena tegutsedes peab õiguskantsler väga oluliseks rahvusvahelist koostööd teiste ennetusasutuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Õiguskantsleri nõunikud osalesid järgmistel üritustel:

- 19.–22.03 osales K. Albi seminaril „Monitoring for the risks of ill-treatment or torture during the immigration removal process: key issues facing the NPMs“ Genfis;
- 18.–20.06 osalesid I-I. Määrits ja J. Konsa Balti riikide *ombudsman*ide koostöökohtu-misel Riias, kus muu hulgas arutati OPCAT-ga seotud teemasid;
- 22.–27.09 osalesid I. Teder ja R. Sults rahvusvahelisel relvajõudude ombudsmanide 4. konverentsil Ottawas.

Lisaks kohtuti Õiguskantsleri Kantseleis järgmiste väliskülalistega:

- 26.03 ÜRO pagulaste ülemkomissari (UNHCR), Balti riikide ja Põhjamaade regiooni esi-n-daja Pia Prytz Phiriga;
- 30.05 Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) delegatsiooniga.
- 2012. aastal analüüsis õiguskantsler mitmeid väärkohtlemise ennetamisega otsese-malt või kaudsemalt seotud õigusaktide põhiseaduspärasust (nt kinnipeetavale mää-ratud distsiplinaarkaristuse viivitamata täitmisele pööramise lubatavus, kinnipeetava isikliku elektriseadme kasutamisega seotud kulude hüvitamise põhiseaduspärasus, isi-kuarvega seonduv, kohustusliku kohtueelse menetluse lubatavus). Otsest põhiseadu-sevastasust õiguskantsler eelnimetatud normide puhul ei tuvastanud.

Väärkohtlemise ennetamisega seonduvad ka mitmed *ombudsman*'i pädevuse raames soorita-tud menetlused, nt varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamisel ilmnenu-d probleemid (sh tõlkimine, arsti juurde pääsemine), politsei poolt vahetu sunni ja kinnipeetu terviseseisundi dokumenteerimine, isiku kainenema toimetamine ja tema suhtes selle käigus erivahendite rakendamine, kinnipeetava suhtes ohjeldusmeetmete kasutamine tema viibimisel väljaspool vanglat asuvas haiglas, kinnipeetava viibimine tema kambri läbiotsimise juures, pöördumis-tele vastamisega seotud probleemid vanglas. Eelloetletud *ombudsman*'i menetluste pinnalt on õiguskantsler teinud ka üldisemaid soovitusi, ettepanekuid ja järeltõu halduspraktika muu-tmise vajalikkuse kohta. Nimetatud juhtumeid on käsitletud ülevaate 2. osas Justiitsministeer-iumi, Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisala all.

Jätkuvalt vahetavad õiguskantsler ning Justiits- ja Siseministeerium teavet surmajuhtumite kohta vanglates ja arestimajades. Seejuures, olles omaalgatuslikult analüüsinud 2011. aasta jooksul politseihoonetes kinni peetud isikute surmajuhtumite materjale ning tuginedes ka varasemale praktikale, pöördus õiguskantsler soovitusel Siseministeeriumi poole, et minis-teerium kujundaks oma seisukoha politseihoonete kinnipidamiskambrite julgeoleku suhtes ning astuks koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga samme isikute kinnipidamise turvalisemaks muutmiseks. Kontroll põhines Politsei- ja Piirivalveametis korraldatud distsiplinaarmenetluse materjalide hindamisel. Õiguskantsler asus seisukohale, et Politsei- ja Piirivalveametis tuleb arendada ja täiendada seniseid kinnipeetavate isikute järelevalvemeetmeid, et tagada isikute suurem turvalisus. Nii siseminister kui ka Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor võtsid koos-

töös arutusele kambrite turvalisuse ning õiguskantslerit lubati astunud sammudest teavitada ([Julgeolek PPA kambrites, asi nr 7-7/120340](#)).

Õiguskantsleri nõunikud osalesid vaatlejana ka vanglate relvastatud üksuse korraldatud läbiotsimistel.

Järgnevalt on antud põhjalikum ülevaade õiguskantsleri 2012. aastal eri kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäikudest, muu hulgas on esile toodud neis kohtades esinenud kitsaskohad.

## II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES

### 1. Politsei kinnipidamiskohad

2012. aastal kontrollis õiguskantsler viit politseihoonet, kõik eranditult Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuris. Kontrollitud politseihooned olid järgmised:

- [Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kuressaare kambrisse \(asi nr 7-7/120823\);](#)
- [Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Pärnu kambrisse \(asi nr 7-7/121199\);](#)
- [Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kärkla kambrisse \(asi nr 7-7/121347\);](#)
- [Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Paide kambrisse \(asi nr 7-7/130046\);](#)
- [Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Rapla kambrisse \(asi nr 7-7/130046\).](#)

Varasematel kontrollkäikudel tuvastatud kehvad olmetingimused olid peamiseks põhjuseks, miks ülevaateaastal keskendus õiguskantsler vaid Lääne prefektuuri politseihoonete kontrollile.<sup>72</sup> Kõik kontrollkäigud sooritati etteteatamata ning eksperdina kaasati Pärnu kambri kontrollimisse perearst, Pärnu ning Kuressaare kambri kontrollimisel osales päästeametnik. Eksperti või asjatundja osalemise kontrollkäigul otsustas õiguskantsler varasemate kontrollkäikude tulemuste ning kontrollitava politseihoone tingimuste põhjal.

Lääne prefektuuri puudutas 2012. aasta olulisim areng politseikinnipidamiskohtades – aasta lõpus avati täiesti uus Kuressaare politseijaoskond ning kambriplakk. Senises Kuressaare politseijaoskonnas ja -kambris, mida õiguskantsler oli viimati kontrollinud 03.05.2012, olid vaieldamatult ühed Eesti kehvemad olmetingimused ning nendele puudujääkidele on õiguskantsler aastate jooksul pidevalt tähelepanu juhtinud.

2012. aasta kontrollkäikudest politseihoonetesse saab esile tuua kaks läbivat probleemi: esiteks puudused olmetingimustes ning teiseks ametnike vähesus. Need vajakajäämised mõjutavad negatiivselt kinnipeetavate isikute õiguste tagamist.<sup>73</sup> Lisaks tuvastati üksikujuhtumitel puudujääke kinnipeetavatele isikutele arstiabi võimaldamisel, kinnipeetavate isikute lähedaste teavitamise dokumenteerimisel jms. Vaid Kärkla kambris ei tuvastanud õiguskantsler ühtegi rikkumist. 2012. aastal korraldatud kontrollkäikude pinnalt võib positiivse üldistusena välja tuua, et pea kõigis kontrollitud kambrites on tunduvalt paranenud kinnipeetavate isikutega seotud dokumentide korrektne vormistamine, millele õiguskantsler oli juhtinud politsei tähelepanu 2010. ja 2011. aastal.

#### 1.1 Olmetingimused

Puudulikud olmetingimused iseloomustasid kontrollitud politseihoonetest enim Pärnu ja Kuressaare (nüüd juba kasutusest kõrvaldatud) kambrit. Näiteks selgus kontrollkäikudel, et mõlemas politseihoones puudus kinnipeetavate isikute jalutushoov, Kuressaares olid kambrid ilma akna ja tualettruumita. Olmetingimuste tuleohutuse puudujääke tuvastas ka päästeametnik.

Olmetingimustes on lisaks Pärnu ja Kuressaare kambrile arenguruumi ka Paide ja Rapla kambri, kuid sealne üldpilt on kindlasti kinnipeetavate isikute põhiõiguste tagamist soosivam. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et Paide ja Rapla kambris viibivad kinnipeetavad võrdlemisi lühikest aega.

72 Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuurile keskendunud kontrollimist alustas õiguskantsler 2011. aasta lõpus, kui 03.11.2011 toimus kontrollkäik Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu kambrisse.

73 Samu põhiprobleeme tuvastas õiguskantsler ka näiteks 2011. aasta kontrollkäikudel.

Kinnipidamisasutuste olmetingimuste ajakohastamine nõuab riigilt olulisel määral ressursi ning seetõttu peab arvestama muu hulgas üldise majandusliku olukorraga. Kontrollkäikude kokkuvõttes soovitab õiguskantsler hoida isikuid puudulike olmetingimustega kambrites võimalikult lühikest aega.

Nagu märgitud, suleti Kuressaare politseihoone ning 2012. aasta lõpus avati seal uus ajakohane politseijaoskond koos kinnipidamiskambritega. Seega peaks vähemalt osa olmetingimuslike puudujääke olema kõrvaldatud (nt jalutushoovi puudumine, akna ja WC puudumine kambris).

Pärnu kambris on siiani tehtud raha olemasolu korral remonttöid nii kambrites kui ka arestimaja n-ö üldkasutatavates ruumides (täielikult renoveeritud on kinnipeetavate duširuum, köök ja ventilatsioonisüsteem).

## 1.2 Ametnike vähesus

Teine mitut kontrollitud politseihoonet puudutav probleem oli ametnike vähesus, mistõttu ei suudeta kinnipeetavatele isikutele tagada kõiki (või täiel määral) õigusaktidest tulenevaid õigusi. Näiteks tuvastas õiguskantsler, et nädalavahetustel ei saa Rapla ja Paide kambris kinnipeetavad isikud viibida ettenähtud määral vabas õhus.

Õiguskantsler tegi olukorra parandamiseks Politsei- ja Piirivalveametile ettepaneku leida kinnipeetavatele ette nähtud õiguste tagamiseks politseihoonetes võimalusi kas täiendavate ametnike töölevõtmise või töökorralduse muutmise teel.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor kinnitas oma vastuses õiguskantsleri ettepanekule, et näiteks Pärnu kambris on seni täitmata kolm ametikohta ning arestimaja politseiniku ametikohale on korraldatud kolm konkurssi, mis on kõik ebaõnnestunud. Ametikohtade arv Lääne prefektuuri Rapla ja Paide arestikambris, laiemalt ka teistes arestikambrites sõltub eeskätt personali eelarvest. Eelnevatel perioodidel on arestikambrite nõuetekohast toimimist pärssinud oluliselt probleemid, mis on seotud lahkunud ametnike asemele uute leidmisega (konkursside ebaõnnestumine). Töö arestimajas ei ole atraktiivne töö eripära tõttu: suletud ruum, võimalikud nakkused, rüüanded jms ning madal palk.

Peadirektor selgitas, et 2013. aastal uue palgasüsteemi rakendamiseks mõeldud täiendavast palgarahast suunatakse teenistujate palkade korrastamiseks 1,4 miljonit eurot. Kokku puudutab see arvestuslikult 700 inimest ehk ligi pooli Politsei- ja Piirivalveameti teenistujatest, sh arestimaja töötajaid. Seepärast loodab peadirektor, et järgmised konkursid vabade ametikohade täitmiseks ei ebaõnnestu.

Kohe tarvitusele võetud meetmetest tõi peadirektor esile, et riskide maandamiseks on vahetuses olevale väljuhile seatud kohustus regulaarselt kontrollida olukorda kambris (vajaduse korral kaasates politseipatrulli) ning sündmustele arestikambris reageerib lähim patrull.

## 2. Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler kuut tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajat:

- [Kontrollkäik SA-sse Rapla Maakonna Haigla \(asi nr 7-9/130273\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Põhja-Eesti Regionaalhaigla<sup>74</sup> \(asi nr 7-9/130325\)](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Tallinna Lastehaigla \(asi nr 7-9/130324\);](#)
- [Kontrollkäik Wismari Haigla AS-i \(asi nr 7-9/130246\);](#)
- [Kontrollkäik Pärnu Haigla SA-sse \(asi nr 7-9/130275\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Viljandi Haigla<sup>75</sup> \(asi nr 7-9/130296\).](#)

74 Õiguskantsler kontrollis SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliniku 5. ja 7. osakonda.

75 Õiguskantsler kontrollis SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliniku akuutpsühhiaatria, tuberkuloosiravi, sundravi, psühhiaatrilise pikaaravi ning lastepsühhiaatria osakonda.

Kontrollitavate asutuste valikul peeti eelkõige silmas õiguskantsleri varasemate kontrollkäikude tulemusi ning seda, et tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutamise kui isikute põhiõigusi tugevalt riivava tegevuse üle säiliks järjepidev kontroll.

Kõik kontrollkäigud tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajate juurde tehti ette teatamata ja kaasamata eksperte.

Õiguskantsler kontrollis nimetatud asutustes eelkõige ohjeldusmeetmete rakendamist. Probleeme tuvastas õiguskantsler peamiselt eraldusruumide kasutamises ning ohjeldusmeetmete puudulikus registreerimises. Järgnevalt on täpsemalt käsitletud neid puudusi ja õiguskantsleri seisukohti nende kõrvaldamiseks.

## 2.1 Isikute eraldamine

Isikute eraldamise olulisema puudusena võib kolmes kontrollitud asutuses tuua esile isikute eraldamise tingimused, mille puhul ei pruugi alati olla tagatud isikute turvalisus. Nii kasutati ühes kontrollitud asutuses<sup>76</sup> isikute eraldamiseks tavapalati, mille üks eraldamisvajaduse ilmnenisel lukustati. Samas ei olnud igapäevaseks eluks kohandatud ruum selline, mis oleks taganud isiku palatisse eraldamisel tema turvalisuse. Kahes asutuses<sup>77</sup> oli probleemne eraldamiseks (ja muude ohjeldusmeetmete rakendamiseks) kasutatavate spetsiifiliste eraldusruumide turvalisus, kuna ruumis olid ka esemed, millega isik võis ennast hõlpsalt vigastada (kinnitamata voodi, seinast väljaulatuv kruvi, mõranenud ukseklaas).

Õiguskantsler tegi ettepaneku eraldada isik vaid eraldamiseks kohandatud turvalisse ruumi, kus isikul ei oleks võimalik tekitada endale vigastusi.

## 2.2 Rakendatud ohjeldusmeetmete registreerimine

Teise enam esinenud puudusena ilmnis, et jätkuvalt<sup>78</sup> on asutustes probleeme rakendatud ohjeldusmeetmetest kiiret ülevaadet andva registri pidamisega. Rakendatud ohjeldusmeetmete registrit ei pidanud kontrollitud asutustest kaks<sup>79</sup> ning ühes asutuses<sup>80</sup> oli küll register loodud, kuid seda ei täidetud.

Ohjeldusmeetmete rakendamisel on tegemist väga intensiivse põhiõiguste ja -vabaduste riivuga. Seetõttu on vajalik, et sellist tegevust saaks asutus ise ja ka asutusevälised järelevalvajad efektiivselt kontrollida. Et see võimalik oleks, on seadusandja ohjeldusmeetmete kasutamisest kiire ja üldistatud ülevaate saamiseks ette näinud kohustuse dokumenteerida ohjeldusmeetmete rakendamine muu hulgas tervishoiuteenuse osutaja peetavas vastavas registris.

Kuna kolm kontrollitud asutust kõnealust kohustust ei täitnud, tegi õiguskantsler neile ettepaneku luua ohjeldusmeetmete register ning pidada seda korrektset.

## 3. Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad

Õiguskantsler kontrollis 2012. aastal kuut ööpäevaringset erihooldusteenuse osutajat:

- [Kontrollkäik AS-i Hoolekandeteenused Koluvere Kodu \(asi nr 7-9/130280\);](#)
- [Kontrollkäik AS-i Hoolekandeteenused Valkla Kodu \(asi nr 7-9/130290\);](#)
- [Kontrollkäik AS-i Hoolekandeteenused Tori Kodu \(asi nr 7-9/130281\);](#)

76 Vt SA Viljandi Haigla kokkuvõtte p 4.3.2.

77 Vt SA Rapla Maakonnahaigla kokkuvõtte p 4.2; ja Wismari Haigla AS kokkuvõtte p 4.2.2.

78 Vt õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaate 3. osa p 4.2.

Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade\\_2011\\_qr.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade_2011_qr.pdf).

79 Vt Wismari Haigla AS kokkuvõtte p 4.1 ja SA Viljandi Haigla kokkuvõtte p 4.1.

80 Vt SA Rapla Maakonnahaigla kokkuvõtte p 4.1.

- [Kontrollkäik SA-sse Koeru Hooldekeskus \(asi nr 7-9/130308\);](#)
- [Kontrollkäik AS-i Hoolekandeteenused Võisiku Kodu<sup>81</sup> \(asi nr 7-9/130289\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Viljandi Haigla \(asi nr 7-9/130296\).](#)

Kontrollitavate asutuste valikul pöörati suuremat tähelepanu asutustele, kus osutatakse ööpäevaringset erihooldusteenust isikutele, kes saavad teenust kohtumääruse alusel (AS-le Hoolekandeteenused kuuluvas Koluvere Kodus, Valkla Kodus ja Võisiku Kodus).

Kõik kontrollkäigid ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate juurde toimusid neid sellest eelnevalt teavitamata. Eksperte kontrollkäikudele ei kaasatud.

Olulisemad kontrollkäikudel tuvastatud probleemid puudutasid ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute vabadusõiguse võimalikku piiramist ning isikute eraldamist ja eraldusruumi.

### 3.1 Oht isikute vabadusõiguse piiramisele

Ühes kontrollitud asutuses<sup>82</sup> ilmnes, et osal isikutel, kes saavad vabatahtlikult ööpäevaringset erihooldusteenust, olid toa ukse väljaspool haagid, mida ei olnud toas viibijal võimalik avada. Õiguskantsleri hinnangul esines oht, et nendes ruumides võidakse piirata isikute vabadust. Seadusandja on iseenesest lubanud teatud tingimuste korral piirata nende isikute vabadust, kes saavad ööpäevaringset erihooldusteenust, kuid seda võib teha vaid selleks otstarbeks ette nähtud ruumis ehk eraldusruumis.

Selleks et puuduks võimalus isikuid nende tahte vastaselt ruumi sulgeda ning kõrvaldada isikute vabaduspõhiõiguse piiramise oht nende igapäevaseks elamiseks mõeldud tubades, tegi õiguskantsler ettepaneku eemaldada viivitamata tubade uste välisküljelt haagid.

### 3.2 Isikute eraldamine ja eraldusruum

Isikute eraldamise ja eraldusruumiga seonduvaid probleeme esines neljas külastatud asutuses. Olulisemateks puudusteks pidas õiguskantsler eraldusruumi kasutamist muudel eesmärkidel kui eraldamiseks, isiku regulaarset öist tuppä lukustamist, eraldusruumi üldist ebarahuldavat seisukorda ning eraldusruumis loomulike vajaduste rahuldamiseks ämbri kasutamist.

Kahes asutuses<sup>83</sup> kasutati eraldusruumi (lisaks eraldamisele) muudel eesmärkidel: ühel juhul alkoholijoobes isikute väljamagamise, teisel juhul muusika kuulamise ja omaette olemise ruumina. Õiguskantsler leidis, et eraldusruum peab olema kasutusel ainult isikute eraldamiseks, sest ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal ei ole lubatud rakendada muid ohjeldusmeetmeid peale eraldamise. Kui eraldusruumi kasutatakse muudel eesmärkidel ning samal ajal on vaja isik teistest eraldada, on oht, et isik eraldatakse selleks kohandamata ruumi, kus ta võib ennast vigastada või satub ohtu tema tervis.

Ühes viidatud asutuses<sup>84</sup> osutati ööpäevaringset erihooldusteenust isikule, keda lukustati regulaarselt ööseks tema tuppä. Õiguskantsler leidis, et sellist tuppä lukustamist tuleb pidada isiku eraldamiseks. Kuna isikute eraldamise puhul on tegemist intensiivse põhiõiguste riivega, tuleb kõrvale kaldumata täita iga kord kõiki nõudeid (nii eraldamise aluseid kui ka korda), mida seadusandja on isiku eraldamisele ette näinud.

81 Õiguskantsler kontrollis AS Hoolekandeteenused Võisiku Kodu kohtumäärusega ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute osakonna ruume, samuti 3., 5., 7. osakonna ruume ja meditsiiniploki eraldusruumi.

82 Vt AS Hoolekandeteenused Võisiku Kodu kokkuvõtte p 4.

83 Vt SA Viljandi Haigla kokkuvõtte p 4.3 ja AS Hoolekandeteenused Tori Kodu kokkuvõtte p 4.

84 Vt SA Viljandi Haigla kokkuvõtte p 4.3.2.



Õiguskantsler pidas ühes asutuses<sup>85</sup> problemaatiliseks eraldusruumi üldist seisukorda (akendel olid ees trellid, katkine aknaklaas oli asendatud vineeriga, seinad olid kaetud puitlaastplaadiga ja seinal olid põletusjäljed). Õiguskantsler leidis, et eraldusruumi üldine seisukord peab olema selline, mis pakuks eraldatule rahustavat keskkonda ja aitaks seeläbi kaasa eraldamise põhjuste taandumisele, samuti peab see tagama isiku väärika kohtlemise.

Kahes kontrollitud asutuses<sup>86</sup> kerkis küsimus eraldusruumis loomulike vajaduste rahuldamiseks ämbri kasutamisest. Õiguskantsler leidis, et eraldusruumi paigutatud isikule peab olema alati tagatud võimalus kasutada tualetti.

#### 4. Hooldusraviteenuse osutajad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler kuut hooldusraviteenust osutavat asutust:

- [Kontrollkäik SA-sse Rapla Maakonna haigla \(asi nr 7-9/130273\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Põhja-Eesti Regionaalhaigla \(asi nr 7-9/130325\);](#)
- [Kontrollkäik AS-i Tapa Haigla \(asi nr 7-9/130295\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu \(asi nr 7-9/130283\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Koeru Hooldekeskus \(asi nr 7-9/130308\);](#)
- [Kontrollkäik SA-sse Jõgeva Haigla \(asi nr 7-9/130302\).](#)

Hooldusraviteenuse osutajate valikul kontrolliks arvestati Terviseameti kokkuvõtet hooldusravivahikute kontrolli kohta 2011. aastal ning hooldusraviteenuse osutajate paiknemist. Eesmärk oli kontrollida eri Eesti piirkondades asuvaid teenuse osutajaid.

Kõik käigud hooldusraviteenuse osutajate juurde toimusid etteteatamata ja eksperte kaasamata.

Õiguskantsler kontrollis hooldusraviteenust osutavaid asutusi, kuna tal oli tekkinud kahtlus, et neis võib esineda isikute väärkohtlemist ning isikute põhiõigused ja -vabadused ei pruugi olla iga kord tagatud. Õiguskantsler tuvastas kontrollkäikudel kaks olulisemat probleemi: esines hooldusraviteenusel viibivate isikute vabaduspõhiõiguse õigusvastast piiramist ning puudus õe väljakutse süsteem. Järgnevalt on pikemalt käsitletud nimetatud probleeme ning õiguskantsleri ettepanekuid nende kõrvaldamiseks.

##### 4.1 Hooldusraviteenusel viibivate isikute vabaduse piiramine

Kahes hooldusraviteenust osutavas asutuses tuvastas õiguskantsler, et hooldusraviteenust saavate isikute vabadust oli ebaseaduslikult piiratud. Nii oli ühes kontrollitud asutuses<sup>87</sup> viiekohalise palati üks väljastpoolt riiviga suletud, selleks et üks selles viibiv isik ei saaks omapäi hooldusraviteenuse osutaja juurest lahkuda. Õiguskantsler leidis, et sellisel moel isiku vabaduspõhiõiguse piiramine hooldusraviteenuse osutaja juures ei ole lubatud. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler ettepaneku lõpetada viivitamata palati ukse lukustamine väljastpoolt ning eemaldada palatiukse välisküljelt riivid.

Teises asutuses<sup>88</sup> oli ühe patsiendi kätte pandud pehme kinnas, mis oli marliribaga kinnitatud voodi külge. Töötajad selgitasid, et tegemist oli meditsiinilisest näidustusest tuleneva fikseerimisega. Õiguskantsler tõdes, et teatud juhtudel võib isiku fikseerimine meditsiinilise protseduuri ajaks olla vajalik, et tagada isiku õigus tervise kaitsele. Selline vabadusõiguse piirang saab olla lubatav ainult meditsiinilise protseduuri lõppemiseni. Vastasel juhul võib olla tege-

85 Vt AS Hoolekandeteenused Valkla Kodu kokkuvõtte p 4.

86 Vt AS Hoolekandeteenused Koluvere Kodu kokkuvõtte p 4 ja Tori Kodu kokkuvõtte p 4.

87 Vt SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu kokkuvõtte p 4.

88 Vt AS Tapa Haigla kokkuvõtte p 4.

mist isiku põhjendamatu vabaduspõhiõiguse piiramisega, mis võib sellisel kujul viia piinava, julma või väärikut alandava kohtlemiseni.

Lisaks selgus ühe asutuse kontrollimisel, et asutusel on kinnitatud ohjeldusmeetmete rakendamise kord.<sup>89</sup> Kuna tegemist oli asutusega, kus ei osutatud statsionaarset psühhiaatriateenust ega tahtest olenematut ravi, puudus asutusel õigus rakendada tervishoiuteenuse osutamisel ohjeldusmeetmeid. Õiguskantsler leidis, et sellise korra olemasolu võib tekitada haigla töötajates väärarusaama ohjeldusmeetmete rakendamise õiguspärasusest muude tervishoiuteenuste, sh hooldusraviteenuse osutamise raames ning tegi asutusele ettepaneku tunnistada viidatud kord kehtetuks.

## 4.2 Õe väljakutse süsteem

Kahes kontrollitud hooldusraviteenust osutavas asutuses<sup>90</sup> puudus palatites ja tualettruumides õe väljakutse süsteem, mis võimaldab patsientidel anda efektiivselt haiglapersonalile teada abivajadusest. Personalile abivajadusest efektiivselt teatamine suurendab patsiendi võimalust saada kiiret ja adekvaatset abi ning see aitab realiseerida tema õigust tervise kaitsele. Samuti aitab õe väljakutse efektiivne süsteem patsientidel personalile teada anda oma hooldusvajadusest, mille täitmine võib patsientide tervislikku seisundit arvestades sõltuda paljuski vaid asutuse töötajatest. Individuaalse hooldusvajaduse täitmata jätmisel võib tekkida reaalne oht isiku piinavaks, julmaks või väärikut alandavaks kohtlemiseks.

Õiguskantsler tegi seepärast neile asutustele ettepaneku tagada hooldusravil viibivatele isikutele õe väljakutse süsteemi kasutamise võimalus.

89 Vt SA Jõgeva Haigla kokkuvõtte p 4.1.

90 Vt SA Rapla Maakonnahaigla kokkuvõtte p 4.3 ja SA Jõgeva Haigla kokkuvõtte p 4.2.

## 4. OSA

### ÕIGUSKANTSLER LASTEOMBUDSMANINA

## I. SISSEJUHATUS

Lapse õiguste konventsiooni<sup>91</sup> on ÜRO peaassamblee vastu võtnud 20.11.1989. Eesti ratifitseeris konventsiooni 26.09.1991. Konventsiooni artikli 4 järgi võtavad osalisriigid kasutusele kõik seadusandlikud, administratiivsed ja teised abinõud, et tagada selles konventsioonis tunnustatud õiguste täitmist. ÜRO Lapse Õiguste Komitee peab lapse õiguste järelevalve tarvis sõltumatu institutsiooni asutamist konventsiooni artiklist 4 tulenevaks osalisriikide kohustuseks. Eestis täidab lapse õiguste sõltumatu järelevalve institutsiooni ehk lasteombudsmani ülesandeid alates 19.03.2011 õiguskantsler.<sup>92</sup>

Lasteombudsmani ülesanne on lisaks lapse õiguste konventsiooni täitmise jälgimisele ja lapse õigusi puudutavate kaebuste lahendamisele olla ka erapooletu analüüsija ja juhtida tähelepanu Eesti lastekaitseüsteemi süsteemsetele probleemidele.

Õiguskantsler lasteombudsmanina kontrollib lapsi puudutavate õigustloovate aktide vastavust seadusele ja põhiseadusele. Samuti kontrollib õiguskantsler avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasust suhtes laste ja vanematega. Õiguskantsler võib algatada menetluse nii avalduse alusel kui ka omal initsiatiivil.

Igal laps võib oma õiguste kaitseks ise lasteombudsmani poole pöörduda. Avaldusega lapse õiguste kaitseks võib lasteombudsmani poole pöörduda ka lapsevanem või lapse seaduslik esindaja. Igaühel on võimalik pöörduda õiguskantsleri poole, et juhtida tema tähelepanu üldisematele probleemidele Eesti lastekaitseüsteemis. Lasteombudsmani ülesanne on seista selle eest, et kõik asutused, institutsioonid ja inimesed, kes langetavad lastesse puutuvaid otsuseid, austaksid laste õigusi ning lähtuksid otsuste langetamisel laste parimatest huvidest.

Õiguskantsler, täites ühtlasi ka väärkohtlemise riikliku ennetusasutuse ülesandeid, kontrollib regulaarselt lasteasutusi, kus laste liikumisvabadus on piiratud (näiteks erikoolid, kinnised lastepsühhiaatria osakonnad), et hinnata laste õiguste kaitstust ja ennetada laste väärkohtlemist nendes asutustes.

Peale järelevalve tegemise on lasteombudsmani ülesandeks olla ka laste õiguste tutvustaja ja edendaja. Lasteombudsmani missiooniks on toetada laste kaasatust ja tugevdada nende positsiooni ühiskonnas aktiivsete osalejate ja kaasarääkijatena. Selleks et julgustada ja toetada laste aktiivset tegutsemist oma õiguste ja kohustuste analüüsimisel ja lahtimõtestamisel, on Õiguskantsleri Kantselei juurde asutatud lasteombudsmani nõuandev kogu, mille liikmed on erinevate laste- ja noorteorganisatsioonide esindajad, keda kaasatakse lasteombudsmani töösse. Lasteombudsman julgustab ka teisi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi lapsi senisest enam oma töösse kaasama.

Samuti on lasteombudsmani ülesanne aidata kaasa ühiskonna hoiakute lastesõbralikumaks muutumisele. Selleks tutvustab ta lapse õiguste konventsiooni ja selgitab lapse õigusi erinevatele ühiskonnarühmadele: lastele endile, lapsevanematele, lastega töötavatele spetsialistidele, riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele ning teistele ühiskonnaliikmetele. Lasteombudsman korraldab erinevaid analüüse ja uurimusi lapse õiguste valdkonnas ning teeb nende pinnalt üldistusi. Samuti annab lasteombudsman nende pinnalt soovitusi laste olukorra parandamiseks ning juhib erapooletult tähelepanu lastekaitsega seotud probleemidele ühiskonnas. Lasteombudsman esindab laste huve õigusloomes ning korraldab lapse õiguste alaseid koolitusi ja seminare. Lasteombudsman vastab laste ja teiste isikute küsimustele laste õiguste valdkonnas ning teeb koostööd riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, kodanikeühendustega, koolidega, erialaspetsialistidega ning teiste lapse õiguste kaitse ja edendamistega seotud võrgustiku liikmetega.

91 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>.

92 Vt õiguskantsleri seaduse § 1 lõige 8. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072011060>.

Lasteombudsmani ülesannete täitmiseks on Õiguskantsleri Kantseleis eraldi struktuuriüksusena loodud laste õiguste osakond, kus ülevaatesaatal töötas kokku neli inimest.

Järgmisena on antud ülevaade 2012. aasta olulisematest lapse õigusi puudutavatest menetlustest, kontrollkäikudest lasteasutustesse ning lapse õiguste edendamise seotud tegevustest.

## II. MENETLUSED

2012. aastal algatas õiguskantsler kokku 164 asjamenetlust, mis puudutasid laste õigusi. Nendest 71 olid sisulised menetlused ning 93 menetlust olid sellised, mille lahendamine õiguskantsleri pädevusse ei kuulunud. Nendel juhtudel selgitas õiguskantsler avaldajale õiguskantsleri pädevust ning andis nõu, kuidas avaldaja saab oma õigusi kõige paremini kaitsta. Lapsed ise pöördusid ülevaateaastal oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole kokku kümnel korral. Ülejäänud juhtudel olid pöördujateks lapsevanemad või muud lapse seaduslikud esindajad.

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler 16 asjamenetlust, et kontrollida lapsi puudutavate õigustloovate aktide põhiseaduspärasust. Nendest 3 omal algatusel ning 13 avalduse alusel. Näiteks analüüsis õiguskantsler ülevaateaastal mitme valla õigusakte, millega on reguleeritud koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmine ja sealt väljaarvamine, ning tuvastas mitmes määruuses põhiseadusega vastuolus olevaid tingimusi. Menetlusi avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler kokku 55, nendest 23 omal algatusel ning 32 avalduse alusel. Täpsemalt saab nendest menetlusest lugeda järgmisena.

Ülevaateaastal pöördusid mitmed lapsevanemad õiguskantsleri poole lasteaiakohtade puuduse tõttu. Kuigi õiguskantsleri hinnangul rikub valla- või linnavalitsus selgelt koolieelse lasteasutuse seadust, kui ei võimalda oma territooriumil lasteaiakohta lastele, kel selleks on õigus, õiguskantsler neid avaldusi siiski ei menetlenud. Seda põhjusel, et on üsna kaheldav, kas õiguskantsleri menetluse tulemusel keegi lasteaiakoha saaks, sest õiguskantsler ei saa tulenevalt oma pädevusest valla- või linnavalitsust sundida lasteaiakohti looma. Hoopis suurema tõenäosusega võib aidata kohtusse pöördumine, sest vastupidiselt õiguskantsleri menetlusele on kohtuotsus täitmiseks kohustuslik.<sup>93</sup> On ju teada, et mitmel juhul on kohus kaebaja taotluse sellistes asjades rahuldanud,<sup>94</sup> sh kohustanud valla- või linnavalitsust hüvitama kaebajale eralasteaia koha kulud. Seepärast selgitas õiguskantsler avaldajatele, et kohtumenetluse kaudu saavad nad selles küsimuses oma õigusi oluliselt tõhusamalt realiseerida kui õiguskantsleri vahendusel.

Samas leiab õiguskantsler, et kohtu kaudu lasteaiakoha saamine ei lahenda üleüldist probleemi teenuse pakkumisega. Vaja on süsteemseid muutusi. Seda muu hulgas lasteasutusse vastuvõtmise ja väljaarvamise tingimuste küsimuses. Nimelt on valla- ja linnavalitsused olukorras, kus lasteaiakohti pole piisavalt, asunud kohapuudust muu hulgas leevendama lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise lisatingimuste kehtestamise kaudu.

Nii selgus ülevaateaastal Keila Vallavalitsuse 10.03.2011. aasta määruse nr 1 „Keila valla koolieelsesse lasteasutusse lapse vastuvõtmise ja väljaarvamise korra kehtestamine“ kontrollimisel, et vallavalitsus oli vastuolus koolieelse lasteasutuse seadusega lisaks lapse koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise korrale kehtestanud lapse vastuvõtmisele ja väljaarvamisele sisulised tingimused ([Keila valla koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja väljaarvamise tingimused, asi nr 6-5/111616](#)).

Täpsemalt nõudis Keila vald koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise osas, et lasteaiakoha saamiseks pidid valla elanikena olema registreeritud peale lapse tema mõlemad vanemad ning laps võis olla kahe- kuni seitsmeaastane. Seaduse järgi aga on oluline vaid lapse rahvastikuregistrijärgne elukoht ja lapsel on õigus lasteaiakohale juba alates pooleteisest eluaastast. Keila valla koolieelsest lasteasutusest võis aga lapse välja arvata siis, kui selleks oli meditsii-

93 Vt Urmas Jaagant. Rae vald kaotas halduskohtus lasteaiakohta nõudvale lapsevanemale. – Eesti Päevaleht, 07.11.2012, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/news/eesti/rae-vald-kaotas-halduskohtus-lasteaiakohta-noudvale-lapse-vanemale.d?id=65225442>.

94 Vt nt Pärnu Halduskohtu 01.12.2011. aasta otsust asjas nr 3-11-1757, kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-11-1757/26](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-11-1757/26).

niline otsus, kui lapsevanem või hooldaja ei olnud tasunud lasteaiatasu kaks kuud või kui laps oli puudunud lasteaiast teadmata põhjustel ühe kuu ulatuses. Kõigil neil juhtudel leidis õiguskantsler, et seadusandja polnud Keila Vallavalitsust volitanud sääraseid lisatingimusi kehtestama. Õiguskantsler juhtis neile vastuoludele Keila Vallavalitsuse tähelepanu. Keila Vallavalitsus võttis rikkumised suuresti omaks ning kõrvaldas need 24.01.2013 uue koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise korra kehtestamisel. Vallavalitsus ei nõustunud aga lasteaiakoha andmisel loobuma tingimusest, et lisaks lapsele peab Keila valda olema registreeritud ka vähemalt üks vanem.

Ajendatuna Keila valla määrusest, tutvus õiguskantsler pisteliselt ka teiste valla- ja linnavalitsuste kehtestatud koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise kordadega. Õiguskantsler pidi tõdema, et valdav osa valla- ja linnavalitsustest on neis kordades vastuolus seadusega peale menetlusreeglite kehtestanud ka koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmisele ja sealt väljaarvamisele sisulisi lisatingimusi. Kuna tegemist näis olevat valdava katsega lahendada lasteaiakohtade nappuse probleemi ebaseaduslikul moel, pöördus õiguskantsler haridus- ja teadusministri poole ning juhtis ühelt poolt ministri tähelepanu sellisele laiaulatuslikule normi väärkasutusele (volitusest üleastumisele), teiselt poolt aga kutsus ministrit üles leidma probleemile lahendus. Minister lubas oma vastuses analüüsida koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise tingimusi ning nõustada omavalitsusi selles küsimuses.

Peale lasteaiakohtade nappuse probleemi lahendamise on oluline luua kõigile lastele, sõltumata nende erivajadustest, võrdsed võimalused hoiuks ja alushariduse omandamiseks. Kõigile lastele võrdsete võimaluste kindlustamine eeldab, et riik loob erivajadustega lastele nende vajadusi arvestavad tingimused ning teeb sealhulgas kättesaadavaks vajalikud tugiteenused.

Ülevaateaastal algatas Haridus- ja Teadusministeerium koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu järgi soovitakse muu hulgas muuta kehtivat koolieelse lasteasutuse seadust.<sup>95</sup> Ühe muudatusena soovitakse kaotada haridus- ja teadusministri kohustus kehtestada lasteasutuse personali miinimumkoosseis. Kehtiva personali miinimumkoosseisu järgi on lasteasutusel teatud tingimustel kohustus luua tugispetsialistide (logopeed, eripedagoog) ametikohad. Plaanimudatuse jõustudes tekiks aga olukord, kus koolieelse lasteasutuse seadus ei sätestaks selgesõnaliselt lasteasutuse pidaja kohustust tagada lasteasutuses logopeedi ja eripedagoogi teenuste kättesaadavus. Õiguskantsleri hinnangul võib see aga muuta erivajadustega laste olukorra lasteasutustes praegusega võrreldes ebasoodsamaks, sest neile vajalikud tugiteenused ei pruugi olla kättesaadavad.

## 1. Lasteaiakoha maksumuse hüvitamine Kiili valla Uuesalu lasteaias

Õiguskantsler kontrollis isikute avalduse alusel, kas Kiili valla lasteaias käivate Rae valla laste vanematelt saab nõuda lisatasu, kui Rae vald ei hüvita Kiili vallale täies ulatuses nende laste lasteaiakoha maksumust ([Lasteaiakoha maksumuse hüvitamine Kiili valla Uuesalu lasteaias, asi nr 7-5/100748](#)).

Õiguskantsler asus seisukohale, et Kiili vald ei saa nõuda Kiili Lasteaias Uuesalu filiaalis käivate Rae vallas elavate laste vanematelt suuremat tasu kui Kiili vallas elavate laste vanematelt, ehk suuremat tasu kui näeb ette KELS § 27 lg 7 alusel antud Kiili Vallavolikogu kehtiv määrus („Kiili Lasteaias lapsevanema poolt kaetava osa määr ja tasumise kord“). Seega ei saa Kiili vald nõuda, et avaldajad maksaksid Kiili Vallavalitsuse kehtestatud lasteaiakoha maksumuse ja Rae valla realselt hüvitatava tasu vahe.

<sup>95</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 13.12.2012. a seisuga, nr 340 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

Lisaks asus õiguskantsler seisukohale, et Rae vald on omakorda kohustatud KELS § 27 lõike 6 alusel hüvitama Kiili vallale Uuesalu lasteaias käivate Rae valla laste lasteaiakoha maksumuse (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud).

Menetluse tulemusena soovitas õiguskantsler Rae Vallavalitsusel tasuda Kiili vallale KELS § 27 lõike 6 alusel Uuesalus lasteaias käivate Rae valla laste arvule vastava proportsionaalse osa Uuesalu lasteaias majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulust. Samuti soovitas õiguskantsler Kiili Vallavalitsusel mitte nõuda Uuesalus lasteaias käivate Rae valla laste vanematelt Kiili Vallavalitsuse kehtestatud lasteaiakoha maksumuse ja Rae valla poolt realselt hüvitatava summa vahet.

Vastuseks õiguskantsleri soovitusetele teatas Rae vald, et erimeelsused on lahendatud ning Rae vald tasub Kiili vallale Uuesalu lasteaias käivate lastega seotud lasteaiatasu vastavalt KELS § 27 lõigetele 3 ja 7.

## 2. Kooli sõidukulude hüvitamine Türi vallas

Õiguskantsler kontrollis isiku avalduse alusel, kas Türi Vallavolikogu 29.08.2012. aasta määrusega nr 21 kehtestatud „Türi valla õpilastele sõidukaartide väljastamise ning koolisõiduks tehtud kulu Türi valla eelarvest hüvitamise kord“ rikub isikute võrdse kohtlemise põhimõtet ([Kooli sõidukulude hüvitamine Türi vallas, asi nr 6-4/121665](#)).

Avaldaja leidis, et Türi vald peaks hüvitama transpordikulud, mis seonduvad tema laste kooliskäimisega teise omavalitsuse territooriumil (teise omavalitsuse munitsipaalkoolis), viidatud korra järgi hüvitatakse aga üksnes Türi valla munitsipaalkoolides käimisega seotud transpordikulud.

Menetluse tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et Türi valla kehtestatud kord ei ole avaldusealuses osas vastuolus põhiseaduse ega seadustega. PGS § 10 lõike 1 kohaselt kehtib põhimõte, et igale koolikohustuslikule lapsele on tagatud koolikoht põhihariduse omandamiseks just tema enda elukohajärgses vallas või linnas. Kui laps käib mõne teise omavalitsuse munitsipaalkoolis, on lapse elukohajärgne vald või linn kohustatud PGS § 83 lõike 1 järgi osalema selle teise munitsipaalkooli tegevuskulude katmises (proportsionaalses osas). Transpordikulude hüvitamise kohustust PGS-s sätestatud ei ole. Samuti ei riku üksnes oma valla koolides käivate laste sõidukulude katmine PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet, sest valla eesmärk toetada üksnes oma valla koolides käivate laste sõidukulude katmist on legitiimne ja võrdsuspõhiõiguse piirang teiste omavalitsuste koolides käivate laste sõidukulude mittehüvitamise osas on proportsionaalne.

## 3. Lapse ühest koolist teise üleviimine seadusliku esindaja nõusolekuta

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kelle laps oli välja arvatud Tapa Gümnaasiumist ja vastu võetud Laagna Gümnaasiumi last tegelikult hooldava vanaema avalduse alusel ning ilma lapsevanema teadmise ning nõusolekuta ([Lapse üleviimine ühest koolist teise lapsevanema nõusolekuta, asi nr 7-6/111395](#)). Lapsevanem palus õiguskantsleril kontrollida, kas koolid on käitunud õiguspäraselt.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Tapa Gümnaasiumi tegevus lapse koolist väljaarvamisel ja Laagna Gümnaasiumi tegevus lapse kooli vastuvõtmisel lapse seadusliku esindaja (lapsevanema) nõusolekuta ei olnud õiguspärane. PKS § 146 lõige 1 näeb ette, et kui laps elab pikemat aega kasuperekonnas, siis on last tegelikult hooldaval ja kasvataval isikul (kasuvanemal) õigus otsustada lapse tavahooldamise asju ning õigus neis asjades last esindada. Seega tehakse PKS § 146 lõikes 1 vahet tavahooldamise asjadel ja muudel, olulisematel asjadel, mis väljuvad tava-



hoolduse raamidest. Lapse koolivaliku puhul on tegemist otsusega, millel on oluline mõju lapse edasisele elukäigule ja mis seetõttu väljub tavahooldamise raamidest. Seda seisukohta toetab ka PGS ning haridus- ja teadusministri 19.08.2010. aasta määrus nr 43 „Õpilase kooli vastuvõtmise üldised tingimused ja kord ning koolist väljaarvamise kord“. Täpsemalt võetakse nimetatud määruse § 3 lõike 1 järgi alaealine isik kooli vastu üksnes vanema avalduse alusel ning PGS § 28 lõike 1 punkti 1 järgi arvatakse õpilane koolist välja, kui õpilane või piiratud teovõimega õpilase vanem on koolile esitanud sellekohase taotluse. Hooldusõigusliku vanema otsustusõigust ei piira niisiis asjaolu, et vanaema võib olla kasuvanem perekonnaseaduse mõttes, kuna koolivahetuse küsimus on õigusaktidega jäetud vanema otsustada.

Menetluse tulemusena soovitas õiguskantsler mõlemal koolil järgida edaspidi õpilaste kooli vastuvõtmisel ja koolist väljaarvamisel PGS-s ning haridus- ja teadusministri 19.08.2010. aasta määruses nr 43 sätestatud tingimusi.

Vastuseks õiguskantsleri soovitudele vastasid mõlemad koolid, et järgivad edaspidi õpilaste kooli vastuvõtmisel ja koolist väljaarvamisel PGS-s ning haridus- ja teadusministri 19.08.2010. aasta määruses nr 43 sätestatud tingimusi.

### III. KONTROLLKÄIGUD

Ülevaateaastal külastas õiguskantsler 14 asenduskodu: Tartu Väikelastekodu Käopesa ([Kontrollkäik Väikelastekodusse Käopesa, asi nr 7-7/111391](#)), Viimsi Perekodu ([Kontrollkäik Viimsi Perekodusse, asi nr 7-9/130079](#)), Vinni Perekodu ([Kontrollkäik Vinni Perekodusse, asi nr 7-8/121107](#)), Haiba Lastekodu ([Kontrollkäik ja järelkontrollkäik Haiba Lastekodusse, asi nr 7-8/120596](#)), SOS Lasteküla Eesti Ühingu Keila SOS Lasteküla ([Kontrollkäik Keila SOS Lastekülla, asi nr 7-9/120492](#)), Valga Lastekodu Kurepesa ([Kontrollkäik Lastekodusse Kurepesa, asi nr 7-8/120732](#)), Tallinna Lastekodu Maarjamäe keskust ([Kontrollkäik Maarjamäe Keskusesse, asi nr 7-8/120491](#)), Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskust ([Kontrollkäik Lasnamäe Keskusesse, asi nr 7-8/130125](#)), Pärnu Lasteküla ([Kontrollkäik Pärnu Lastekülla, asi nr 7-8/121116](#)), Lõuna-Järvamaa Lasteabiühingu Oisu Perekodu ([Kontrollkäik Oisu Perekodusse, asi nr 7-9/121312](#)), Koeru Perekodu ([Kontrollkäik Koeru Perekodusse, asi nr 7-8/121311](#)), Kohtla-Nõmme Lastekodu ([Kontrollkäik Kohtla-Nõmme Lastekodusse, asi nr 7-8/121313](#)), MTÜ Maria ja Lapsed ([Kontrollkäik Tudulinna Asenduskodusse, asi nr 7-9/121314](#)), MTÜ Maria Lastekeskust ([Järelkontrollkäik Maria Lastekeskusesse, asi nr 7-9/120507](#)).

Kõik kontrollkäigud olid ette teatatud.

Kogutud info põhjal valmis asenduskoduteenuse analüüs ([asi nr 16-4/130211](#)). Õiguskantsler analüüsis, kuidas on tagatud asenduskodudes kasvavate laste õigused. Analüüsi eesmärk oli hinnata asenduskoduteenust lapse perspektiivist – kuidas tunneb end asenduskodus laps, kas tal on hea olla, kas kõik on korraldatud tema parimaid huvisid esikohale seades ja koos temaga, valmistades teda ette iseseisvasse ellu astumiseks.

Riik on panustanud palju lastele vajalike olmetingimuste loomiseks ning on ehitanud või ehitamas uusi peremaju üheteistkümnnes asenduskodus. Lapsed ja noored on enamjaolt rahul oma eluga asenduskodus ning laste olmelised põhivajadused on asenduskodudes üldiselt kaetud. Siiski leidis õiguskantsler mitmete lapse põhiõiguste tagamisel korduvaid ja süsteemseid puudujääke, mille kõrvaldamine muudaks laste elu asenduskodudes veel paremaks. Neist peamised puudutavad lastele peresarnaste tingimuste loomist asenduskodus, vajadust asenduskoduteenuse miinimumstandardi ja kulupõhise finantseerimise järele, valla- või linnavalitsuste tegevust oma eestkoste ja hoolekande ülesannete täitmisel asenduskodudes elavate laste suhtes ning riikliku järelevalve tegemist asenduskoduteenuse osutajate üle.

#### 1. Peresarnased elutingimused

Uuringute järgi on lapse parimaks kasvukeskkonnaks perekond. Seetõttu peaks asendushoolduse korraldus Eestis olema selline, mis looks võimalikult paljudele vanemliku hoolitsuseta jäänud lastele võimaluse kasvada asutuse asemel eestkoste- ja hooldusperekonnas või leida endale uus perekond lapsendamise teel. Paraku on Eestis praegu aga olukord selline, et asutustes elab oluliselt rohkem vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsi kui hooldus- ja eestkosteperedes, kokku üle 1100 lapse. Seetõttu on asendushoolduse uue kontseptsiooni väljatöötamise ning hooldus- ja eestkosteperede senisest tulemuslikuma toetamise kõrval samavõrd oluline luua juba asenduskodus elavatele lastele võimalikult peresarnased tingimused. Selleks et asenduskodudes võimalikult peresarnast keskkonda luua, on riik seadusega kehtestanud asenduskodudele mitmeid nõudeid, mh perepõhise hooldusmudeli ning nõuded laste ja kasvatajate suhtarvule ühes asenduskodu peres.

Kontrollkäikudel ilmnes, et asenduskoduteenuse sisuliselt peresarnaseks hooldusvormiks muutmisel on veel palju arenguruumi. Vaid üksikutes asenduskodudes kasvavad lapsed perevanemaga, kes elab alaliselt nendega koos. Enamikus asenduskodudes hoolitsevad ühe pere

laste eest vähemalt neli vahetustega tööl käivat kasvatajat. Seejuures on seesugustest asenduskodudest kaks kolmandikku üritanud seaduses ette nähtud kasvajate ja laste suhtarvu ühel või teisel moel venitada. Kas on lapsi ühes peres rohkem kui lubatud kaheksa või vastutab üks kasvataja rohkemate kui ühe pere laste eest. Suurim arv lapsi ühes peres oli 17, maksimaalselt lubatud 8 asemel. Ühes asenduskodus oli kolme kasvataja vastutusel kokku 57 last. Samuti tõstetakse lapsi kasvatajate tööaja optimeerimise eesmärgil mingiks perioodiks (nt puhkuste periood, aeg, mil mõned lastest on pikemas suvelaagris või koolivaheaega veetmas) lihtsalt ühest perest teise. Neis tingimustes on lapsel raske luua püsivaid ja usalduslikke suhteid inimestega, kes tema eest iga päev hoolitsevad. Mida rohkem on lapsi ühe täiskasvanu kohta, seda vähem on kasvatajatel laste jaoks aega, seda pinnapealsemad on suhted ning seda vähem sarnaneb see hooldusvorm peremudeliga.

Samuti ei tarvitse seadusega ettenähtud kasvajate ja laste suhtarvu eirates olla tagatud lapse muud põhiõigused, nagu näiteks õigus turvalisusele ning igakülgele arengule. Näited, kus kasvatajad ei ole suutnud ära hoida lastevahelist vägivalda, toime tulla käitumisraskustega lastega või õpetada piisavalt iseseisvumiseks vajalikke oskuseid (nt söögitegemist, iseseisvat asjaajamist) või kus lastel ei ole motivatsiooni õppida või tegeleda hobidega, iseloomustavad pigem neid asenduskodusid, kus kasvatajad käivad vahetustega tööl ja ühe kasvataja kohta on lubatud rohkem lapsi.

Lisaks inimliku läheduse ja usalduslike suhete puudusele, on lastele stabiilse kasvukeskkonna tagamisel ka muid takistusi. Kuigi asenduskodus elamise ajal tuleks vältida lapse ümberpaigutamist, nii asenduskodu sees kui ka asenduskodude vahel, kolitakse lapsi ümber ühest perest või majast teise, aga ka ühest asenduskodust teise. Eelmisel aastal oli kõikidest asenduskodudesse vastu võetud lastest 15% elanud enne juba mõnes teises asenduskodus. Iga sellise ümberkolimisega peab laps harjuma uute kasvatajate, laste ja teiste inimestega enda ümber, mis ei toeta teenuse peresarnasust ega püsiva sotsiaalvõrgustiku teket lapse ümber.

## 2. Asenduskoduteenuse miinimumstandard

Asenduskoduteenuse nõudeid on õigusaktidega üsna detailselt reguleeritud ses osas, mis puudutab laste arvu peres, töötajate arvu ja kvalifikatsiooni ning toitu, ruume ja sisustust. Samuti on kirjeldatud, millised tegevused moodustavad teenuse sisu. Kõik need nõuavad kindla osa rahast, mida riik igale lapsele teenuse osutamiseks maksab. Lisaks peab asenduskoduteenus seaduse järgi rahuldama lapse põhivajadused. Samas ei ole teenuse rahastamine praegu kulu põhine ning puudub selge ettekujutus, kui palju kõigile nõuetele vastav ja lapse kõiki põhivajadusi kattev teenus realselt maksaks.

Läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et praegu riigieelarvest igale lapsele teenuse osutamiseks makstavast pearahast ei jätku kõikide seadusenõuete täitmiseks ning lapse muude põhivajaduste rahuldamiseks ning asenduskodude tegelikud kulud on suuremad. Neis asutustes, kus on täidetud personali miinimumnõuded, ei ole igakülgselt kaetud laste muud vajadused (nt huvitegevus). Neis asutustes, kus on panustatud rohkem sellistesse laste arengu jaoks olulistesse võimalustesse nagu huvitegevus, laagrid, kooliekskursioonid, ei ole aga piisavalt kasvatajaid, et tagada lastele individuaalset tähelepanu ja järelevalvet.

Seega, kui seadusega on kehtestatud asenduskoduteenusele kohustuslikud nõuded, peavad riigil olema ka kulu põhised arvutused selle kohta, et makstav pearaha oleks piisav teenuse osutamiseks seaduses nõutud mahus ja tingimustel.

Vanemliku hoolituseta lastel on õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele, mille riik peab vähemalt vajaliku miinimumi ulatuses võimaldama ühetaoliselt kõikidele asenduskoduteenusele õigustatud lastele. Selle miinimumstandardi tagamist lastele ei tohi seada sõltuvusse asenduskodu

võimekusest leida sponsoreid või muid täiendavaid teenuse finantseerimise allikaid, kuna kõikidel asenduskodudel neid ei ole, aga laste põhivajadused tuleb sellegipoolest rahuldada. Riigieelarvest makstava pearaha kõrval lisarahastuse leidmine ei olene nähtu põhjal asenduskodu omandivormist, vaid paljuski asutuse ja eriti selle juhtkonna ettevõtlikkusest ja võimekusest osaleda projektides, kaasata sponsoreid ning samuti omavalitsuse toetusest asutusele. Mõned kohalikud omavalitsused toetavad oma territooriumil tegutsevat asenduskodu laste transpordikulude hüvitamisega, tasuta lasteaiakohtade tagamisega, tasuta munitsipaalpinna võimaldamisega jms. Paraku ei toeta enamik omavalitsusi üldse nende hallatavaid või nende territooriumil tegutsevaid asenduskodusid.

### 3. Valla- või linnavalitsuse tegevus lapse eestkoste ja hoolekande ülesannete täitmisel

Vähemalt sama oluline kui on kohaliku omavalitsuse toetus asenduskodudele, on omavalitsuse roll vanemliku hoolitsuseta lapse eestkostjana. Lapse seadusliku esindaja ülesanne on toetada lapse arengut ja tagada tema igakülgne heaolu. Paraku on aga pea kõikides asenduskodudes lapsi, kelle eestkostjaks olevad omavalitsused ei täida oma ülesandeid laste eestkostel, vaid on õigusvastaselt volitanud asenduskodusid tegema selliseid otsuseid ja toiminguid, mida seaduse järgi peab tegema lapse seaduslik esindaja (sh esindamine kohtueelses ja kohtumenetluses, puude raskusastme ja rehabilitatsiooni taotlemine).

Samuti ei ole kohalikud omavalitsused näidanud üles piisavalt huvi oma eestkostel olevate laste arengu ja käekäigu vastu asenduskodus. Seda ilmestavad probleemid juhtumiplaanidega, mis peaksid olema kõige olulisemad lapse individuaalsete vajaduste väljaselgitamise, tema arenguks vajalike tegevuste planeerimise ja tema igakülgse heaolu jälgimise dokumendid. Plaane ei ole kas koostatud, kord aastas täiendatud või korrektselt allkirjastatud, nagu nõuab seadus. Igas neljandas asenduskodus on lapsi, keda nende elukohajärgse omavalitsuse esindaja ei ole perioodiliselt külastanud, mis tagaks seadusliku esindaja isikliku kontakti lapsega ja kursesoleku tema käekäiguga. Seeläbi ei ole tagatud ka lapse õigus olla kaasatud teda puudutavate otsuste tegemisse.

### 4. Riiklik järelevalve

Riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse kvaliteedi üle teevad maavanemad, kelle töö kvaliteet on paraku üsna erinev. Näiteks on maavanemad tõlgendanud erinevalt seaduses sätestatud nõudeid asenduskoduteenusele (nt juhtumiplaani nõutavus või laste ja kasvatajate suhtarv), mistõttu ei kohaldata seadust erinevates maakondades asuvates asenduskodudes ühtemoodi. Lisaks on puudusi maavanemate tehtavas eel- ja järelkontrollis. Maavanemad ei kasuta kuigi tihti tegevusloa andmise ja halduslepingu sõlmimisega kaasnevaid võimalusi tagamaks, et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi kui seadusega lubatud või et omavalitsus koostaks igale lapsele juhtumiplaani. Samuti ei jälgi maavanemad pahatihti, et asenduskodud neile järelevalve käigus antud soovitusi reaalselt täidaksid. Näiteks on mõnele puudusele viidatud aastast aastasse, kuid seaduses ettenähtud efektiivsemaid meetmeid soovitude elluviimiseks, nt ettekirjutuse näol, ei ole rakendatud.

Kontrollkäikude kokkuvõttes koos soovitustega on õiguskantsler edastanud vastavatele asenduskodudele, samuti asjassepuutuvatele valla- või linnavalitsustele, maavalitsustele ja vajaduse korral teistele institutsioonidele. Aasta pärast soovitude andmist kontrollib õiguskantsler, kas need on ellu viidud.

Asenduskoduteenuse analüüsi ja selle põhjal antud soovitused on õiguskantsler edastanud Riigikogu sotsiaalkomisjonile, sotsiaalministrile, maavanematele, valla- või linnavalitsustele ning asenduskodudele.

## IV. LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE

### 1. Uuringud ja analüüsid

Lasteombudsmani ülesandeks on lisaks järelevalvele olla laste õiguste tutvustaja ja edendaja. Selleks et laste õiguste alast teavitustööd paremini planeerida, peab lasteombudsman vajalikuks teha uuringuid ja analüüse, mis annaksid ülevaate ühiskonna teadlikkusest lapse õigustega seotud küsimustes.

Lasteombudsman koostas Statistikaameti andmeid aluseks võttes ülevaate laste vaesusest Eestis<sup>96</sup>. 2012. aasta märtsis korraldas õiguskantsler Indrek Teder lasteombudsmanina ümarlaua „Laste vaesus – otsime lahendusi!“, et tutvustada valminud ülevaadet ning otsida lahendusi laste vaesusega seotud probleemidele. Ümarlauale olid palutud Riigikogu sotsiaalkomisjoni liikmed, sotsiaalminister, regionaalminister, haridus- ja teadusminister, Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu, ülikoolide ja kolmanda sektori esindajad.

Ümarlaua korraldamisega soovis lasteombudsman juhtida tähelepanu laste vaesusega kaasnevatele probleemidele ning pakkuda võimalust spetsialistide ja otsustajate ringis ühiselt neile probleemidele lahendusi otsida. Ümarlaual käsitletud teemasid ning ülevaate tulemusi kajastasid laialdaselt ka meediakanalid.

2012. aastal korraldati lasteombudsmani ja Sotsiaalministeeriumi initsiatiivil ja koostöös Poliitikauuringute Keskusega Praxis esmakordselt lapse õiguste ja vanemluse monitooring<sup>97</sup>. Monitooringu eesmärgiks oli selgitada välja ühiskonna teadlikkus lapse õigustega seotud küsimustes ning analüüsida hoiakuid ja probleeme laste kasvatamise ning vanemluse toetamise küsimustes, arvestades nii laste kui ka täiskasvanute perspektiivi. Selleks koguti andmeid täiskasvanud elanikkonnalt ja ka lastelt.

Tulemused näitasid, et nii täiskasvanute kui ka laste hulgas tuleb jätkuvalt parandada teadlikkust lapse õiguste sisust. Laste õigustest ollakse enamasti küll kuulnud, kuid nende õiguste sisu ei ole tihti siiski mõistetud. Samuti näitasid monitooringu tulemused, et oluline on senisest suuremat tähelepanu pöörata venekeelse elanikkonna teavitamisele, kuna see ühiskonnarühma teab lapse õigustest vähem kui eestikeelne elanikkond.

Monitooringu põhjal võib väita, et ühiskonnas levinud hoiakud pigem toetavad laste kaasamist neid puudutavate otsuste tegemisse ja laste arvamusega arvestamist. Samas ei väljendu need hoiakud alati tegudes, sest kui perekonnaelu puudutavates küsimustes saavad lapsed enamasti kaasa rääkida, siis laste võimalused kooli ja kogukonna ning laiemalt ühiskonna tasandil kaasa rääkida ja oma arvamust avaldada on praktikas siiski üsna piiratud. Laste senisest suurema kaasamise ja lapsi puudutavate otsuste põhjalikuma selgitamise vajadusele osutab ka see, et märkimisväärne hulk lastest vastas, et õpetajad on neid koolis ebaõiglaselt kohelnud ning kiusanud.

Iga kümnes laps on vastas, et ta on kodus näinud pealt vägivalda. Seesugune laps vajab abi ja tuge ka siis, kui ta ise ei olnud otsene vägivalda ohver, sest kaudselt on ohver ka tema. Seetõttu on eriti oluline, et igaüks, kes märkab, et laps vajab abi, annab sellest teada lastekaitsetöötajale või politseile.

96 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade\\_vaesus\\_ja\\_sellega\\_seotud\\_probleemid\\_lastega\\_peredes.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade_vaesus_ja_sellega_seotud_probleemid_lastega_peredes.pdf).

97 Laste õiguste ja vanemluse monitooringu kokkuvõte on kättesaadav arvutivõrgus: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse\\_õiguste\\_ja\\_vanemluse\\_monitooringu\\_kokkuvote.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse_õiguste_ja_vanemluse_monitooringu_kokkuvote.pdf). Laste ja täiskasvanute küsitluste detailsed kokkuvõtted, samuti monitooringu kirjanduse loetelu ja meetodika aruanne on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://lasteombudsman.ee/et/taiskasvanu/infomaterjalid>.

Monitooringust selgus seegi, nii lapsed kui ka vanemad tunnetavad, et neil pole piisavalt aega üksteisega koos olla. Samuti ilmnes, et veerand lastest ei ela koos oma isaga. Samas vajab laps mõlema vanema hoolitsust ja lähedust. Seetõttu on eriti oluline, et vanemad leiaksid aega, et lastega rääkida, neid kuulata ning üheskoos aega veeta. Samuti on oluline toetada lapse ja eemaloleva vanema suhteid, välja arvatud juhul, kui suhtlemine eemaloleva vanemaga ei ole lapse parimates huvides.

Kuigi suurem osa ühiskonnast ei toeta laste kehalist karistamist, leiab pea neli vanemat kümnest, et teatud olukordades on laste kehaline karistamine siiski mõisteta. Iga neljas lapsevanem märkis, et ta on viimase aasta jooksul harva oma laste üle rõõmustanud. Viiendik vanematest tõdeb, et nad on sageli stressis. Eelnevast nähtub, et vanemad vajavad nõu ja tuge vanema rollis tegutsemisel. Samuti on tarvis muuta vanemad teadlikumaks, kuidas last ilma vägivallata kasvatada ning milliseid tagajärgi toob kaasa kehaline karistamine lapse arengule.

Monitooringu tulemusi tutvustav seminar korraldati lastekaitsepäeval Õiguskantsleri Kantseleis. Tulemused leidsid laialdast kajastust nii tele-, raadio-, trüki- kui ka *online*-meedias. Monitooringu kokkuvõtte on lasteombudsmani kodulehel eestikeelsete raportite kõrval kättesaadav nii inglise- kui ka venekeelsena.

## 2. Lasteombudsmani nõuandev kogu

Lasteombudsmani nõuandev kogu kutsuti ellu 2011. aastal, et kaasata lapsi ombudsmani töösse. Nõuandva kogu töös osalemine annab lastele võimaluse väljendada oma seisukohti neid puudutavates olulistest küsimustes ning juhtida ühiskonna tähelepanu probleemidele, mis lastele muret teevad. Nõuandva kogu tööd reguleerib statuut<sup>98</sup>.

Nõuandva kogu liikmed on alla 18-aastased laste- ja noorteorganisatsioonide esindavad lapsed. Nõuandvasse kogusse kuuluvad järgmiste laste- ja noorteorganisatsioonide esindajad: Eesti Gaidide Liidu noortekogu, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Skautide Ühing, Eesti 4H, Kodutütred, Lastekaitse Liidu noortekogu, Noored Kotkad, Õpilasesinduste Assamblee, Eesti Õpilasesinduste Liit ning ühendus Ühise Eesmärgi Nimel.

2012. aastal kohtusid nõuandva kogu liikmed neljal korral. Jaanuarikohtumisel arutleti koos lasteombudsmani nõunikega lapse õiguste sisu ja põhimõtete üle. Nõuandev kogu osales nii lapse õiguste ja vanemluse monitooringu küsimustiku ettevalmistamisel jaanuaris kui ka selle tulemuste kommenteerimisel mais.

Kevadise Just Filmi noorte filminädala ettevalmistamisel aitasid nõuandva kogu liikmed koos laste õiguste osakonna nõunikega filmiprogrammi filme valida.

Mais arutleti koos lastepsühhiaatri Anne Kleinbergiga laste kehalise karistamise põhjuste, mõjude ja tagajärgede üle ning septembrikohtumisel avaldasid nõuandva kogu liikmed arvamust vägivallavaba kasvatuse võimaluste kohta, pakkudes oma lahendusi vanemate toetamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks.

Oktoobris osalesid mõned nõuandva kogu liikmed lasteombudsmani avaliku pöördumise ettevalmistamisel laste kehalise karistamise keelustamiseks, arutledes pöördumise eesmärgi ja sõnumite üle koos erinevate spetsialistidega lasteombudsmani kokku kutsutud ümarlaul ning tuues näiteid oma organisatsioonis korraldatud vastavatest mõttevahetustest.

Koostöös nõuandva kogu liikmetega osales lasteombudsmani nõunik Andra Reinomägi Eesti

98 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/nouandva\\_kogu\\_statuut.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/nouandva_kogu_statuut.pdf).

4H ja skautide suvelaagrites ja tutvustas lapse õiguste põhimõtteid ning koostöös Eesti Õpilasesinduste Liiduga novembris liidu üldkoosolekul Paides, kus korraldas lapse õiguste ja kehalise karistamise teemalise töötoa.

### 3. Avalik pöördumine laste kehalise karistamise keelustamiseks

Novembris saatis lasteombudsman sotsiaalministrile avaliku pöördumise keelustada laste kehaline karistamine<sup>99</sup>. Lasteombudsmani pöördumisega liitus 31 organisatsiooni ja asutust. Laste kehaline karistamine rikub inimõiguste aluspõhimõtteid – õigust füüsilisele puutumatu- sele ja inimväärikusele. Vajadusele keelustada laste kehaline karistamine täielikult on tähelepanu juhtinud nii riigisiseseid kui ka rahvusvahelised organisatsioonid – laste kehalist karistamist tauniva seadusesätte sõnastuse puudumist on oma kommentaarides Eestile ette heitnud nii ÜRO Lapse Õiguste Komitee kui ka Euroopa Nõukogu Sotsiaalõiguste Komitee. Lasteombudsman saatis vastava pöördumise ka justiits-, sise- ja haridus- ja teadusministrile ning Riigikogule.

### 4. Riigisisene koostöö

Ülevaateaastal tegid lasteombudsmani nõunikud lapse õiguste kaitsel ja edendamisel koostööd lisaks riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustele ka mitmete mittetulundusühingute ja organisatsioonidega: Eesti Koolipsühholoogide Liit, Eesti Õpilasesinduste Liit, Just Film, Laste- kaitse Liit, Lapse Huvikaitse Koda, Lasteabitelefoni, Perekeskus Sina ja Mina jt.

### 5. Rahvusvaheline koostöö

2012. aasta kevadel toimus Õiguskantsleri Kantseleis esimene Balti riikide lasteombudsmanide kolmepoolne kohtumine. Kahepäevasel kohtumisel jagati häid praktikaid ja vahetati kogemusi, samuti arutati ühiste probleemide ja edasiste koostöövõimaluste üle.

Rahvusvahelise koostöö raames külastasid 2012. aasta kevadel õiguskantslerit Soome lasteombudsman ja Soome parlamendiombudsmani nõunik, kes osalesid koos õiguskantsleri nõunikega ka kontrollkäigul Tallinna Lastekodu Maarjamäe keskusesse.

2012. aasta augustis külastas õiguskantslerit Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku ENOC (European Network of Ombudspersons for Children) esimees Poola lasteombudsman Marek Michalak, et hinnata õiguskantsleri sobivust Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku liikmeks. Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku esimees osales koos õiguskantsleri nõunikega ka kontrollkäigul Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskusesse.

Septembris 2012 võeti õiguskantsler Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku ENOC täieõiguslikuks liikmeks. Õiguskantsler Indrek Teder ja Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru osalesid 2012. aasta oktoobris Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku ENOC üldassambleel ja aastakonverentsil Küprosel.

Õppevisiidi käigus külastas Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond 2012. aasta sügisel Soome ja Norra lasteombudsmanid ning parlamendiombudsmanid, Norra parlamendi laste õigustega tegelevat saadikurühma ning teisi laste heaolu eest seisvaid Norra riigiasutusi ja organisatsioone. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna nõunikud osalesid koos Soome parlamendiombudsmaniga ka kontrollkäigul käitumis- ja psüühikahäiretega noortele mõeldud rehabilitatsiooniasutusse.

<sup>99</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://lasteombudsman.ee/et/oiguskantsleri-avalik-poordumine-sotsiaalministri-poolle-laste-kehalise-karistamise-keelustamiseks>.

## 6. Teiste institutsioonide tegevuses osalemine

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna töötajad võtsid ülevaateaastal osa ka teiste institutsioonide tegevusest: Andra Reinomägi osales lapse heaolu kontseptsiooni väljatöötamise töörühmas ning töörühmas „Vanemate hooldusõigus vägivaldses peres“; Andra Reinomägi ja Margit Sarv osalesid MTÜ SEB Heategevusfond õppestipendiumi komisjoni töös; Andres Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja Märka Last toimetuskolleegiumi liige.

## 7. Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film

Lasteombudsmani üks ülesanne on lapse õigustest teavitamine, sh laste jaoks oluliste teemade tõstatamine ja nende üle diskussiooni tekitamine. Eesti oma filmifestival, mille on ühtviisi omaks võtnud nii lapsed, noored kui ka täiskasvanud, on selleks kindlasti suurepärase võimalus.

Pimedate Ööde filmifestivali (PÖFF) noorte- ja lastefilmide festivali Just Film raames linastus teist aastat järjest lapse õiguste eriprogramm. Selle aasta eriprogramm valmis Just Filmi, lasteombudsmani, Justiitsministeeriumi ja Lastekaitse Liidu koostöös.

Lapse õiguste eriprogrammi valisid Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna ja Justiitsministeeriumi nõunikud filmid, mis juhivad tähelepanu laste ja noorte jaoks olulistele teemadele, sobivad hästi vaatamiseks sõprade, vanemate ja klassikaaslastega ning annavad ainekultuuriga filmi sisu ja lapse õiguste üle. Väljavalitud seitset filmi näidati festivali jooksul kokku 15 korda. Iga filmi vähemalt ühel linastusel toimus koos publikuga aruteluring, kus jagasid mõtteid Eesti parimad erialaasjatundjad ning mida juhtisid Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna ja Justiitsministeeriumi nõunikud. Lisaks toimus eriprogrammi raames Õiguskantsleri Kantseleis ka üks tasuta filmiseanss, millele järgnes arutelu vägivallavaba kasvatusel teemal.

Huvi laste õiguste eriprogrammi vastu oli suur: programmi külastas kokku 1611 last ja täiskasvanut. Neli filmiseanssi olid välja müüdnud, saali keskmine täituvus oli 73,6%, mis oli märgatavalt suurem kui festivali keskmine.

## 8. Koduleht ja Facebooki profiil

Lapse õigustest teavitamiseks ning lasteombudsmani institutsiooni ja tegevuse tutvustamiseks on loodud lasteombudsmani Facebooki profiil ning 2012. aasta märtsikuus valmis lasteombudsmani kodulehekülge.

Lasteombudsmani koduleht on lapselähedase ja rõõmsa kujundusega ning selle keskne sisu ja üks olulisemaid väärtusi on, et õiguskantsler kui lasteombudsman selgitab lapsele ja noorele lihtsalt, arusaadavalt ja vahetult nende peamisi õigusi ja kohustusi. Samuti leiab lasteombudsmani kodulehelt teavet lapsevanema õiguste ja kohustuste ja Eesti lastekaitse korralduse kohta ning mitmesugust uut ja vajalikku teavet seoses lapse õiguste ja lasteombudsmani tööga.

Lastel on Facebooki profiili ja lasteombudsmani kodulehe kaudu võimalik õiguskantslerile hõlpsasti ka avaldus esitada.

## 9. Erialaloengud, ettekanded ja kõned

Lasteombudsman ja tema nõunikud pidasid ülevaateaastal mitmeid ettekandeid, kõnesid ning erialaloenguid. Järgmisena on loetletud neist olulisemad.



- 27.01. M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ Andmekaitse Inspektsiooni aastakonverentsil „Vigade parandus: laste andmete kaitse“.
- 15.02. A. Reinomägi, ettekanne laste ja noorte õiguste kaitsmisest ja edendamisest linnadevaldade päevadel.
- 16.02. M. Tammesalu, ettekanne lasteombudsmani tööst ja laste õigustest Põlvamaa lasteaedade juhtidele.
- 20.03. M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ Eesti Sotsiaalpedagoogide Ühenduse koosolekul.
- 21.04. A. Reinomägi, ettekanne ja töötoa eestvedamine sotsioloogia, sotsiaaltöö- ja poliitika instituudi (SOSS) tudengite infopäeval „Kevadsoss 2012“.
- 26.04. A. Aru ja M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ partnerlusprogrammi „Riskilaps“ ümarlauakohtumisel.
- 15.05. M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril „Varajane märkamine ja sekkumine“.
- 20.07. A. Reinomägi, ettekanne ja osalemine arutlusingis rahvusvahelisel konverentsil „Lasterikkus – kas tõeline rikkus?“.
- 16.08. A. Reinomägi, monitooringu tulemuste tutvustus Eesti Õpetajate Liidu juhatusele.
- 19.09. A. Reinomägi, ettekanne Praxise Noorteseire seminari mõttehommikul.
- 20.09. A. Aru, ettekanne abivajavast lapsest teatamisest ja privaatsusest Lastekaitse Liidu seminaril „Lapse õigused meedias“ Ida-Viru Maavalitsuses.
- 21.09. A. Aru, ettekanne „Lapse parimad huvid“ ja osalemine Õiguskantsleri Kantseleis toimunud Lastekaitse Liidu ümarlual „Lapse parima huvi väljaselgitamine perevägivalda juhtumites“.
- 24.09. A. Reinomägi, ettekanne „Lapse põhivajaduste rahuldatus on lapse õiguste ja riigi jätkusuutlikkuse küsimus“ Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni ümarlual „Lastetoetused – kas Põhjamaade või Lõuna-Euroopa tee?“.
- 26.09. A. Aru, loeng „Lapse õigused“ Tallinna Ülikooli sotsiaaltöö üliõpilastele.
- 03.10. A. Aru, moderaator Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Justiitsministeeriumi koostöös korraldatud rahvusvahelisel konverentsil „Tõenduspõhine praktika töös riskilaste ja -noortega: Norra kogemus“.
- 23.10. A. Aru, ettekanne abi vajavast lapsest teatamisest Viimsi koolis.
- 03.11. A. Reinomägi, ettekanne ja töötoa korraldamine Eesti Õpilasesinduse Liidu üldkoosolekul Paides.
- 14.11. A. Aru, ettekanne „Lapse parimad huvid“ Järvamaa lasteaasta konverentsil Türi kultuurimajas.
- 15.11. A. Aru, alaealiste komisjonide liikmete koolitamine Viljandimaal.
- 22.11. A. Aru ettekanne „Asendushooldus Eestis“ Soome Lastekaitse Liidu esindajatele Eesti Lastekaitse Liidu korraldatud kohtumisel Balti Filmi- ja Meediakoolis.
- 10.12. A. Reinomägi, abivajavast lapsest teatamise juhendi tutvustus Pirita Majandusgümnaasiumis.
- 12.12. A. Reinomägi, ettekanne „Laste füüsilise karistamise keelustamine: põhimõtted, tegevused, koostöö“ vanemluse ümarlual.
- 18.12. A. Reinomägi, ettekanne Sotsiaalministeeriumi, Perede ja Laste Nõuandekeskuse lastekaitsetöötajate ning laste heaolu toetamise panustavate MTÜde jõuluseminaril „Laste kaasamisest lastekaitsetöös“.

A. Reinomägi, laste õiguste tutvustamine Tallinna 32. Keskkoolis, Tallinna Inglise Kolledži 6. klassile, Pääsküla Gümnaasiumi 4. klassile, 7.–8. klassidele Karskusliidu laagris ning Lastekaitse Liidu Noortekogu korraldatud lastekaitsepäeva üritusel, 4H suvelaagris, skautide juubelilaagris ning Simuna koolis lapsevanematele ja õpetajatele.

## 10. Artiklid, arvamused, intervjuud

A. Reinomägi. Nähtav kuristik rukkis. – Postimees 14.02.2012.

A. Aru, A. Reinomägi. Laste vaesus vajab lahendusi. – Märka Last, kevad 2012.

A. Reinomägi. Vaesuses elavad lapsed vajavad abi. – Saarte Hää! 15.05.2012.

A. Aru. Iga lapsehoidja vastutab tema hoolde usaldatud lapse eest. – Eesti Päevaleht 17.07.2012.

Intervjuu Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aruga „Virossa yrite-tään kieltää lasten ruumiillinen kuritus“. – Keskiuomalainen [Kesk-Soome ajaleht] 05.09.2012.

A. Aru. Ikka veel ihunuhtlus? – Märka Last, sügis 2012.

A. Reinomägi. Püüdes lapseõlve. – Just Filmi erileht Just Leht (ilmus Postimehe lisana) 16.11.2012.

A. Reinomägi. Lapse õiguste ja vanemluse monitooring: lapsi saab rohkem kuulata ja kaasata. – Sotsiaaltöö nr 6, 2012.

Ülevaateastal andis Andra Reinomägi lapse õiguste ja vanemluse monitooringu teemal kolm teleintervjuud ning Andres Aru esines kahes telesaates – laste kodakondsuse teemal ETV „Pealtnägijas“ ja laste õiguste teemal Tallinna TV saates „Õigusnõu“.

Indrek Teder andis laste vaesuse teemal intervjuu Vikerraadio saatele „Päevakaja“.

Andra Reinomägi rääkis raadios laste vaesuse ülevaatest ning lapse õiguste ja vanemluse monitooringust seitsmel korral, andes sealjuures intervjuu ka Prantsusmaa raadiokanalile Radio France Internationale.

Andres Aru andis lapse õiguste ja vanemluse monitooringu teemal kaks raadiointervjuud.

## 5. OSA

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD  
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST

## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli (alused: PS § 139 lg 1; ÕKS § 1 lg 1 ja §-d 15 jj)<sup>100</sup> ning tegutseda *ombudsman*'ina (alused: PS § 139 lg 2; ÕKS § 1 lg 2 ja §-d 19 jj). Samas on õiguskantsleril ka mitmeid teisi põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevaid pädevusi:

- Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS §-d 76, 85, 101, 138, § 139 lg 3, § 153 lg 2; 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 võimeetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4; Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 11; PSJKS § 25 lg 3);<sup>101</sup>
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riigi ennetusametuse tegutsemise (ÕKS § 1 lg 7);
- lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 tulenevate lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesannete täitmine (ÕKS § 1 lg 8);
- 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 diskrimineerimisvaidluse lahendamine (ÕKS § 1 lg 5, § 35<sup>5</sup> jj);
- 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 õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5, § 28 lg 5, § 33 lg 2);
- arvamuse andmine Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadile, Üldkohtu kohtuniku kandidaadile ja kohtujuristide kandidaatidele, samuti teistele rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatidele (VVS § 20<sup>2</sup> lg 2; VSS § 9 lg 9).<sup>102</sup>

Õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevust on kajastatud ülevaate 3. osas.

Lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 tulenevate ülesannete täitmise kokkuvõtte on toodud ülevaate 4. osas.

PS § 146 sätestab, et õigust mõistab ainult kohus. Seega ei või teised organid ja asutused õigusemõistmisesse sekkuda. Siiski näeb kohtute seadus ette võimaluse algatada kohtuniku

<sup>100</sup> Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimisega seotut täpsustavad ka mitmed teised seadused. Näiteks sätestab erakorralise seisukorra seaduse § 40, et järelevalvet erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle teeb õiguskantsler. VVS § 85 lõikes 5 on ette nähtud maavanema õigus pöörduda õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks. VVS § 53 lg 7 ja § 81 lg 4 sätestavad, et kui kantsler või riigisekretär jäävad määrusele (korraldusele) kaasallkirja andmisel eriarvamusele, on neil õigus esitada kirjalik motiveeritud seisukoht, mis saadetakse koos määrusega õiguskantslerile.

<sup>101</sup> Lisaks sätestab Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lg 2, et kui Vabariigi President on võimetu esitada avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

<sup>102</sup> Lisaks loetletud pädevustele on Riigikogu valimise seaduse § 14 lg 1 punkti 3 järgi õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik Vabariigi Valimiskomisjoni liige. Erakonnaseaduse § 12<sup>10</sup> lg 2 punkti 1 kohaselt on õiguskantsleri nimetatud isik erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liige. Õiguskantsler on nimetanud oma esindaja ka kõrgemate riigiametnike konkursi ja atesteerimiskomisjoni liikmeks.

vastu distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Algamisõigust omavad isikud ja organid on loetletud KS § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ainsa kohtusüsteemivälise organina õiguskantsler. 2012. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi kasutada talle kuuluvat õigust esitada distsiplinaarsüüdistus kohtuniku vastu. Kahel korral juhtis õiguskantsler kohtute esimeeste tähelepanu puudujääkidele kohtute töös. Sellekohane õiguskantsleri praktika 2012. aastal on avatud käesoleva osa II jaos.

2012. aastal ei esitatud ühtegi avaldust, milles oleks palutud õiguskantsleril alustada lepitusmenetlus. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud käesoleva osa III jaos.

Varem on õiguskantslerile esitatud seitse immuniteedimenetluse taotlust, mille puhul on õiguskantsler kasutanud oma pädevust teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek võtta kõrge ametikandja kriminaalvastutusele: 1996., 1998. ja 2008. aastal ühel korral; 2005. aastal kahel korral ning 2009. aastal kahel korral. Kõik immuniteedimenetlused on olnud seotud Riigikogu liikmelt saadikupuutumuse äravõtmisega.

2012. aastal lisandus eelnevalt nimetatud seitsmele juhtumile veel kaks. Õiguskantsler otsustas mitte esitada ettepanekut immuniteedi äravõtmiseks ning tagastas taotlused prokuratuurile, kuna leidis, et süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu KrMS § 378 lõike 6 mõttes. Kõnealused juhtumid tõstasid aga olulise küsimuse õiguskantsleri rollist immuniteedi äravõtmise menetluses.

Immuniteedi äravõtmise teemaga seondub ka õiguskantsleri menetlus, milles analüüsiti kriminaalmenetluse seadustiku põhiseaduspärasust osas, millega on Riigikogu asemel antud õiguskantslerile pädevus anda nõusolek või keelduda nõusolekust teha Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses menetlustoiminguid; samuti osas, mis ei näe ette Riigikogu eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsmiseks. Õiguskantsler leidis, et seadustik on viidatud osas põhiseadusega vastuolus ning esitas Riigikogule ettepaneku viia kriminaalmenetluse seadustik kooskõlla põhiseadusega. Sellekohane põhjalikum käsitus on toodud ülevaate 1. osas.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile<sup>103</sup> algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetlusesse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2012. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 33 sellekohast arvamust, millest 23 seonduisid kõrge riigilõivu nõudega kohtumenetluses. Ülejäänud puudutasid järgmisi teemasid:

- Viru Maakohtu taotlus tunnistada KVS § 19 lg 2 punkt 2 põhiseadusevastaseks osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega;
- Henrik Antsovi kaitsja vandeadvokaat Monika Mägi teistmisavaldus Tartu Maakohtu 19.11.2007. a kohtuotsuse peale kriminaalasjas Henrik Antsovi süüditunnistamises KarS § 184 lg 2 punkti 1 ja 2 järgi (KrMS § 366 põhiseaduspärasus);
- Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 10.02.2011. a otsuse peale haldusasjas nr 3-10-1379 Petr Dmitruki ja Nadežda Dmitruki kaebustes Politsei- ja Piirivalveameti 23.03.2010. a otsuse nr 15.3-04/158 ja 15.3-04/159 tühistamiseks;
- Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks väärtpaaberite keskregistri seaduse § 18 osas, milles see ei näe ette aluseid osaühingu osade keskregistrist kustutamiseks osanike otsuse alusel;

<sup>103</sup> Õiguskantsler esitas ülevaateaastal Riigikohtule ühe taotluse (õiguskantsleri taotlus nr 8 Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu art 4 lõike 4 põhiseadusele vastavuse kohta).

- Oleg Vaini (Vain) kaitsja vandeadvokaat Sirje Musta määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 17.11.2011. a määruse peale, millega jäeti Tartu Maakohtu 18.10.2011. a määrus Oleg Vaini suhtes kandmata karistuse täitmisele pööramiseks muutmata (KrMS § 385 p 26 põhiseaduspärasus);
- Oleg Kovaljovi ja Oksana Kovaljova määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 18.01.2012. a määruse peale haldusasjas nr 3-10-2717 Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse taotluses täitmist tagavate toimingute sooritamise loa saamiseks (MKS § 136<sup>1</sup> lg 4 põhiseaduspärasus);
- Tartu Maakohtu taotlus tunnistada KrMS § 407 põhiseadusega vastuolus olevaks;
- S. S-i kaitsja vandeadvokaat Kaido Kooga määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 11.11.2011. a määruse peale, millega jäeti määruskaebus Viru Maakohtu 13.10.2011. a määruse peale S. S-i suhtes kandmata karistuse täitmisele pööramiseks läbi vaatamata (KrMS § 385 p 26 põhiseaduspärasus);
- R. Kalda taotlus tunnistada Riigikogu valimise seaduse § 4 lg 3 ja § 22 lg 3 põhiseadusevastaseks osas, milles hääletamisest ei või võtta osa isik, kelle on kohus süüdi mõistnud kuriteos ja kes kannab vanglakaristust;
- OÜ V esindaja vandeadvokaat Vladimir Sadekovi teistmisavaldus Harju Maakohtu 02.12.2012. a kohtuotsuse peale, millega määrati konfiskeerida ja realiseerida kolmandale isikule kuuluv vara paakauto Scania R144 ja haagis Blumhardt WFA 18 (KrMS § 366 ja § 367 lg 1 põhiseaduspärasus).

## II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline organ, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (s.t koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. See pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal uue kohtute seaduse jõustumisel.<sup>104</sup> Õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus laieneb kõikidele kohtunikele (KS § 91 lg 2 p 2). Lõpliku otsuse kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkollegium (KS § 94 lg 1).<sup>105</sup>

KS § 91 lg 1 lause 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. See tähendab kohtuniku süülist tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või vääritus 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 tegemisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates.<sup>106</sup>

Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka isiku avalduse alusel. Samas tuleb rõhutada, et distsiplinaarmenetlus ei ole isiku jaoks õiguskaitsevahend – distsiplinaarmenetluse algatamine või mittealgatamine, samuti distsiplinaarkaristuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist ega aita muul moel kaasa isiku õiguste kaitsele. Seetõttu ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist ega kohtuniku distsiplinaarkorras karistamist.<sup>107</sup>

KS § 91 lõikes 3 on sätestatud, et distsiplinaarmenetluse algataja võib koguda distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi. Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks pöördub õiguskantsler menetluse käigus vastava kohtu esimehe poole, küsides teavet ja paludes esimehe vastusele lisada ka asjakohase kohtuniku selgitus toimunu kohta. Sel viisil teabe palumine tagab kohtu esimehe informeerimise, kohtuniku ärakuulamisõiguse ning väldib menetluse võimalikku dubleerimist. Probleem seisneb asjaolus, et kohtute seaduse kohaselt ei ole välistatud, et samal ajal algatavad distsiplinaarmenetluse erinevad ametiisikud, kel on distsiplinaarmenetluse algatamise õigus.<sup>108</sup>

Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarsüüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Ajalised piirid seisukoha kujundamiseks tulenevad KS § 90 lõikest 1, mille järgi ei algatata distsiplinaarmenetlust, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud 2 aastat või avastamisest 6 kuud.

104 Esimene kohtute seadus võeti vastu 1991. a (RT 1991, 38, 472). 2002. a jõustunud kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu 2. lugemise käigus Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu 06.12.2000. a seisuga, nr 607 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

105 Vt lähemalt: <http://www.nc.ee/?id=99>.

106 Vt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

107 Sama seisukoht: RKHKm, 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 15: „Igaühel on küll õigus esitada Kohtute seaduse § 91 lg 2 järgi kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, kuid puudub subjektiivne õigus seda nõuda ning distsiplinaarmenetluse algatamise otsustab taotluse saanud isik kaalutusõiguse alusel. Samuti ei ole kohtuniku distsiplinaarvastutuse kaudu võimalik otseselt mõjutada menetluses oleva asja läbivaatamist ega kaitsta seega menetlusosaliste õigusi halduskohtumenetluses.”

108 Selle olukorra vältimiseks edastab Riigikohus õiguskantslerile koopia kõigist avaldajate pöördumistest, mis on saadetud alama astme kohtu esimeestele järelevalve korras kontrollimiseks ja vastamiseks (palvega edastada koopia oma vastusest Riigikohtu esimehele ja õiguskantslerile). 2012. aastal oli sellekohaseid Riigikohtu edastamisi 23.

Ülevaateaastal oli kohtute tegevust puuduvaid asjamenetlusi kokku 163. Enamikul juhtudel sisulist menetlust ei algatatud (nt kui kaebuse sisuks oli rahulolematuse jõustunud kohtuotsusega). Õiguskantsler algatas ülevaateaastal 16 sisulist uurimist kohtuniku tegevuse kontrollimiseks ning 2 menetlust seoses kohtu muu tegevusega. Võrdluseks, et 2011. aastal algatas õiguskantsler 25 (lisaks 8 menetlust kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2010. aastal 23 (lisaks 7 menetlust kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2009. aastal 18, 2008. aastal 11, 2007. aastal 18 ning 2006. aastal 12 menetlust kohtu ja kohtuniku tegevuse kontrollimiseks.

Ülevaateaastal ei esitanud õiguskantsler ühtegi distsiplinaarsüüdistust kohtuniku vastu. Võrdluseks, et 2011. ja 2010. aastal algatas õiguskantsler ühe kohtuniku distsiplinaarmenetluse ning 2008. ja 2009. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi poole.

Õiguskantsler edastas 2012. aastal kohtutele kaks soovitusi, mis mõlemad puudutasid avaldaja pöördumistele vastamata jätmist.

Esimene kirjeldatud juhtumitest ([Avaldaja pöördumise kaotsimine Tartu Maakohtus, asi nr 11-2/120950](#)) puudutas olukorda, kus kohus jättis avaldaja pöördumisele vastamata, sest kiri oli kaduma läinud. Nimelt selgus, et vangla oli avaldaja kirja andnud üle kohtukordnikule, kes oli selle kohta andnud ka allkirja vangla kohtuposti raamatusse, kuid nimetatud kirja edasist asukohta ei ole õnnestunud välja selgitada. Õiguskantsler taunis tekkinud olukorda ning pöördus Tartu Maakohtu esimehe poole palvega vaadata üle ja vajaduse korral muuta käsiposti üleandmise ja vastuvõtmise protseduure, et selliseid juhtumeid vältida. Kohus palus avaldajalt vabandust tekkinud olukorra pärast ning soovitas tal viidatud kiri uuesti saata.

Teisel juhul pöördus õiguskantsleri poole isik, kes oli 30.03.2011 esitanud Harju Maakohtule hagiavalduse ([Harju Maakohtu tegevus järelepärimisele vastamisel, asi nr 11-2/111766](#)). Sooviga saada teada, kui kaugel on hagiavalduse menetlemine, pöördus avaldaja kohtu poole järelepärimisega (mis kohtus ka registreeriti), kuid õiguskantsleri poole pöördumise hetke seisuga ligikaudu viis kuud hiljem ei olnud kohus avaldajale vastanud. Õiguskantsler asus seisukohale, et avaldaja pöördumisele vastamata jätmisel rikkus Harju Maakohus MSVS § 5 lõikes 1 ja §-s 6 sätestatud vastamiskohustust ning hea halduse tava, ning tegi kohtu esimehele soovitusi edaspidi järgida seadusest tulenevat vastamiskohustust.

Õiguskantslerile kohtuniku või kohtu muu tegevuse peale esitatud kaebustes toodi probleemi-dena esile veel näiteks järgmisi teemasid: kohtuniku käitumine istungil, kohtuniku erapoolikus, tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamise otsustamisel kinnipeetava õigus suulisele ärakuulamisele, väiteid kinnitavate tõendite arvestamata jätmine, käsikirjaliste dokumentide menetlusse võtmata jätmine, taotluse tunnistada riigilõivuseaduse norm põhiseadusevastaseks kohtu poolt tähelepanuta jätmine jms. Avaldusi esitati nii halduskohtute, maakohtute kui ka ringkonnakohtute tegevuse peale.

Nagu varasematelgi aastatel pöörduti õiguskantsleri poole korduvalt põhjusel, et menetlus on avaldaja hinnangul kestnud ülemäära kaua või esineb muid viivitusi kohtuasja menetlemisel. Õiguskantsler ei tuvastanud 8 sellekohastest avaldustest ühegi puhul kohtuniku tegevuses ametikohustuste süülist rikkumist (distsiplinaarsüüteo tunnuseid). Ühel juhul taunis õiguskantsler siiski kohtuniku tegevust seoses kohtuotsuse tervikuna kuulutamiseks seaduses sätestatud tähtaja ületamisega (kohus viivitas 20 päeva).

Lisaks esitas õiguskantsler Riigikohtule oma ettepanekud kohtunike 2013. aasta koolitusprogrammi eelnõu suhtes.



### III. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

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

Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist täpsustavad eelkõige 2004. aastal kehtima hakanud soolise võrdõiguslikkuse seadus (SoVS) ning 01.01.2009 jõustunud võrdse kohtlemise seadus (VõrdKS).

Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) kohaselt on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses kontrollida õigusakti vastavust põhiseadusele ja teistele seadustele (nn normikontrolli pädevus), kontrollida avaliku võimu esindaja tegevust (nn *ombudsmani* pädevus) ning viia läbi lepitusmenetlus eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks. ÕKS 4. peatüki 4. jagu näeb ette õiguskantsleri tegevuse võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

2012. aastal algatas õiguskantsler 40 võrdse kohtlemise ja diskrimineerimisega seotud menetlust. Need puudutasid valdavalt nn üldist võrdsuspõhiõigust, kus erinev kohtlemine oli aset leidnud põhiseaduses määratlemata tunnuse põhjal. Seitse menetlust puudutasid erinevat kohtlemist konkreetse diskrimineerimistunnuse tõttu. 30 menetluses oli küsimuse all õigustloova akti kooskõla põhiseadusega (nn normikontrolli menetlused). Menetlustes käsitleti erinevaid õigusvaldkondi (nt kodakondsuse taotlemise tingimused, maamaksuvabastuse tingimused, hariduslike erivajadustega õpilaste õppe rahastamine, lasteaias kohatasu erisused, lapsehoiuteenuse saamise tingimused, pakendi tagatisraha ja -aktsiis, finantsõigus, võlaõigus, sotsiaalhoolekanne, sotsiaalkindlustus, liikluskorraldus, terviseõigus, tööõigus).

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve asjus esitas õiguskantsler 2012. aastal Riigikogule kaks ettepanekut, et viia kodakondsuse seadus põhiseadusega kooskõlla, kuna muu hulgas oli riivatud võrdse kohtlemise põhimõtet.<sup>109</sup>

Õiguskantsler esitas 2012. aastal siseministrile märgukirja selle kohta, et päästjate haridusnõuete sõltumine nende vanusest ei ole põhiseadusega kooskõlas. Päästeteenistuse kutsesobivuse nõuete kohaselt peab päästeteenistujatel olema keskharidus. Määrusega on ette nähtud erand, mille järgi võis Päästeameti peadirektor võimaldada päästeteenistuses jätkata neil keskhariduseta päästjatel, kes olid 01.01.2012. aasta seisuga vähemalt 56 aastat vanad. Noorematele keskhariduseta päästjatele võimalust teenistuses jätkata ette nähtud ei olnud. Õiguskantsler osutas, et VõrdKS § 9 lõike 2 järgi ei peeta diskrimineerimiseks vanusest tingitud erinevat kohtlemist, kui sellel on objektiivne ja mõistlik, tööhõivepoliitikat hõlmav õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Sellised vanusega seotud erisused peavad aga olema kehtestatud seadusega. Siseminister teavitas, et tal on kavas analüüsida päästeteenistust puudutavat regulatsiooni ning võtta sealjuures arvesse õiguskantsleri märgukirjas esitatud seisukohti.<sup>110</sup>

Õiguskantsler esitas sotsiaalministrile märgukirja, milles leidis, et vanemahüvitise seaduse § 3 lõikes 7 sisalduv vanemahüvitise ümberarvutamise valem on vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Vt lähemalt ülevaate 1. osa (ettepanekud seoses kodakondsuse kaotamisega isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisel ja seoses [kodakondsuse taotlemise tingimuste kohaldamisega isiku suhtes, kelle õiguslik staatus jäi alla 15-aastasena määratlemata](#)).

<sup>110</sup> Vt ülevaate 2. osa Siseministeeriumi valitsemisala (Päästjate haridusnõuded, asi nr 6-1/111545).

<sup>111</sup> Vt ülevaate 2. osa Sotsiaalministeeriumi valitsemisala (Vanemahüvitise vähendamine, asi 6-1/110383).

Õiguskantsler algatas menetluse ka järgmistes küsimustes, mis puudutavad võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist, kuid nende küsimustega tegelemine jätkub 2013. aastal. Õiguskantsler alustas uurimise, et kontrollida välismaalaste seaduse kooskõla põhiseadusega, sest samsoolisel partneril ei ole võimalik taotleda elamisluba oma elukaaslase juurde elama asumiseks. Teises asjas kontrollib õiguskantsler, kas põhikooli lihtsustatud riiklikus õppekavas sätestatud hooldusõppe nädalakoormuse regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega. Õiguskantsler hindab ka Rapla Vallavolikogu määruse kooskõla põhiseadusega, kuna lapsehoiu toetuse saamisel on kehtestatud lapse vanusele ülempiir, kuigi samal ajal ei ole tagatud sellest east vanematele lastele lasteaiakoha saamine.

*Ombudsman*'i menetluste raames algatas õiguskantsler 2012. aastal talle esitatud avalduse alusel menetluse, et kontrollida Tallinnas viipekeele teenuse osutamist puudutava regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Menetlus selles küsimuses jätkub 2013. aastal.

Õiguskantslerile esitati ka üksikuid pöördumisi seoses eraõiguslike isikute tegevusega. Näiteks küsiti õiguskantsleri seisukohta, kas töövahendusportaalides avaldatud kuulutused, eraõiguslike isikute tegevus kultuuriüritusele erivajadusega isikutele soodsama piletihinna võimaldamisel ning kaubandusketi tegevus alla 16-aastastele lastele energiapõhiste müümisest keeldumisel on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Õiguskantsler selgitas pöördujatele, et tal ei ole võimalik üldjuhul kontrollida eraõigusliku isiku tegevust, samuti ei nähtunud avaldustest soovi lepitusmenetluse läbiviimiseks. Seega ei ole õiguskantsler seni jätkuvalt kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet.

Õiguskantsleri 2011. aasta ülevaates leidsid kajastamist õiguskantsleri märgukirjad, mis puudutavad õigusliku regulatsiooni lünklikkust või selle mitterakendamist. 2012. aasta jooksul ei ole aga vastavaid õigusakte muudetud, mistõttu on isikute põhiõiguste kaitse jäänud märgukirjades kajastatud osas jätkuvalt puudulikuks.

2011. aastal juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et võrdse kohtlemise seaduses sätestatud piiratud loetelu valdkondadest, kus võrdse kohtlemise seadust kohaldatakse, ja seaduse kohaldamisala eristamine sõltuvalt diskrimineerimistunnusest ei taga piisavat kaitset ebavõrdse kohtlemise eest ning on seetõttu vastuolus põhiseadusega. PS § 12 lõige 1 koostoimes §-dega 13 ja 14 kohustab riiki tagama isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest.<sup>112</sup>

Samuti esitas õiguskantsler 2011. aastal märgukirja sotsiaalministrile soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise seonduvate küsimuste kohta. Märgukirjas juhtis õiguskantsler ministri tähelepanu sellele, et seni ei ole vastu võetud SoVS § 11 lõikes 2 sätestatud Vabariigi Valitsuse määrust, mis kehtestaks soopõhiste tööalaste statistiliste andmete kogumise korra ja andmete loetelu. Samuti ei olnud kinnitatud soolise võrdõiguslikkuse nõukogu koosseisu.<sup>113</sup> Sotsiaalministri vastuse järgi loodeti need küsimused lahendada 2012. aasta jooksul, kuid seni muudatusi siiski tehtud ei ole.

Lisaks pöördus õiguskantsler 2011. aastal märgukirjaga justiitsministri poole, et lahendada samasooliste isikute peresuhetega seonduvaid õiguslikke küsimusi.<sup>114</sup> Justiitsminister teavitas, et 2012. aastal valmis kooseluseaduse eelnõu kontseptsioon. See saadeti arvamuse esitamiseks erinevatele huvirühmadele, riigiasutustele ning ühiskondlikele organisatsioonidele. Seksuaalvähemusi esindavad organisatsioonid on aga oma pöördumistes õiguskantslerile toonud esile, et justiitsministri seisukohavõttest nähtuvalt ei ole ministeeriumil lähiajal kavas seda eelnõu välja töötada ega parlamendile esitada. Selle tulemusena on kooselu õiguslikke küsimusi puudutav regulatsioon ning isikute põhiõiguste kaitse jätkuvalt lünklik.

112 Vt õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaate lk 79–80.

113 Vt õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaate lk 79.

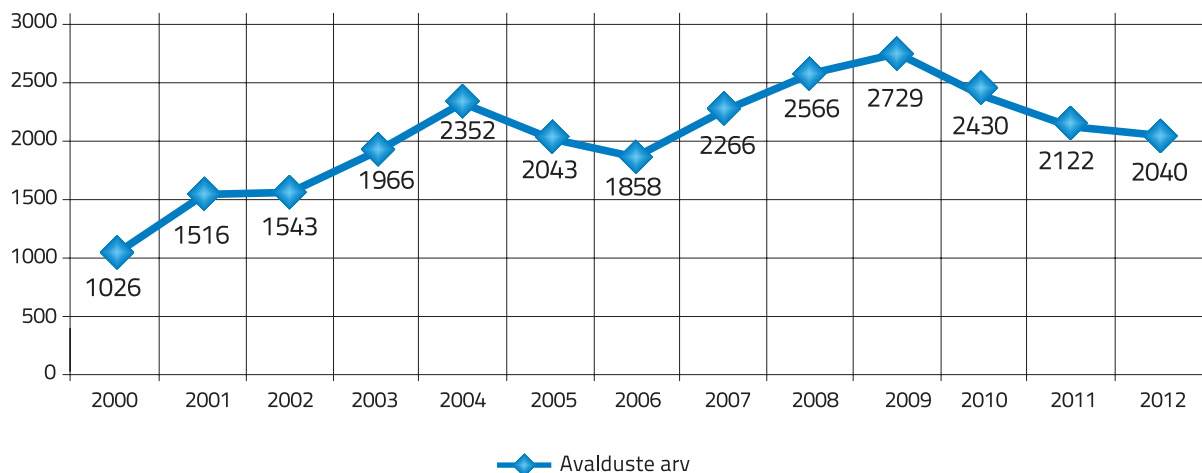
114 Vt õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk-d 14, 79.

**6. OSA**  
MENETLUSSTATISTIKA

## 1. Menetusstatistika üldandmed

### 1.1 Avaldustepõhine statistika

2012. aastal esitati õiguskantslerile 2040 avaldust. Avalduste arv on võrreldes 2011. aastaga langenud 3,9%.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 2000–2012

### 1.2 Asjamenetlustepõhine statistika

Õiguskantsleri Kantselei statistika põhineb asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooniüksuse asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks. Isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

Õiguskantsler alustab menetlust kas avalduse alusel või omal algatusel. Asja lahendamisel otsustab õiguskantsler, kas viib läbi sisulise menetluse või jätab avalduse menetluse võtmata.

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.

Asjamenetluste jaotus sisu järgi hõlmab üksnes kõiki aruandeaastal algatatud menetlusi.

Aruandeaastal algatas õiguskantsler 1610 asjamenetlust, mis on 7,4% vähem kui 2011. aastal. Seisuga 05.02.2013 oli neist 1509 menetlust lõpetatud, 29 menetlust järelmenetluses ning 72 endiselt töös. Algatatud asjamenetlustest 296 korral toimus sisuline menetlus, 1314 asjas jäeti sisuline menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Omaalgatuslikke menetlusi oli 52 ning toimus 44 kontrollkäiku.

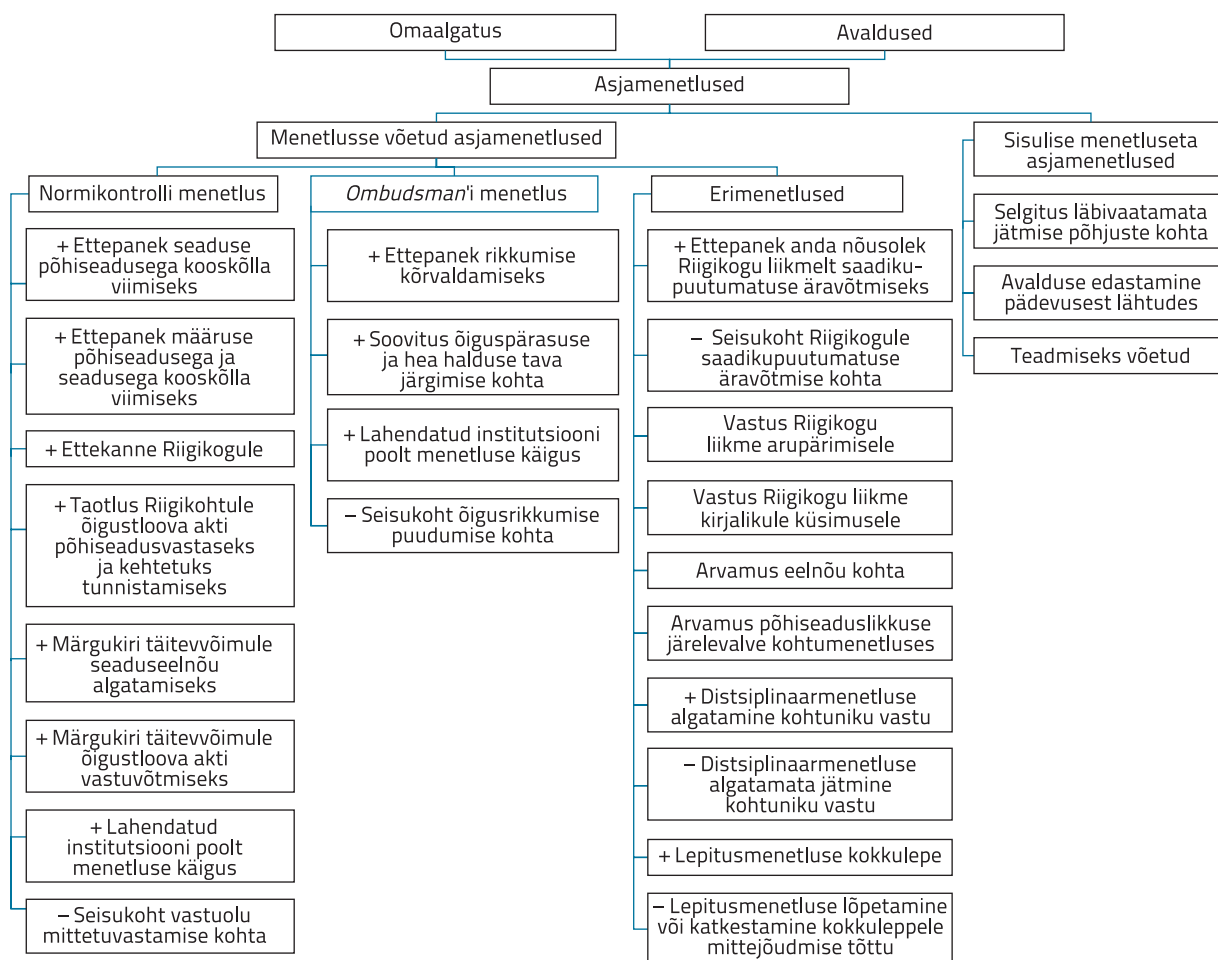
Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

Asjamenetluse liik	Asjamenetluste arv ja osakaal					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Menetluse võetud asjamenetlusi, sh	474 27,2%	480 24,7%	449 22,1%	480 24%	395 22,7%	296 18,4%
normikontrolli menetlusi	150 8,6%	151 7,8%	124 6,1%	168 8,4%	127 7,3%	98 6%
ombudsmani menetlusi	252 14,5%	258 13,3%	231 11,4%	214 10,7%	186 10,6%	109 6,8%
erimenetlusi	72 4,1%	71 3,7%	94 4,6%	98 4,9%	82 4,7%	89 5,5%
Menetluseta asjamenetlusi	1266 72,8%	1464 75,3%	1584 77,9%	1523 76%	1344 77,3%	1314 81,6%
Asjamenetlusi kokku, sh	1740	1944	2033	2003	1739	1610
omalgatuslikke menetlusi	70 4%	66 3,5%	82 4%	75 3,7%	72 4,1%	52 3,2%
kontrollkäike	28	33	49	42	53	44

## 2. Õiguskantsleri seisukohad

Õiguskantsler lähtub talle saabunud avalduste lahendamisel vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluse tulemusel valminud õiguskantsleri seisukoht näitab seda, milliste lahendusteni või toiminguteni õiguskantsler oma menetluste tulemusena jõudis.

Õiguskantsleri seisukohad jagunevad menetluse liikide kaupa järgmiselt (vt ka joonis 2):



Joonis 2. Asjamenetluste jaotus ja menetluste tulem

**Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel, lähtudes sellest, kas vastuolu on tuvastatud või mitte.**

Vastuolu on tuvastatud:

- 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;
- lahendanud institutsioon menetluse käigus.

Vastuolu ei tuvastatud:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

**Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel, lähtudes sellest, kas rikkumine on tuvastatud või mitte.**

Rikkumine on tuvastatud:

- + ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- + soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks;
- + lahendanud institutsioon menetluse käigus.

Rikkumist ei tuvastatud:

- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

**Õiguskantsleri seisukohad erimenetluses**

- o arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;
- o vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- o vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;
- o arvamus eelnõu kohta;
- + ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatusse äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatusse äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mittejõudmise tõttu.

**Õiguskantsleri seisukohad menetlusse võtmata jäetud avalduste puhul**

- o selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- o avalduse edastamine pädevusest lähtudes;
- o avalduse teadmiseks võtmine.

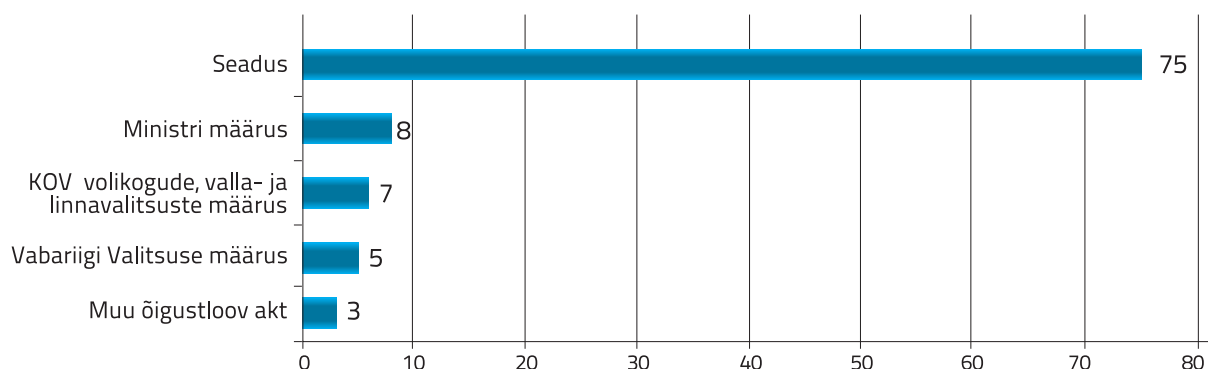
**2.1 Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine**

Menetlusstatistika osas kajastatud arvud põhinevad ainult 2012. aastal algatatud menetlustel. Õiguskantsleri kõigi seisukohtadega, sh nendega mis on algatatud enne 2012. aastat, on võimalik tutvuda õiguskantsleri veebilehel<sup>115</sup>

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler 98 asjamenetlust, mis moodustab 6% asjamenetluste üldarvust ja 33% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 85 algatati isiku avalduse alusel ning 13 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

- seaduste põhiseadusele vastavust (75 menetlust, neist 66 isiku avalduse alusel ning 9 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (5 menetlust, neist üks omaalgatusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (8 menetlust, neist 7 isiku avalduse alusel ja üks omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (7 menetlust, 6 neist isiku avalduse alusel);
- muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadustele vastavust (3 menetlust, neist 2 isiku avalduse alusel) (vt ka joonis 3).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

115 <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad>.

Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel olid järgmised:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (4 menetlust)<sup>116</sup>
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks (1 menetlus);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (5 menetlust)<sup>117</sup>;
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (3 menetlust);
- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (45 menetlust).



Joonis 4. Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel

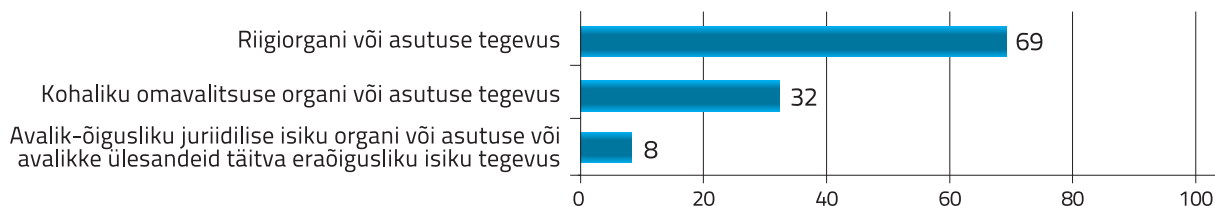
Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse ja seadustega kokku 13%-l juhtudest. 2011 aastal oli see näitaja samal tasemel ehk 21%.

## 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 algatas õiguskantsler 109 menetlust, mis moodustab 6,8% asjamenetluste üldarvust ja 37% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 70 algatati isiku avalduse alusel ning 39 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

- riigiorgani või asutuse tegevust (69 menetlust, neist 52 isiku avalduse alusel ning 17 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (32 menetlust, neist 15 isiku avalduse alusel ning 17 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku tegevust (8 menetlust, neist 3 isiku avalduse alusel ning 5 omal algatusel) (vt joonis 5).



Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

<sup>116</sup> Koos varasematel aastatel alustatud asjamenetlustega tegi õiguskantsler 2012. aastal kokku 9 ettepanekut, millega on võimalik tutvuda [õiguskantsleri veebilehel](#).

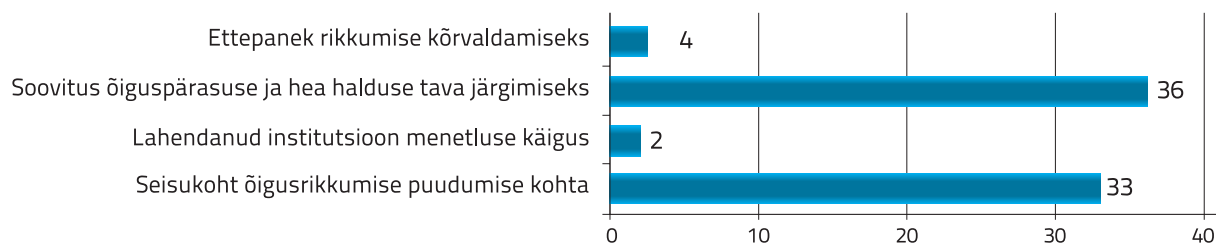
<sup>117</sup> Koos varasematel aastatel alustatud asjamenetlustega tegi õiguskantsler 2012. aastal kokku 23 märgukirja, millega on võimalik tutvuda [õiguskantsleri veebilehel](#).



Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel olid järgmised:

ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (4 menetlust);

- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (36 menetlust);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (2 menetlust);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (33 menetlust) (vt ka joonis 6).



Joonis 6. Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel

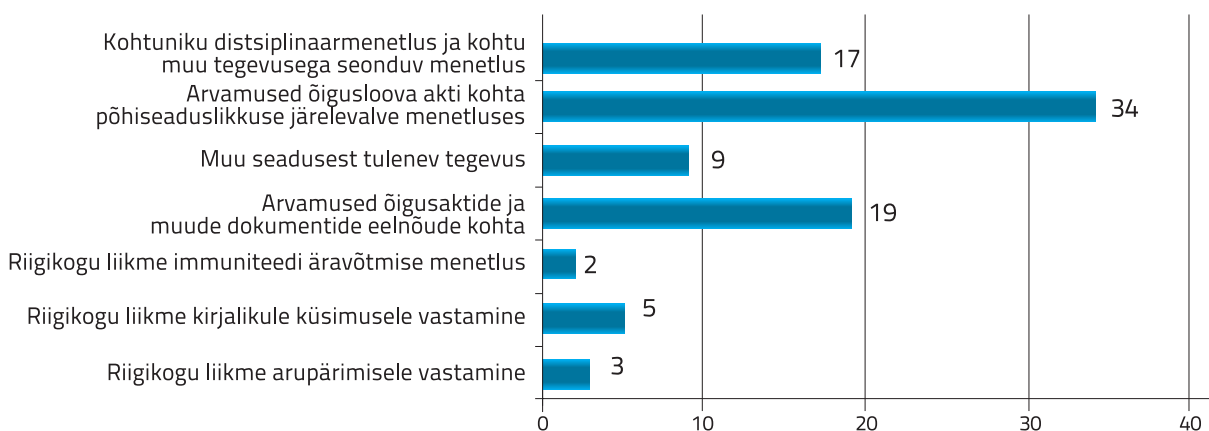
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler hea halduse ja õiguspärasuse rikkumise 38,5%-l juhtudest. 2011. aastal oli see näitaja 37,6%.

### 2.3 Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 89 ehk 5,5% asjamenetluste üldarvust ja 30% sisuliste menetluste üldarvust.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (34 menetlust);
- Riigikogu liikme arupärimisele vastamise menetlus (3 menetlust);
- Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise menetlus (5 menetlust);
- Riigikogu liikme immunitedi äravõtmise menetlus (2 menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus ja kohtu muu tegevusega seonduv menetlus (17 menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (19 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (9 menetlust) (vt ka joonis 7).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Suurima osa menetlustest moodustavad arvamused õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ja arvamused õigusaktide ning muude dokumentide eelnõude kohta (vastavalt 34 ja 19 menetlust).

## 2.4 Sisulise menetluseta asjamenetlused

Õiguskantsler ei algata avalduse saamisel sisulist menetlust juhul, kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Sellisel juhul selgitatakse avaldajale, milline institutsioon või asutus selle küsimusega tegeleb. Sisulist menetlust ei algatata ka siis, kui avaldus on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või halduse hea tava rikkumine seisneb.

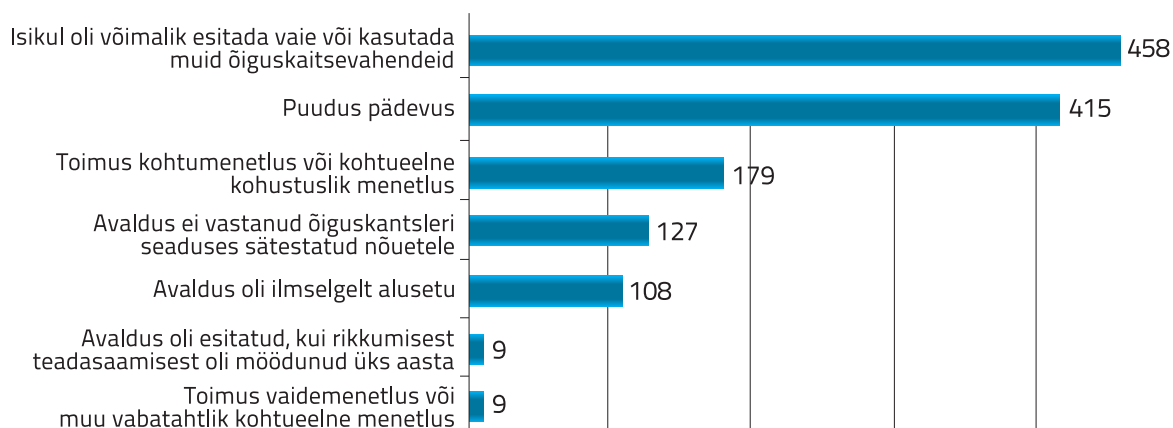
Õiguskantsleril puudub pädevus sekkuda ka siis, kui avaldusaluses asjas on jõustunud kohtuotsus, toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi nimetatud menetlusi dubleerida, 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 võimalik kasutada teisi õiguskaitsevahendeid. Kui isikul on võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus, siis on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mille puhul arvestatakse iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

Õiguskantsler võib jätta avalduse alusel menetluse algatamata ka siis, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saada teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada ning sõltub juhtumi asjaoludest, näiteks sellest, kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi.

2012. aastal jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata 1314 asjas, mis moodustab 81,6% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

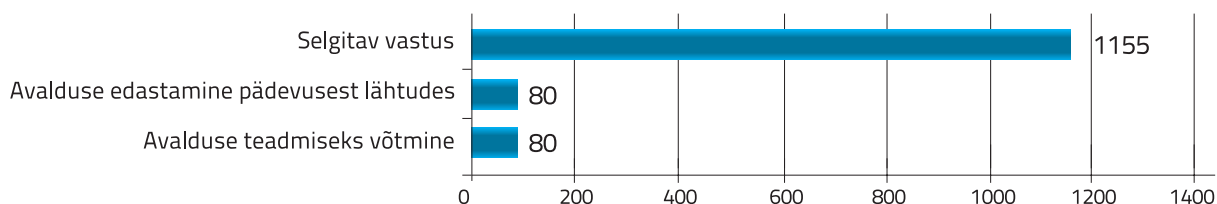
- puudus pädevus (415 menetlust);
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (458 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (179 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (127 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (108 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (9 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (9 menetlust);
- puudus avalik huvi õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrolliks (9) (vt ka joonis 8).



Joonis 8. Avalduse menetlusse võtmata jätmise põhjused

Menetlemata avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, seadusi ja teisi õigusakte. Avalduste põhjal tehtud toimingud jagunesid järgnevalt:

- selgitav vastus (1155 menetlust);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (80 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (80 menetlust) ( vt ka joonis 9).

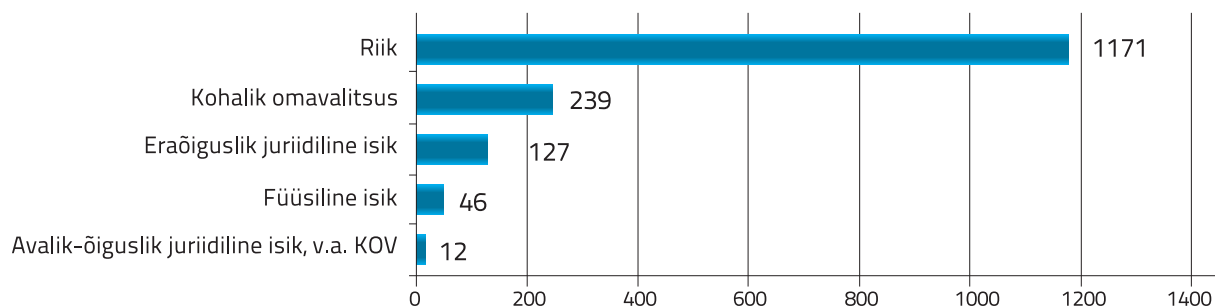


Joonis 9. Vastuste jaotus avalduse menetlusse võtmata jätmise korral

### 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik (1171 menetlust);
- kohalik omavalitsus (239 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (127 menetlust);
- füüsiline isik (46 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (12 menetlust) (vt ka joonis 10).



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2012. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste kaupa on toodud tabelis 2 ja 3 ning joonistel 12 ja 13. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati.

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Riigikogu või Riigikogu Kantslei	41	5	0	0	37
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	163	20	0	0	143
Riigikontroll	1	0	0	0	1
Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantslei	1	0	0	0	1
Vabariigi Valitsus või peaminister	10	3	2	0	7
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantslei	11	0	0	0	11
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	21	4	1	0	17

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspära- suse ja hea halduse tava rikkumine	Menetle- mata jätetud
Haridus- ja Teadusministeerium	16	4	1	0	12
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	5	0	0	0	5
Keeleinspeksioon	0	0	0	0	0
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala</b>	<b>497</b>	<b>105</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>393</b>
Justiitsministeerium	203	80	3	0	125
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	3	0	0	0	3
Advokatuur	2	0	0	0	2
Andmekaitse Inspeksioon	1	0	0	0	1
Haigekassa	4	0	0	0	4
Harku ja Murru Vangla	15	1	0	0	14
Tallinna Vangla	71	8	0	4	63
Tartu Vangla	71	3	0	1	68
Viru Vangla	46	12	0	2	34
Kohtutäiturid	52	1	0	0	51
Notarid	2	0	0	0	2
Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda	1	1	0	0	0
Pankrotihaldurid	1	0	0	0	1
Prokuratuur	25	0	0	0	25
<b>Kaitseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>11</b>
Kaitseministeerium	7	4	1	0	3
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	18	11	0	4	7
Kaitseressursside Amet	2	1	0	0	1
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala</b>	<b>35</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29</b>
Keskkonnaministeerium	24	5	0	0	19
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	1
Keskkonnaamet	3	1	0	0	2
Maa-amet	5	0	0	0	5
Keskkonnainspeksioon	2	0	0	0	2
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Kultuuriministeerium	3	0	0	0	3
Muinsuskaitseamet	3	1	0	1	2
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi valitsemisala</b>	<b>52</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>37</b>
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	38	10	0	2	24
Konkurentsiamet	4	0	0	0	4
Maanteeamet	4	1	0	0	3
Patendiamet	1	0	0	0	1
Tarbijakaitseamet	2	0	0	0	2
Tehnilise Järelevalve Amet	3	0	0	0	3
Veeteede Amet	0	0	0	0	0
<b>Põllumajandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
Põllumajandusministeerium	7	2	0	0	5
Põllumajandusamet	1	0	0	0	1
PRIA	2	0	0	0	2
Veterinaar- ja Toiduamet	1	0	0	0	1

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspära- suse ja hea halduse tava rikkumine	Menetle- mata jätetud
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>81</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>59</b>
Rahandusministeerium	47	17	1	0	30
Maksu ja Tolliamet	32	5	0	1	27
Statistikaamet	2	0	0	0	2
<b>Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
<b>Siseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>106</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>80</b>
Siseministeerium	30	13	2	0	16
Siseministeeriumi hallatav asutus	3	0	0	0	3
Kaitsepolitsei	2	0	0	0	2
Politsei- ja Piirivalveamet	68	13	0	7	56
Päästeamet	4	1	0	0	3
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala</b>	<b>88</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>74</b>
Sotsiaalministeerium	43	13	3	0	30
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	4	0	0	0	4
Sotsiaalkindlustusamet	18	1	0	1	17
Terviseamet	7	0	0	0	7
Tööinspeksioon	3	0	0	0	3
Töötukassa	12	0	0	0	12
Ravimiamet	1	0	0	0	1
<b>Välisministeeriumi valitsemisala</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
Välisministeerium	7	2	0	0	5
<b>Riigikantselei</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Rahvusarhiiv	0	0	0	0	0
<b>Vabariigi Valimiskomisjon</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>



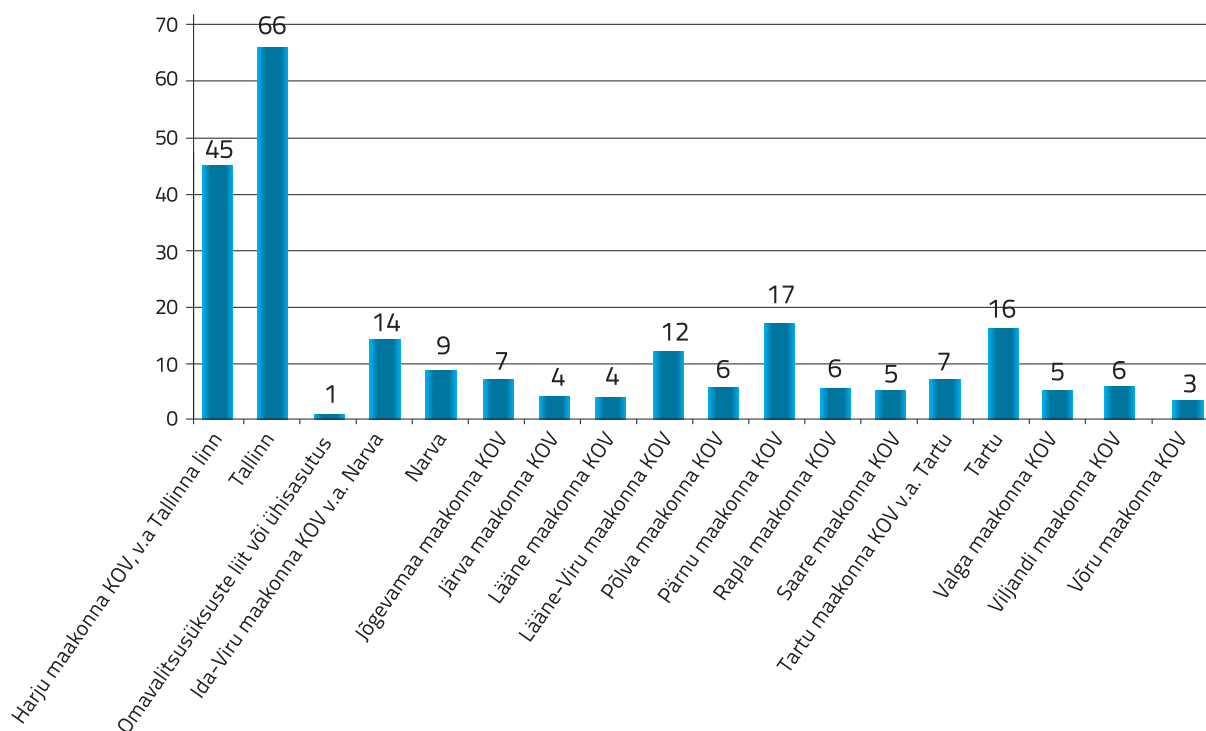
Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Sarnaselt eelnevate aastatega on endiselt kõige rohkem menetlusi Justiitsministeeriumi valitsemisalas ja enamik neist on endiselt seotud kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega (vt tabel 5) ning algatatud kinnipeetavate avalduste põhjal. Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest menetlustest 79% juhtudel sisulist menetlust ei algatatud, 2011. aastal oli see näitaja sama.

Nagu varemgi on suur kohtute tööd puudutavate menetluste arv. Võrreldes 2011. aastaga on peaaegu poole võrra vähenenud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala menetluste arv, suurenenud on Rahandusministeeriumi ja Kaitseministeeriumi valitsemisala menetluste arv. Ülejäänud asutuste osas on jaotus sarnane eelneva aastaga.

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jätetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinna linn	45	7	0	2	38
Tallinna linn	66	6	0	0	60
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus, v.a Narva linn	14	3	0	0	11
Narva linn	9	2	0	2	7
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	7	1	0	0	6
Järva maakonna kohalik omavalitsus	4	2	0	0	2
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	4	1	0	0	3
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	12	6	0	5	6
Omavalitsusüksuste liit või ühisasutus	2	0	0	0	2
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	6	0	0	0	6
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	17	2	0	0	15
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	6	3	0	2	3
Saare maakonna kohalik omavalitsus	5	0	0	0	5
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu linn	7	0	0	0	7
Tartu linn	16	1	0	0	15
Valga maakonna kohalik omavalitsus	5	1	0	1	4
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	6	1	0	0	5
Võru maakonna kohalik omavalitsus	3	0	0	0	3



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

#### 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2012. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse ning tsiviilkohtumenetluse õigusega seonduvalt. Samas on kriminaaltäitemenetluse- ja vangistusõiguse valdkonda jäävate menetluste arv võrreldes eelneva aastaga langenud 16 menetluse võrra

Võrreldes 2011. aastaga on vähenenud ka kriminaal- ja väärteo kohtumenetlust, sotsiaalhoolekandeõigust, võlaõigust ja haldusõigust puudutavate asjade arv.

Enim on kasvanud finantsõiguse, tsiviilkohtumenetluse õiguse ja muu avaliku õigusega seotud menetluste arv.

Tabel 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

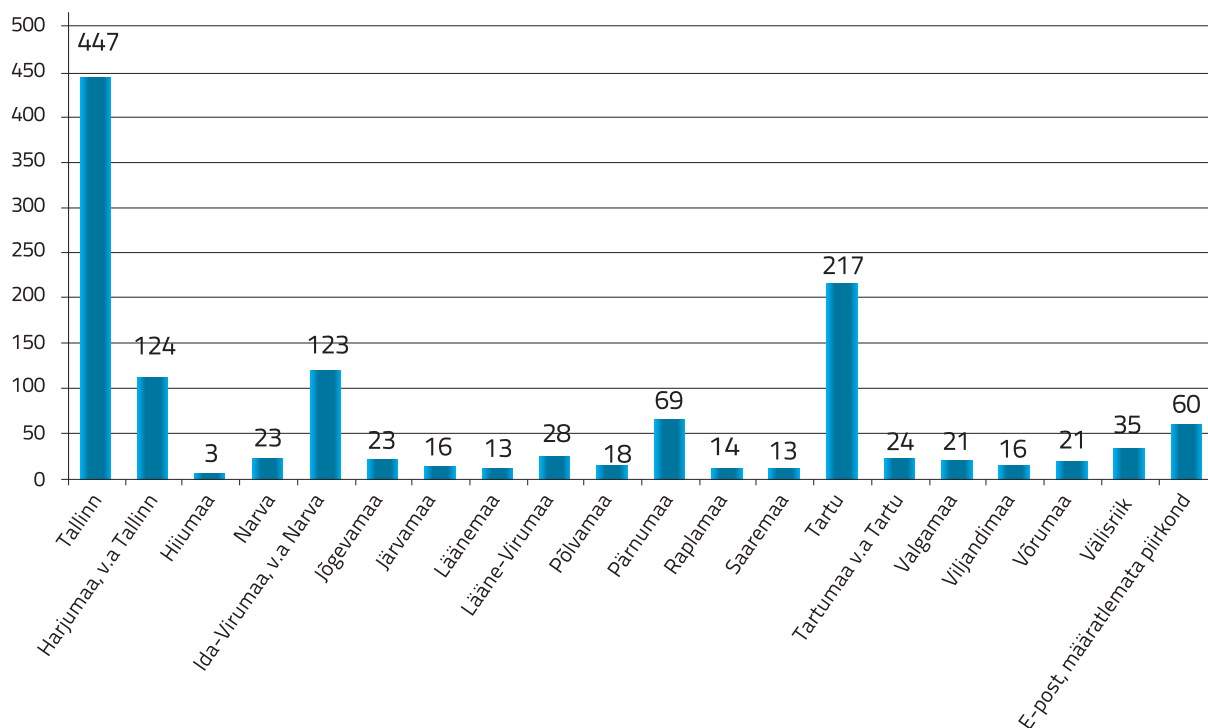
Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	279
Tsiviilkohtumenetluse õigus	83
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	82
Sotsiaalhoolekandeõigus	77
Haridus ja teadusõigus	69
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	68
Muu avalik õigus	66
Võlaõigus	62
Täitemenetluse õigus	61
Perekonnaõigus	49
Sotsiaalkindlustusõigus	41

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms.)	40
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	40
Keskkonnaõigus	39
Kohtueelne kriminaalmenetlus	38
Ehitus- ja planeerimisõigus	35
Terviseõigus	31
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	28
Halduskohtumenetluse õigus	27
Kodakondsus-, migratsiooniõigus	26
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	25
Omandiõigus, sealhulgas intellektuaalse omandi õigus	25
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	23
Liikluskorraldusõigus	23
Avalik teenistus	22
Riigikaitseõigus	22
Väärteomenetlus	22
Omandireformiõigus	21
Politsei ja korrakaitseõigus	21
Riigikorraldusõigus	19
Mittetulundusühingu ja sihtasutuseõigus	18
Transpordi- ja teedeõigus	17
Äriühingu, pankroti ja krediidasutusteõigus	13
Valimis ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	12
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsioõigus	11
Muu eraõigus	10
Riigi õigusabi	10
Pärimisõigus	9
Rahvusvaheline õigus	7
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	6
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	6
Tarbijakaitseõigus	5
Keeleõigus	4
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	4
Materiaalne karistusõigus	2
Muinsuskaitseõigus	1

## 5. Asjamenetlused regioonide kaupa

Endiselt on enim pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi suurimatest linnadest Tallinnast (447 menetlust) ja Tartust (217 menetlust). Maakondadest on endiselt suurima menetluste arvuga Ida-Virumaa ja Harjumaa. Ida-Virumaalt esitatud avalduste põhjal algatati 123 menetlust, millele järgnes Harjumaa 112 menetlusega. Endiselt on kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (3 menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 36 asja.

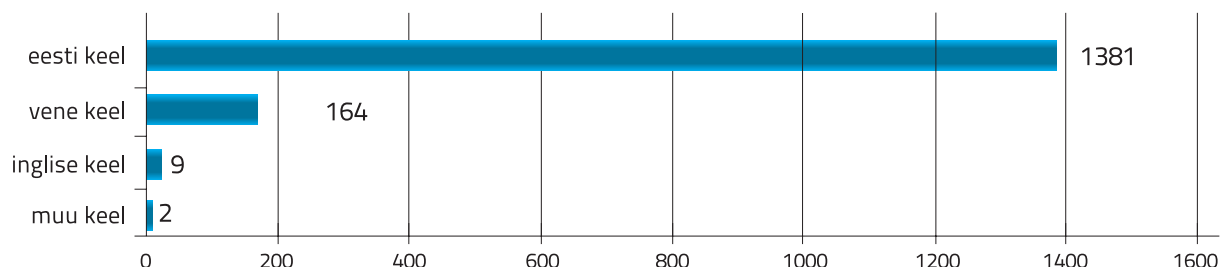




Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

## 6. Asjamenetluste keel

Avaldused on valdavalt eesti keeles. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1381 asjamenetlust ehk 85,8% menetluste üldarvust (vt joonis 14). Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 164 ehk 10,2% menetluste üldarvust. Inglise keeles esitatud avalduste arv moodustab vaid 0,6% kõigist asjamenetlustest. Muus võõrkeeles esitati kaks avaldust.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

## 7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on pädevus korraldada kontrollkäike järelevalvealustesse asutustesse. Sellest tulenevalt on õiguskantsleril õigus teha kontrollkäike näiteks vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriahaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, lastekodusse ja noortekodusse.

Tavaliselt teavitab õiguskantsler kontrollkäigu toimumisest järelevalvealust asutust aegsasti ette ning palub asutusel enne kontrollkäigu toimumist esitada vajalikku teavet. Õiguskantsleril on õigus teha ka etteteatamata kontrollkäike, millest järelevalvealusele teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Väärkohtlemise riikliku ennetusasutusena on õiguskantsleril kohustus kontrollida lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõiki teisi asutusi, kus isikute vabadust võidakse piirata.

Kontrollkäigud jagunevad kolmeks selle põhjal, millist asutust kontrollitakse:

- kinniste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad tahtevastaselt ja kus viibivate isikute vabadust võidakse piirata;
- lahtiste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad vaba tahte alusel (koolid, lastekodud);
- ametiasutuste kontrollimine – valitsusasutused või kohaliku omavalitsuse asutused, kus kontrollitakse halduse hea tava järgimist.

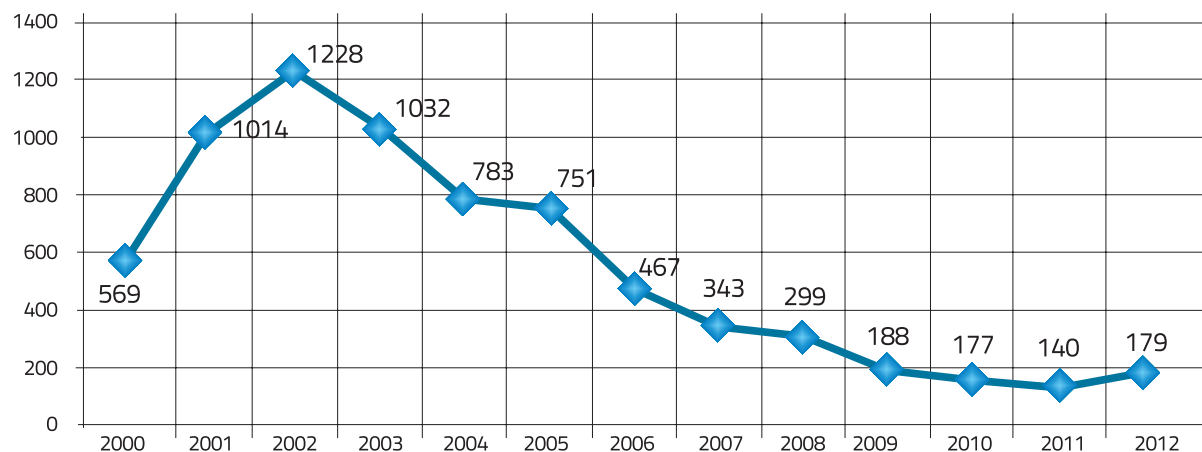
Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 44 kontrollkäiku, neist 23 kinnistesse asutustesse, 13 lahtistesse asutustesse ja 8 ametiasutustesse (vt tabel 6). Etteteadamata kontrollkäike oli 19 kinniste asutuste kontrollimiseks.

Tabel 5. Õiguskantsleri kontrollkäigud

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kontrollkäigud kinnistesse asutustesse	18	19	25	27	33	23
Kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	5	10	17	6	14	13
Kontrollkäigud ametiasutustesse	5	4	7	9	6	8
Kontrollkäigud kokku	28	33	49	42	53	44
neist etteatamata kontrollkäigud	6	8	4	13	29	19

## 8. Isikute vastuvõtt

2012. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõtul kokku 179 isikut ehk 39 isikut rohkem kui 2011. aastal (vt joonis 15).



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 2000–2012

Nagu varasematel aastatel käis aruandeaastal kõige rohkem isikuid vastuvõttudel Tallinnast ja Harjumaaalt (vastavalt 95 ja 17 isikut).

Kõige enam küsiti nõu tsiviilkohtumenetlusega seotud küsimustes (22 isikut), järgnesid kohtueelse kriminaalmenetlusega (19 isikut), sotsiaalhoolekandeõiguse (14 isikut), võlaõiguse ja rahvusvahelise õigusega (mõlemal juhul 12 isikut) seotud küsimused.

Peamiselt vajasisid isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

## 9. Kokkuvõte

Sarnaselt 2011. aastaga on õiguskantslerile esitatud avalduste hulk ka aruandeaastal vähenenud. 2012. aastal esitati õiguskantslerile 2040 avaldust, mida on võrreldes eelneva aastaga 3,9% vähem. Õiguskantsler algatas kokku 1610 asjamenetlust, mida on 7,4% vähem kui eelmisel aastal.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 13 korral (see moodustab 13,3% normikontrolli menetluste koguarvust). *Ombudsman*'i menetluste puhul tuvastas õiguskantsler halduse hea tava ja õiguspärasuse rikkumise kokku 42 juhul (see moodustab 38,5% *ombudsman*'i menetluste koguarvust), neist 2 juhul lahendas küsimuse institutsioon menetluse käigus.

Asjamenetluste arvu perioodiline vähenemine on tuvastatav ka varasematel aastatel (vt joonis 1). Samas on pidevalt suurenenud nende menetluste osatähtsus, kus õiguskantsler avaldajat läbi menetluse otseselt aidata ei ole saanud. Asjamenetluste jagunemises liigiti suuri muutusi toimunud ei ole. Aruandeaasta eripärana võib välja tuua vaid *ombudsman*'i menetluste osakaalu mõningase languse.

2012. aastal tegi õiguskantsler Riigikogule üheksa ettepanekut, mis on võrreldes eelnevate aastatega märkimisväärselt suurem näitaja. Samuti tuli õiguskantsleril anda Riigikohtule oluliselt enam arvamusi põhiseaduslikkuse järelevalve asjades.

Kõige rohkem asjamenetlusi algatati endiselt kinnipeetavate avalduste alusel Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda puudutavate küsimuste lahendamiseks. Neist enamikul juhtudest (79%) sisulist järelevalvemenetlust ei algatatud.

Menetluste jaotumine õigusvaldkonniti on aastate jooksul olnud ühetaoline. Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus on endiselt need valdkonnad, millega seoses algatati valdav osa ehk 17% asjamenetluste koguarvust. Oluliselt on lisandunud tsiviilkohtumenetluse õiguse ja finantsõigusega seotud küsimusi.

Piirkondade järgi on Tallinn ja Tartu avalduste alusel algatatud menetluste arv endiselt esikohal. Ka maakondlikul tasandil on pilt võrreldes eelneva aastaga sama. Maakondadest on asjamenetluste arvu poolest endiselt esimesel kohal Ida-Virumaa, kust laekunud avalduste alusel algatatud menetlustest kolmandik puudutavad Viru vangla tegevust.

Eestikeelsete avalduste alusel algatatud asjamenetluste osakaal on võrreldes eelmise aastaga jäänud samale tasemele, moodustades 85,8% asjamenetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetluste arv on vähenenud, moodustades 10,2% asjamenetluste koguarvust. E-posti teel tulnud avalduste hulk oli 2012. aastal 1290, mis moodustab 63% saadetud avalduste koguarvust.

Kontrollkäike tehti 2012. aastal vähem kui 2011. aastal. Aruandeaastal toimus 44 kontrollkäiku, neist 33 kinniste, 14 lahtiste asutuste ning 6 ametiasutuste kontrollimiseks.

2012. aastal käisid vastuvõttudel konsultatsioonil 179 isikut. Enim küsiti nõu tsiviilkohtumenetluse, kohtueelse kriminaalmenetluse ja sotsiaalhoolekandeõigusega seonduvates küsimustes.

## 7. OSA

### ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS

## I. ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantselei (edaspidi Kantselei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantselei korraldab õiguskantslerile põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannete täitmist. Kantselei nõustab ja abistab õiguskantslerit ametiülesannete täitmisel, korraldab õiguskantsleri asjaajamist, tehnilist teenindamist, arendustööd ning riigisisest ja -välist suhtlemist. Kantselei juht on õiguskantsler.

### 1. Struktuur

Kantselei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitjat-nõunikku, direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide 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.

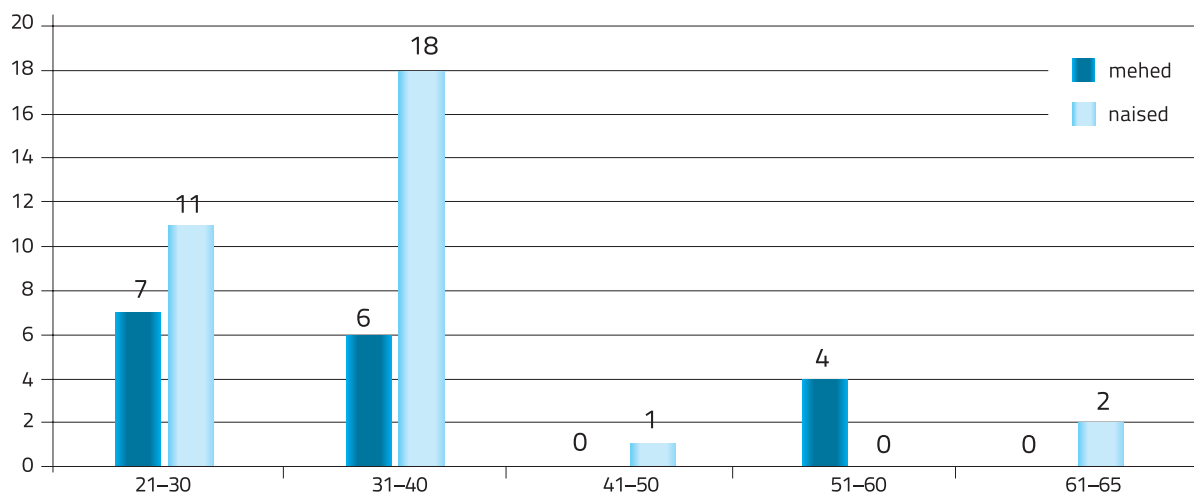
Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

Laste õiguste osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik lapse õiguste kaitse ja edendamise seonduvad küsimused.

Üldosakond korraldab kantselei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarvevahendite sihipärasest kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, avalikku- ja rahvusvahelist suhtlust, personali- ja koolitustegevust ning kantselei asjaajamist.

### 2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantselei struktuuris oli 31.12.2012 seisuga kokku 49 ametikohta, millest 47 ametikohta oli täidetud, neist neljal oli teenistussuhe peatatud. Kantseleis töötas kokku 32 naist ja 17 meest. Täidetud ametikohtadest 42 on kõrgemad ametnikud ning 7 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis kokku 37 ja tugifunktsiooni 10 ametnikku. Kantselei ametnike keskmine vanus oli 35,3 aastat. Noorim ametnik oli 24. aastane ning vanim 62. aastane.



Joonis 16. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2012

Kantselei töötajast oli 45 ametnikul kõrgharidus, neist magistrikraad (sh magistrikraadiga võrdsustatud bakalaureusekraad) 30 ametnikul ning doktorikraad kolmel ametnikul.

2012. aastal jätkas oma õpinguid tasemeõppes 11 ametnikku.

### 3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 6. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne eurodes seisuga 31.12.2012

Kulu liik	Eelarve	Täitmine
Tegevuskulud	2 016 405	1 873 965
Personalikulud	1 531 610	1 487 826
<i>Töötasud</i>	<i>1 131 000</i>	<i>1 114 022</i>
<i>Erisoodustused</i>	<i>6 700</i>	<i>8 478</i>
<i>Tööjõukulu maksud</i>	<i>393 910</i>	<i>365 326</i>
Majandamiskulud	484 795	386 139
<i>Administreerimiskulud</i>	<i>92 295</i>	<i>48 499</i>
<i>Lähetuskulud</i>	<i>20 000</i>	<i>19 445</i>
<i>Koolituskulud</i>	<i>35 000</i>	<i>17 762</i>
<i>Kinnistute kulud</i>	<i>200 000</i>	<i>195 781</i>
<i>Sõidukite majandamiskulud</i>	<i>15 000</i>	<i>10 086</i>
<i>Infotehnoloogiakulud</i>	<i>115 000</i>	<i>88 771</i>
<i>Inventari majandamiskulud</i>	<i>5 000</i>	<i>4 289</i>
<i>Meditiinikulud</i>	<i>2 000</i>	<i>1 145</i>
<i>Spordikulud</i>	<i>500</i>	<i>361</i>
<b>Sihotstarbelised eraldised</b>		
<i>Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud</i>	<i>959</i>	<i>750</i>
<i>Sotsiaaltoetused</i>	<i>33 000</i>	<i>23 729</i>
<i>Toetused</i>	<i>30 812</i>	<i>17 514</i>
<b>Õppelaenu kustutamine</b>		
<i>Õppelaenu põhiosa</i>	<i>6 121</i>	<i>5 755</i>
<i>Õppelaenu maksud</i>	<i>4 183</i>	<i>3 934</i>
<b>Kõik kulud kokku</b>	<b>2 091 480</b>	<b>925 647</b>

## II. AVALIKUD SUHTED

### 1. Avalike suhete eesmärgid

Õiguskantsleri avalike suhete peamine eesmärk on teavitada avalikkust õiguskantsleri tegevustest ning tõsta ühiskonna teadlikkust põhiõigustest ja -vabadustest ning põhiõiguste kaitsmise võimalustest. Alates 2011. aastast on õiguskantsler ka lasteombudsman, kelle üheks ülesandeks on tutvustada laste õigusi ühiskonnale, tõstatada diskussioone lastele ja noortele olulistel teemadel ning juhtida tähelepanu lastekaitse probleemidele.

Seatud eesmärkide täitmiseks korraldatakse koostöös teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühendustega teemakoolitusi, seminare ja üritusi ning avaldatakse arvamust meedias.

Õiguskantsler ja õiguskantsleri nõunikud võtavad avalikkuse ees sõna eelkõige pädevusest tulenevatel põhjendatud puhkudel ning menetlusest tuleneva õiguslikult põhistatud seisukoha olemasolul.

## 2. Meediasuhted

### 2.1 Teleintervjuud

Õiguskantsler ja nõunikud andsid ülevaate aasta jooksul kokku 50 teleintervjuud. Indrek Tederit intervjueriti 45 korda, Andra Reinomägi andis kolm teleintervjuud ning Andres Aru kaks.

Valdav osa intervjuudest anti uudistesaadetele, erandiks olid kodakondsusseaduse teemat käsitlevad teleintervjuud Indrek Tederiga ETV vestlussaates „Vabariigi kodanikud“ ja ETV2 arutelusaates „Kolmnurk“ ning intervjuud Andres Aruga laste kodakondsuse teemal ETV „Pealtnägijas“ ja laste õigustest Tallinna TV saates „Õigusnõu“.

Kõige sagedamini, 16 korda, olid intervjuud eetris ETV „Aktuaalses Kaameras“, 11 korda Kanal2 saates „Reporter“ ning ETV2 venekeelses „Aktuaalses Kaameras“ oli aasta jooksul kümme teleintervjuud. TV3 ja Tallinna TV eetris oli viis õiguskantsleri tegevust kajastavat intervjuud.

### 2.2 Raadiointervjuud

Raadiointervjuusid andsid õiguskantsler ja nõunikud aasta jooksul kokku 40. ERR raadiouudistes kajastati õiguskantsleri tegevusi 25 korral, Kuku Raadio tegi 14 raadiointervjuud ning üks intervjuu anti Prantsusmaa raadiojaamale Radio France Internationale'le.

Indrek Teder andis aasta jooksul erinevatel teemadel kokku 30 raadiointervjuud, millest kolm olid otse-eetris. Kõige rohkem kajastati raadiosaadetes ESMi ja aasta ülevaate teemasid.

Andra Reinomägi rääkis raadios laste vaesuse ülevaatest ning lapse õiguste ja vanemluse monitoringust seitsmel korral, andes sealjuures intervjuu ka Prantsusmaa raadiokanalile Radio France Internationale.

Andres Aru andis laste õiguste teemal kaks raadiointervjuud.

Alo Heinsalu osales Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena valimisteemasid käsitlevates vestlussaadetes: Vikerraadio „Reporteritund“ ja Kuku Raadio „Vanamehed kolmandalt“.

## 2.3 Artiklid ja intervjuud

A. Reinomägi. Andra Reinomägi: Nähtav kuristik rukkis. – Postimees 14.02.2012.

A. Aru, A. Reinomägi. Laste vaesus vajab lahendusi. – Märka Last kevad 2012.

Intervjuu õiguskantsleriga „Indrek Teder: kui Riigikohus taotluse rahuldab, jääme ESM-ist välja”. – Eesti Päevaleht 13.03.2012.

M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – Juridica nr IV 2012.

A. Reinomägi. Vaesuses elavad lapsed vajavad abi. – Saarte Hää 15.05.2012.

I. Teder. Indrek Teder: Kas soovime suletud ühiskonda? – Postimees 07.06.2012.

Aastaintervjuu õiguskantsleriga „Indrek Teder: inimesed peavad otsustama suuri asju”. – Postimees 12.06.2012.

H. Kalmo. Hent Kalmo: Kas lüüa käega või rääkida, kuni meid hakatakse tõsiselt võtma. – Postimees 29.06.2012.

A. Aru. Andres Aru: Iga lapsehoidja vastutab tema hoolde usaldatud lapse eest. – Eesti Päevaleht 17.07.2012.

J. Konsa. Õiguskantsleri nõunik Jaanus Konsa: süütuse presumptsioon ja oportuuniteet – Postimees 19.07.2012.

Intervjuu õiguskantsleri laste õiguste osakonna juhataja Andres Aruga “Virossa yritetään kieltää lasten ruumiillinen kuritus”. – Keskisuomalainen [Kesk-Soome ajaleht] 5.09.2012.

K. Ots. Turg lukus tervise hinnaga. – Postimees 15.10.2012.

I. Teder. Apteegipiirang pani turu lukku. – Äripäev 16.10.2012.

A. Aru. Ikka veel ihunuhtlus? – Märka Last sügis 2012.

H. Kalmo. Riigikogu liikme puutumatus. – Juridica nr VIII 2012.

A. Reinomägi. Püüdes lapsepõlve. – Just Filmi erileht “Just Leht” (ilmus Postimehe lisana) 16.11.2012.

A. Reinomägi. Lapse õiguste ja vanemluse monitooring: lapsi saab rohkem kuulata ja kaasata. – Sotsiaaltöö nr 6 2012.

## 3. Erialaloengud, ettekanded ja kõned

09.02. I. Teder, ettekanne haridusjuhtide aastakonverentsil.

15.02. A. Reinomägi, ettekanne laste ja noorte õiguste kaitsmisest ja edendamisest linnade-valdade päevadel.

22.02. I. Teder, kõne kodaniku õigustest ja kohustustest Tallinna Pedagoogilise Seminari vabariigi aastapäeva aktusel.



- 27.01. M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ Andmekaitse Inspeksiooni aastakonverentsil „Vigade parandus: laste andmete kaitse“.
- 16.02. M. Tammesalu, ettekanne lasteombudsmani tööst ja laste õigustest Põlvamaa lasteaedade juhtidele.
- 08.03. S. Laos, ettekanne kriminaalmenetluses lepitamise läbiviimist reguleerivatest õigusaktidest lepitajate koolitusel Sotsiaalkindlustusametis.
- 20.03. M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ Eesti Sotsiaalpedagoogide Ühenduse koosolekul.
- 30.03. I. Teder, kõne kohtunikuabi institutsiooni 15. aastapäeva konverentsil.
- 21.04. A. Reinomägi, ettekanne ja töötoa eestvedamine Sotsioloogia, sotsiaaltöö- ja poliitika instituudi (SOSS) tudengite infopäeval „Kevadsoss 2012“.
- 10.04. M. Laaring, ettekanne avaliku korra mõistest põhiseaduses Rahvusvahelise Õigus- ja Sotsiaalfilosoofia Ühingu Eesti sektsiooni ettekandekoosolekul.
- 26.04. A. Aru ja M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ partnerlusprogrammi Riskilaps ümarlauakohtumisel.
- 27.04. M. Mikiver, loeng politseiõiguse teemal kohtunike koolitusel.
- 15.05. M. Sarv, ettekanne „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“ Lapse Huvi- kaitse Koja seminaril „Varajane märkamine ja sekkumine“.
- 22.05. I. Teder, õiguskantsleri tööd tutvustav loeng Eesti avaliku halduse kursuse raames Tartu Ülikooli Õigusteaduste Instituudi üliõpilastele.
- 19.06. I. Teder, ettekanne Balti riikide ja Põhjamaade ombudsmanide koostööseminaril Riias.
- 20.07. A. Reinomägi, ettekanne ja osalemine paneeldiskussioonis rahvusvahelisel konverentsil „Lasterikkus – kas tõeline rikkus“.
- 16.08. A. Reinomägi, monitooringu tulemuste tutvustus Eesti Õpetajate Liidu juhatasele.
- 14.09. I. Teder, demokraatiapäeva kõne Viimsi koolis.
- 19.09. A. Reinomägi, ettekanne Praxise Noorteseire seminari mõttehommikul.
- 20.09. A. Aru, ettekanne abivajavast lapsest teatamisest ja privaatsusest Lastekaitse Liidu seminaril „Lapse õigused meedias“ Ida-Viru Maavalitsuses.
- 20.09. A. Heinsalu, tervituskõne Vabariigi Valimiskomisjoni esimehena Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi korraldatud konverentsil „Eesti valimisuuringud. Hetkeseis ja tulevikuväljavaated“.
- 21.09. A. Aru, ettekanne „Lapse parimad huvid“ ja osalemine Õiguskantsleri Kantseleis toimival Lastekaitse Liidu ümarlinal „Lapse parima huvi väljaselgitamine perevägivaldaga juhtumites“.
- 24.09. A. Reinomägi, ettekanne „Lapse põhivajaduste rahuldatud on lapse õiguste ja riigi jätkusuutlikkuse küsimus“ Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni ümarlinal „Lastetoetused – kas Põhjamaade või Lõuna-Euroopa tee?“.
- 26.09. A. Aru, loeng „Lapse õigused“ Tallinna Ülikooli sotsiaaltöö üliõpilastele. Oktoobris andsid Riigikohtu esimehe Märt Raski kutsel Eesti Vabariigi põhiseaduse 20. aastapäeva puhul põhiseadusteemalise koolitunni teiste hulgas ka seitse õiguskantsleri nõunikku, kes andsid loengu järgmistes koolides: Aruküla Vaba Waldorfkool, Kiili Gümnaasium, Pärnu Raeküla Kool, Tallinna Kunstigümnaasium, Tallinna Ühisgümnaasium, Tamsalu Gümnaasium ja Vinni-Pajusti Gümnaasium.
- 03.10. A. Aru, moderaator Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Justiitsministeeriumi koostöös korraldatud rahvusvahelisel konverentsil „Tõendus- põhine praktika töös riskilaste ja -noortega: Norra kogemus“.
- 04.–05.10. I. Teder, sessiooni juhtimine ja osalemine poodiumidiskussioonis Eesti 32. Õigusteadlaste päevadel.
- 04.10. S. Laos, ettekanne „Jälitustegevusest – avalikult“ Eesti 32. Õigusteadlaste päevade karistusõiguse II sessioonis.
- 05.10. H. Kalmo, ettekanne „Rahvast ja rahvalähedusest“ Eesti 32. Õigusteadlaste päevade avaliku õiguse IV sessioonis.

- 17.10. I. Teder, ettekanne keelehooldekeskuse asutamise 5. aastapäevale pühendatud konverentsil Tartus.
- 23.10. A. Aru, ettekanne abi vajavast lapsest teatamisest Viimsi koolis.
- 25.10. A. Henberg, ettekanne sotsiaaltöö aastakonverentsil Tartus.
- 25.10, 08.11 ja 20.11, K. Albi ettekanne „Soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte, allikad ja mõisted“ seminaril „Seadus, mis ootab avastamist – soolise võrdõiguslikkuse seadus“.
- 26.10. I. Teder, õiguskantsleri institutsiooni ja töökorralduse tutvustus TTÜ halduskorralduse üliõpilastele.
- 26.10. I. Teder, ettekanne Eesti NATO Ühingu korraldatud ajaloo- ja ühiskonnaõpetuse õpetajate sügisseminaril.
- 14.11. I. Teder, loeng õiguskantsleri institutsiooni rollist Eesti riigis TTÜ avaliku halduse üliõpilastele.
- 14.11. A. Aru, ettekanne „Lapse parimad huvid“ Järvamaa lasteaasta konverentsil Türi kultuurimajas.
- 16.11. I. Teder, ettekanne Pärnumaa arvamusiidrite lõunal.
- 22.11. I. Teder, kõne Äripäeva energiakonverentsil.
- 22.11. A. Aru ettekanne „Asendushooldus Eestis“ Soome Lastekaitse Liidu esindajatele Eesti Lastekaitse Liidu korraldatud kohtumisel Balti Filmi ja Meediakoolis.
- 10.12. A. Reinomägi, abivajavast lapsest teatamise juhendi tutvustus Piritä Majandusgümnaasiumis.
- 10.12. K. Albi, kõne inimõiguste päeva puhul MTÜ Eesti Pagulasabi heategevuslikul üritusel „Toetan pagulasi“.
- 12.12. A. Reinomägi, ettekanne „Laste füüsilise karistamise keelustamine: põhimõtted, tegevused, koostöö“ vanemluse ümarlual.
- 18.12. A. Reinomägi, ettekanne Sotsiaalministeeriumi, Perede ja Laste Nõuandekeskuse lastekaitsetöötajate ning laste heaolu toetamise panustavate MTÜde jõuluseminaril „Laste kaasamisest lastekaitsetöö“.

## 4. Üritused, koolitused ja koostöö

### 4.1 Lapse õigusi tutvustavad üritused

„Hoiä mind kinni“ filmi vaatamine erinevates asutustes.

Alaealiste komisjonide esindajate koolitamine Viljandimaal (A. Aru).

Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film.

Lapse õiguste koolitused 4H suvelaagris, skautide juubelilaagris ning Simuna koolis lapsevanematele ja õpetajatele.

Laste õiguste teemaline mäng Pühavaimu kiriku hoovis, Vanalinna päevade raames.

Laste õiguste tutvustamine Tallinna 32. Keskkoolis, Tallinna Inglise Kolledži 6. klassile, Pääsküla Gümnaasiumi 4. klassile, 7.–8. klassidele Karskusliidu laagris ning Lastekaitse Liidu Noortekogu korraldatud lastekaitsepäeva üritusel.

Täpsemalt infot lapse õigusi tutvustavate ürituste kohta leiab käesoleva ülevaate osas „Laste õiguste edendamine“.

## 4.2 Koolitused

- 05.–07.09. Õiguskantsleri ja Konkurentsiameti nõunike Euroopa Liidu energiaturu toimimist ja energiaturu valdkonna regulatsioone käsitlev koolitus.
- 01.–03.10. Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu ametnike riigieelarve alane koolitus.
- 27.–28.11. Õiguskantsleri nõunike Taani keskkonna-, planeerimis- ja ehitusõigust käsitlev koolitusseminar.

Koolitused toimusid prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine“ toel.

## 4.3 Osalemine teiste institutsioonide tegevuses

Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena ja esimehena.

Andra Reinomägi osales „Vanemate hooldusõigus vägivaldses peres“ töörühmas.

Andra Reinomägi osales lapse heaolu kontseptsiooni väljatöötamise töörühmas.

Andres Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja „Märka Last“ toimetuskolleegiumi liige.

Ave Henberg osales õigusloome juhtide ümarlaua töös.

Ave Henberg, Hent Kalmo, Saale Laos, Kärt Muller, Nele Parrest ja Aare Reenumägi, Margit Sarv osalesid põhiseaduse kommentaaride kirjutamises.

Indrek Teder ja Hent Kalmo võtsid osa Eesti kohtute haldamise nõukoja tööst.

Monika Mikiveri osales Andmekaitse Inspektsiooni nõukoja töös.

Saale Laos osales Justiitsministeeriumi korraldatud kriminoloogia ja karistusõiguse alaste üliõpilastööde konkursi hindamiskomisjonis.

Saale Laos osales kriminaalmenetluse seadustiku kommentaaride töögrupis.

Saale Laos osales õigusteadlaste päevade korralduskomitees.

### III. RAHVUSVAHELISED SUHTED

#### 1. Õiguskantsleri korraldatud rahvusvahelised üritused

##### 1.1 Baltimaade lasteombudsmanide koostöökohtumine

Õiguskantsler Indrek Teder kui lasteombudsman korraldas 29.–30. märtsil Õiguskantsleri Kantseleis Eesti, Läti ja Leedu lasteombudsmanide koostöökohtumise, et jagada kogemusi ja tööpraktikat lapse õiguste kaitsmisel.

Kahepäevane koostööseminar oli esimene Balti riikide lasteombudsmanide töökohtumine lapse õiguste kaitse probleemide üle arutamiseks ning kogemuste ja tööpraktika vahetamiseks.

Lasteombudsmanid tutvustasid kohtumisel oma riigi lasteombudsmani pädevust ja ülesandeid ning võrdlesid riikide lastekaitstesüsteeme. Eestis, Lätis ja Leedus on lasteombudsmani mudelid veidi erinevad. Leedus on eraldi lasteombudsmani institutsioon, mis loodi 2000. aastal. Lätis on üldombudsman nagu Eestiski, kelle pädevusse kuulub ka laste õiguste kaitse. Läti ombudsmani institutsioon tegutseb alates 2007. aastast. Enne seda oli Lätis aastatel 1995–2006 inimõiguste kaitse büroo (Latvian National Human Rights Office), mis oli sarnane klassikalisele ombudsmanile ja tegeles ka lapse õigustega, kuid mille mandaat oli oluliselt nõrgem kui täna ombudsmanil. Eestis loodi lasteombudsman 19. märtsil 2011, kui lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesanded pandi seadusega õiguskantslerile, kes ka varem selle valdkonnaga tegeles.

Koostöökohtumisel tutvustasid lasteombudsmanid viimastel aastatel läbiviidud olulisemaid lapse õiguste alaseid uuringuid ja analüüse. Vahetati kogemusi igapäevaste töömeetodite ja praktika osas. Arutati omavahelisi koostöövõimalusi ja vahetati kogemusi suhtlemisel rahvusvaheliste organisatsioonidega (Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustik (*ENOC*), ÜRO Lapse Õiguste Komitee). Arutati ka, kuidas paremini lapsi kaasata ning milliseid huvitavaid meetodeid leida lapse õiguste edendamiseks ning teavituseks. Erinevates teemablokkides viidi läbi gruppitöid ning peeti aktiivset diskussiooni.

Balti riikide lasteombudsmanide esimesel koostöökohtumisel lepiti kokku, et lasteombudsmanide kohtumised saavad regulaarseteks ja 2013. aastal võõrustab kolleege Läti ombudsman.

#### 2. Välisvisiidid

- 19.–22.03. Kristiina Albi osales seminaril „Monitoring for the risks of ill-treatment or torture during the immigration removal process: key issues facing the NPMs“ Genfis.
- 13.–15.05. Helen Kranich osales seminaril „EU Anti-Discrimination Law“ Trieris.
- 04.–07.06. Saale Laos osales kohtumisel „2012 HELP Network Conference Meeting of the National Training Institutions for judges and prosecutors and of the Bar Associations, partners of the HELP Programme“ Strasbourgis.
- 06.–07.06. Margit Sarv osales konverentsil „Odontologists' role in child rights protection system“ Vilniuses.
- 18.–20.06. Indrek Teder, Hent Kalmo, Kertti Pilvik, Indrek-Ivar Määrits, Olga Lavrova, Maria Tammesalu, Vitali Šipilov, Jaanus Konsa ja Helen Paliale osalesid Balti riikide ombudsmanide koostöökohtumisel Riias.
- 23.–27.06. Kertti Pilvik osales 8. Euroopa ombudsmanide kontaktisikute koostööseminaril Strasbourgis.
- 01.–15.07. Merike Saarmann osales suveülikooli loengutel „Advanced EU Legal Practice“ Budapestis.

- 16.–19.09. Kristel Lekko osales kaebuste menetlemisega seonduval koolitusel „I.O.I. training course 2012” Viinis.
- 02.–06.09. Andres Aru, Margit Sarv, Andra Reinomägi ja Aigi Kivioja osalesid lapse õiguste alasel õppereisil Soome Parlamendi Ombudsmani ja Soome Lasteombudsmani juurde. Õppereis toimus Põhjamaade Ministrite Nõukogu poolt kaasfinantseeritud projekti raames.
- 13.–16.09. Alo Heinsalu osales Ida-Euroopa Valimisametnike Assotsiatsiooni (ACEEEO) 21. aastakonverentsil „Participation of Vulnerable Groups In Electoral Processes: Minorities and Persons with Disabilities” Sarajevos.
- 16.–19.09. Hent Kalmo, Saale Laos, Ave Henberg, Liina Lust, Kaarel Eller, Helen Kranich ja Merike Saarmann võtsid osa õppereisist Taani, kus tutvuti Taani Keskkonnavaidluste Lahendamise Komisjoni, Taani Kohtute Administratsiooni ja Taani Parlamendi Ombudsmani tööga. Õppereis toimus prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus” meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine” toel.
- 22.–27.09. Indrek Teder ja Raivo Sults osalesid rahvusvahelisel relvajõudude ombudsmanide 4. konverentsil Ottawas.
- 25.–29.09. Hent Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu 15. koosolekul Viinis.
- 09.–13.10. Indrek Teder ja Andres Aru osalesid Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku (ENOC) 16. aastakonverentsil „Juvenile Delinquency–Child Friendly Justice, Structures and Processes for Prevention and Intervention” Nicosias.
- 13.–15.10. Alo Heinsalu osales vaatejana 14.10. toimunud Leedu Seimi valimistel.
- 15.–19.10. Andres Aru, Margit Sarv, Andra Reinomägi ja Aigi Kivioja osalesid lapse õiguste alasel õppereisil Norra Parlamendi Ombudsmani ja Norra Lasteombudsmani juurde. Õppereis toimus Põhjamaade Ministrite Nõukogu poolt kaasfinantseeritud projekti raames.
- 08.–16.11. Hent Kalmo osales Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (IOI) 10. Maailmakonverentsil Wellingtonis.
- 09.–11.12. Ralf Järvamägi osales seminaril „EU gender equality law: consolidating seminar for legal practitioners” Trieris.
- 12.–14.12. Hent Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu 16. koosolekul Viinis.

### 3. Väliskülalised

- 26.03. ÜRO pagulaste ülemkomissari (*UNHCR*) Balti riikide ja Põhjamaade regiooni esindaja Pia Prytz Phiri.
- 29.–30.03. Leedu laste õiguste ombudsman Edita Žiobienė ja Läti ombudsman Juris Jansons delegatsioonidega.
- 04.05. Soome lasteombudsman Maria Kaisa Aula, lasteombudsmani jurist Jaana Tervo ja Soome Parlamendi Ombudsmani esindaja Kirsti Kurki-Suonio.
- 16.05. Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa Regiooni juht ja Kataloonia ombudsman Rafael Ribo.
- 29.05. Türkmenistani Riikliku Demokraatia ja Inimõiguste Instituudi delegatsioon.
- 30.05. Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (*CPT*) delegatsioon.
- 10.07. Kanada Brocki Ülikooli dotsent Juris Dreifelds.
- 22.–23.08. Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku (*ENOC*) eesistuja ja Poola lasteombudsman Marek Michalak.
- 06.09. USA saatkonna poliitikanõunik Nathan Doyel ja saatkonna poliitika assistent Kai Kass.

- 03.10. Kohtunikud Saksamaalt, Prantsusmaalt, Itaaliast, Rumeeniast ja Hispaaniast Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi raames.
- 12.10. Prokurörid Saksamaalt, Itaaliast, Prantsusmaalt, Poolast ja Rumeeniast Euroopa Justiitskoolitusvõrgustiku prokuröride vahetusprogrammi raames.
- 13.12. Gruusia Ombudsmani Büroo vanemspetsialist kodanike avalduste alal Alexander Darakhvelidze.

#### 4. Osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös

Õiguskantsler on alates 2001. aastast Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (International Ombudsman Institute, IOI) täieõiguslik liige.

Õiguskantsler lasteombudsmanina on alates 2012. aastast Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku (European Network of Ombudspersons for Children, ENOC) täieõiguslik liige.

##### 4.1 Ametnike osalemised rahvusvaheliste organisatsioonide töös

Hent Kalmo osales Eesti esindajana Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu töös. Kertti Pilvik osales õiguskantsleri kontaktisikuna järgmiste rahvusvaheliste organisatsioonide töös:

- Rahvusvaheline Ombudsmani Instituut (IOI),
- Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustik (ENOC),
- Euroopa ombudsmanide võrgustik,
- Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse organisatsioonide (NHRS) võrgustik,
- Euroopa Nõukogu piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetusasutuste (NPM) võrgustik.

Kristiina Albi osales õiguskantsleri kontaktisikuna soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku EQUINET töös.

Raivo Sults osales õiguskantsleri kontaktisikuna rahvusvahelises relvajõudude ombudsmanide võrgustiku töös.

## SEADUSLÜHENDITE REGISTER

AvTS	avaliku teabe seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
KELS	koolieelse lasteasutuse seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KorraKS	korrakaitse seadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KVS	korruptsioonivastane seadus
LKS	looduskaitse seadus
MaaMS	maamaksuseadus
MSVS	märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	perekonnaseadus
PPVS	politsei ja piirivalve seadus
PS	põhiseadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RKKS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
SHS	sotsiaalhoolekande seadus
SMS	sotsiaalmaksuseadus
SoVS	soolise võrdõiguslikkuse seadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
VangS	vangistus seadus
VHS	vanemahüvitise seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VõrdKS	võrdse kohtlemise seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÜKS	ülikooliseadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

## KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei

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 8438

**Hent Kalmo**

õiguskantsleri asetäitja-nõunik

[hent.kalmo@oiguskantsler.ee](mailto:hent.kalmo@oiguskantsler.ee)

693 8407

**Alo Heinsalu**

direktor

[alo.heinsalu@oiguskantsler.ee](mailto:alo.heinsalu@oiguskantsler.ee)

693 8404

**Kertti Pilvik**

arendus- ja välissuhete juht

[kertti.pilvik@oiguskantsler.ee](mailto:kertti.pilvik@oiguskantsler.ee)

693 8434

**Lauri Mälksoo**

õiguskantsleri nõunik

[lauri.malksoo@ut.ee](mailto:lauri.malksoo@ut.ee)

**Berit Aaviksoo**

õiguskantsleri nõunik

[berit.aaviksoo@ut.ee](mailto:berit.aaviksoo@ut.ee)

**I OSAKOND****Kärt Muller**

osakonnajuhataja

[kart.muller@oiguskantsler.ee](mailto:kart.muller@oiguskantsler.ee)

693 8418

**Kristjan Ots**

õiguskantsleri vanemnõunik

[kristjan.ots@oiguskantsler.ee](mailto:kristjan.ots@oiguskantsler.ee)

693 8441

**Aigi Kivioja**

õiguskantsleri nõunik

[aigi.kivioja@oiguskantsler.ee](mailto:aigi.kivioja@oiguskantsler.ee)

693 8428

**Ralf Järvamägi**

õiguskantsleri nõunik kt

[ralf.jarvamagi@oiguskantsler.ee](mailto:ralf.jarvamagi@oiguskantsler.ee)

693 8427

**Kristi Nikolajeva**

õiguskantsleri nõunik

[kristi.nikolajeva@oiguskantsler.ee](mailto:kristi.nikolajeva@oiguskantsler.ee)

693 8417

**II OSAKOND****Ave Henberg**

osakonnajuhataja

[ave.henberg@oiguskantsler.ee](mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee)

693 8435

**Kaarel Eller**

õiguskantsleri vanemnõunik

[kaarel.eller@oiguskantsler.ee](mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee)

693 8426



<b>Merike Saarmann</b> õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:merike.saarmann@oiguskantsler.ee">merike.saarmann@oiguskantsler.ee</a>	693 8414
<b>Olga Lavrova</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:olga.lavrova@oiguskantsler.ee">olga.lavrova@oiguskantsler.ee</a>	693 8410
<b>Hendrick Rang</b> õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:hendrick.rang@oiguskantsler.ee">hendrick.rang@oiguskantsler.ee</a>	693 8408
<b>Evelin Lopman</b> õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	
<b>Kristi Lahesoo</b> õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	

### III OSAKOND

<b>Saale Laos</b> osakonnajuhataja	<a href="mailto:saale.laos@oiguskantsler.ee">saale.laos@oiguskantsler.ee</a>	693 8447
<b>Indrek-Ivar Määrits</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee">indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee</a>	693 8406
<b>Liina Lust</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:liina.lust@oiguskantsler.ee">liina.lust@oiguskantsler.ee</a>	693 8429
<b>Helen Kranich</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:helen.kranich@oiguskantsler.ee">helen.kranich@oiguskantsler.ee</a>	693 8446
<b>Ksenia Žurakovskaja-Aru</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee">ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee</a>	693 8430
<b>Monika Mikiver</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:monika.mikiver@oiguskantsler.ee">monika.mikiver@oiguskantsler.ee</a>	693 8412
<b>Jaanus Konsa</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:jaanus.konsa@oiguskantsler.ee">jaanus.konsa@oiguskantsler.ee</a>	693 8445
<b>Raivo Sults</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:raivo.sults@oiguskantsler.ee">raivo.sults@oiguskantsler.ee</a>	693 8415
<b>Kristiina Albi</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristiina.albi@oiguskantsler.ee">kristiina.albi@oiguskantsler.ee</a>	693 8442
<b>Mait Laaring</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:mait.laaring@oiguskantsler.ee">mait.laaring@oiguskantsler.ee</a>	693 8432

### LASTE ÕIGUSTE OSAKOND

<b>Andres Aru</b> osakonnajuhataja	<a href="mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee">andres.aru@oiguskantsler.ee</a>	693 8433
<b>Margit Sarv</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:margit.sarv@oiguskantsler.ee">margit.sarv@oiguskantsler.ee</a>	693 8424
<b>Andra Reinomägi</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:andra.reinomagi@oiguskantsler.ee">andra.reinomagi@oiguskantsler.ee</a>	693 8425
<b>Kristi Paron</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristi.paron@oiguskantsler.ee">kristi.paron@oiguskantsler.ee</a>	693 8411
<b>Maria Tammesalu</b> õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:maria.tammesalu@oiguskantsler.ee">maria.tammesalu@oiguskantsler.ee</a>	693 8409

## ÜLDOSAKOND

<b>Eve Marima</b> finantsnõunik-pearaamatupidaja	<a href="mailto:eve.marima@oiguskantsler.ee">eve.marima@oiguskantsler.ee</a>	693 8421
<b>Mari-Liis Sesmin</b> avalike suhete nõunik	<a href="mailto:mari-liis.sesmin@oiguskantsler.ee">mari-liis.sesmin@oiguskantsler.ee</a>	693 8423
<b>Kristel Kaasik</b> personali- ja arendusnõunik	<a href="mailto:kristel.kaasik@oiguskantsler.ee">kristel.kaasik@oiguskantsler.ee</a>	693 8437
<b>Kristine Kärner</b> asjaajamise referent	<a href="mailto:kristine.karner@oiguskantsler.ee">kristine.karner@oiguskantsler.ee</a>	693 8444
<b>Maria Sults</b> referent	<a href="mailto:maria.sults@oiguskantsler.ee">maria.sults@oiguskantsler.ee</a>	693 8413
<b>Kaidi Kaidme</b> referent	<a href="mailto:kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee">kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee</a>	693 8442
<b>Vahur Soikmets</b> haldusreferent	<a href="mailto:vahur.soikmets@oiguskantsler.ee">vahur.soikmets@oiguskantsler.ee</a>	693 8440
<b>Kadi Kingsepp</b> asjaajamise referent	teenistussuhe peatatud	

## Isikute vastuvõtt:

<b>Aare Reenumägi</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:aare.reenumagi@oiguskantsler.ee">aare.reenumagi@oiguskantsler.ee</a>	693 8404
<b>Kristel Lekko</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristel.lekko@oiguskantsler.ee">kristel.lekko@oiguskantsler.ee</a>	693 8443
<b>Martin Pedosk</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:martin.pedosk@oiguskantsler.ee">martin.pedosk@oiguskantsler.ee</a>	693 8436
<b>Eva Lillemaa</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:eva.lillemaa@oiguskantsler.ee">eva.lillemaa@oiguskantsler.ee</a>	693 8439
<b>Ivi Vei</b> vastuvõtu referent	<a href="mailto:ivi.vei@oiguskantsler.ee">ivi.vei@oiguskantsler.ee</a>	693 8404

## 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.**