



Õiguskantsler

ÕIGUSKANTSLERI 2013. aasta TEGEVUSE ÜLEVAADE

Õiguskantsleri järelevalve õigustloovate aktide
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Põhiõiguste ja -vabaduste järgimine järelevalveasutustes

Õiguskantsleri tegevus ennetusasutusena

Õiguskantsleri tegevus lasteombudsmanina

Õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmine

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

www.oiguskantsler.ee

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

Vaba Maa

ISSN 1736-3039

SISUKORD

1. OSA ÕIGUSKANTSLEER JA RIIGIKOGU	1
1. Sissejuhatus	2
2. Jälitustoimingust teavitamine ja selle kontroll	2
3. Jahiseadust puudutavad menetlused	3
2. OSA ÕIGUSKANTSLEER JA TÄITEVÕIM	5
I. SISSEJUHATUS	6
II. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	7
1. Üldisloomustus	7
2. Hariduslike erivajadustega laste õpe	8
3. Kvaliteetse põhihariduse kättesaadavus	9
4. Põhihariduse kättesaadavamaks tegevad toetused	10
III. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	11
1. Üldisloomustus	11
2. Avalik teenistus	11
3. Karistusõigus ja menetlus	12
4. Kohtusüsteem	13
5. Vangistus	15
6. Muud avaliku ja eraõiguse küsimused	17
IV. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	20
1. Sissejuhatus	20
V. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	21
1. Üldisloomustus	21
2. Jäätmehoolduse korraldus	21
3. Keskkonnatasud	21
VI. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	23
1. Üldisloomustus	23
2. Maade reserveerimise küsimused	23
VII. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	25
1. Üldisloomustus	25
VIII. REGIONAALMINISTRI VALITSEMISALA	29
1. Üldisloomustus	29
2. Volikogu tegutsemisvõimetuse mõju vastuvõetud õigusaktidele	29
3. Kohaliku omavalitsuse kehtestatud kohustus tasuda avaliku veekogu ja tee kasutamise eest tagatise	30
4. Kohaliku omavalitsuse poolt hauaplatsi väljastamise või kasutamise eest võetava tasu põhiseaduspärasus	31
5. Õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimine kohalikes omavalitsustes isikute pöördumiste menetlemisel	31

IX. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA.....	34
1. Üldiseloostus.....	34
2. Korrakaitse.....	34
3. Kodakondsus ja migratsioon.....	35
4. Erakorraliseks seisukorraks valmistumine.....	36
X. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA.....	37
1. Üldiseloostus.....	37
2. Tervisekaitse.....	39
3. Kaitse vanaduse puhuks.....	43
4. Puuetega inimestele tagatav eriline hool.....	45
5. Lastega peredele tagatav sotsiaalne kaitse.....	46
3. OSA ÕIGUSKANTSLEER ENNETUSASUTUSENA.....	49
I. SISSEJUHATUS.....	50
II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES.....	57
1. Politsei kinnipidamiskohad.....	57
1.1. Lühiajaline kinnipidamine.....	57
1.2. Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri korrakaitse- büroo arestimaja kainestusmaja.....	58
1.3. Kinni peetavate isikute surmajuhtumid 2012. aastal.....	58
2. Väljasaatmiskeskus (välismaalaste kinnipidamiskeskus).....	59
2.1. Sunni kohaldamine.....	59
2.2. Toitlustamine.....	60
2.3. Ajasisustamisvõimalused.....	60
2.4. Alaealiste kinnipidamine.....	60
2.5. Muud küsimused.....	61
3. Vanglad.....	61
3.1. Kestva ohjeldamise puhul isiku kontrollimine.....	61
3.2. Füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja tervises seisundi kontrollimise kajastamine protokollis.....	62
3.3. Tervisekontrolli tegemine pärast saatmist, mille käigus on kasutatud füüsilist jõudu või ohjeldusmeetmeid.....	62
3.4. Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamist puudutavad dokumendid isiklikes toimikutes.....	63
3.5. Vanglaametnike psüühikahäiretealane väljaõpe.....	63
3.6. Ohjeldusmeetmete kohaldamine Tartu Vanglas asuvas psühhiaatria- osakonnas.....	63
3.7. Kinni peetavate isikute riietus.....	64
3.8. Värskes õhus viibimine.....	64
3.9. Olmetingimused.....	65
3.10. Õigusaktide ja kohtulahenditega tutvumiseks ette nähtud arvuti.....	66
3.11. Emade-laste osakond Harku ja Murru Vanglas.....	66
3.11.1. Õiguskantsleri tähelepanekud.....	66
3.11.2. Ekspertide järeldused ja soovitused.....	67
4. Kaitsevägi.....	67
5. Erikoolid.....	67
5.1. Turvalisus.....	68
5.2. Laste vajadustele mittevastavad eluruumid ja vaba aja veetmise korraldus.....	68
5.3. Õpilaste omavoliline lahkumine koolist.....	69
5.4. Turvakontroll seadusliku aluseta.....	70
5.5. Õigus sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusele.....	71

6.	Tahtest olenematu psühhiaatrilise abi osutajad	71
6.1.	Psühhiaatri kättesaadavus	72
6.2.	Ohjeldamistingimused	72
6.3.	Rakendatud ohjeldusmeetmete registreerimine	73
6.4.	Privaatsuse tagamine	73
7.	Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad	74
7.1.	Isikute vabaduse piiramine	74
7.2.	Tegevusjuhendajate piisav arv	75
7.3.	Teenusekasutajate arv.....	75
7.4.	Eraldusruumi turvalisus ja ohjeldusmeetmete register	76
8.	Hooldusraviteenuse osutajad	77
8.1.	Isikute vabaduse piiramine	77
8.1.1.	Palatiuste lukustamine.....	77
8.1.2.	Ebaseaduslik mehaaniline fikseerimine	78
8.2.	Õe väljakutse süsteem	78
8.3.	Nõusolek hooldusraviteenuse osutamiseks	79
8.4.	Inimväärne hooldus.....	79
8.5.	Keelebarjäär	80
9.	Üldhooldusteenuse osutajad	80
4. OSA	ÕIGUSKANTSLEER LASTEOMBUDSMANINA	82
I	SISSEJUHATUS	83
II.	MENETLUSED	85
1.	Lasteaia kohatasu määrad Keila linnas ja Saue vallas	86
2.	Rae valla õpilase sõidukompensatsioon	86
3.	Hooldusõppe õpilaste nädalakoormus.....	87
4.	Koduse mudilase toetuse maksmine Rae vallas.....	87
5.	Lapse erihooldekodusse paigutamine.....	88
6.	Lapse nimel väärtpaberite omandamine ja võõrandamine	89
7.	Alaealise pärija õigused pensionifondi osakute pärimisel	89
8.	Sünnitoetuste maksmine Haapsalu linnas	90
9.	Lapse sünni registreerimine ja tervisekontroll	90
10.	Pärnu Linnavalitsuse tegevus perest eraldatud lapse elu korraldamisel.	91
11.	Paldiski Linnavalitsuse tegevus eestkostja ülesannetes lapse õiguste tagamisel	91
12.	Vanema otsustusõiguse rikkumine sotsiaalteenuste osutamisel	92
13.	Vanema ja lapse suhtlemise korraldamine	92
14.	Perest eraldatud laste hooldus- ja esindusõigusega seotud probleemid	92
III.	KONTROLLKÄIGUD	94
1.	Asenduskoduteenuse analüüsi põhjal antud soovitude täitmisest	94
IV.	LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE	97
1.	Uuringud, analüüsid, abimaterjalid	97
2.	Lasteombudsmani nõuandev kogu.....	98
3.	Lasteombudsmani ja Eesti Lastekirjanduse Keskuse kirjutamiskonkurss	99
4.	Avalik pöördumine laste kaasamiseks kohaliku elu kujundamisse	100
5.	Riigisisene koostöö	100
6.	Rahvusvaheline koostöö	100
7.	Teiste institutsioonide tegevuses osalemine.....	101
8.	Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film.....	101
9.	Koduleht ja Facebooki profiil	101
10.	Erialoengud, ettekanded ja kõned	102

5. OSA ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST	105
I. SISSEJUHATUS	106
II. DISTISPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU	108
III. VÖRDÕIGUSLIKKUSE JA VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE	111
6. OSA MENETLUSSTATISTIKA	113
1. Menetlusstatistika üldandmed	114
1.1. Avaldustepõhine statistika	114
1.2. Asjamenetlustepõhine statistika	114
2. Õiguskantsleri seisukohad	115
2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	117
2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	118
2.3. Erimenetlused	119
2.4. Sisulise menetluseta asjamenetlused.....	120
3. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi	121
4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa	125
5. Asjamenetlused regioonide kaupa	126
6. Asjamenetluste keel	127
7. Kontrollkäigud	127
8. Isikute vastuvõtt	128
9. Kokkuvõte	129
7. OSA ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS	130
I. ORGANISATSIOON	131
1. Struktuur	131
2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis	131
3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne	132
II. AVALIKUD SUHTED	133
1. Avalike suhete eesmärgid	133
2. Meediasuhted	133
2.1. Teleintervjuud	133
2.2. Raadiointervjuud	133
2.3. Artiklid ja intervjuud.....	133
3. Erialaloengud, ettekanded ja kõned	134
4. Üritused ja koostöö	136
4.1. Lapse õigusi tutvustavad üritused	136
4.2. Osalemine teiste siseriiklike institutsioonide tegevuses.....	136
III. RAHVUSVAHELISED SUHTED	137
1. Osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös	137
1.1. Ametnike osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös.....	137
2. Välisvisiidid	137
3. Väliskülalised	138
KONTAKTANDMED	140
ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD	143

I OSA

ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU

1. OSA

2. OSA

3. OSA

4. OSA

5. OSA

6. OSA

7. OSA

1. Sissejuhatus

Õiguskantsler tegi 2013. aastal Riigikogule ühe ettepaneku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimise kohta. Samuti vastas õiguskantsler neljale kirjalikule küsimusele, mille olid esitanud Riigikogu liikmed. Õiguskantsler andis arvamuse kuue Riigikogu menetluses olnud eelnõu kohta.

2. Jälitustoimingust teavitamine ja selle kontroll

Õiguskantsler jõudis 2011. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus tehtud analüüsi tulemusel seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustik ja jälitustegevuse seadus on põhiseadusega vastuolus, kuna neis ei ole ette nähtud tõhusat ja süsteemset kontrolli jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle, sh on võimalik jätta puudutatud isik jälitustoimingust üldse teavitamata ([ettepanek nr 12](#)). Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga viia nimetatud seadused kooskõlla põhiseadusega ning kehtestas jälitustoimingute, sh jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise kohta uue tervikregulatsiooni, mis jõustus 01.01.2013.

Koos jälitustoimingute tervikregulatsiooniga jõustus aga kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse rakendussäte (KrMSRS, § 25¹ lg 2), mille kohaselt ei laienenud korraline kohtulik kontroll nendele jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise juhtudele, mil jälitustoimingu luba lõppes enne 01.01.2013. Õiguskantsler leidis, et niisugune kohtuliku kontrolli kitsendamine on vastuolus põhiseadusest tuleneva riigi omavoli keeluga, õigusega õiglasele menetlusele ja korraldusele, õigusega tõhusale õiguskaitsele ning õigusega tutvuda riigiasutuses enda kohta hoitavate andmetega. Teisisõnu lahendas seadusandja õiguskantsleri 2011. aasta ettepanekus välja toodud põhiseadusliku probleemi üksnes osaliselt, kuna reguleerida oleks tulnud tõhusat ja süsteemset järelevalvet ettenägeva üleminekuregulatsiooni kaudu ka nendest jälitustoimingutest teatamise edasilükkamine, mida tehti enne 01.01.2013 lõppenuid jälituslubade alusel ja mis tõid kaasa intensiivseid põhiõiguste riiveid.

Õiguskantsler pöördus 17.06.2013 Riigikogu poole uue ettepanekuga, milles leidis, et põhiseadusvastane olukord on säilinud, kuna vaatamata teavitamise edasilükkamise aluste mõningasele kitsendamisele puudub enne 01.01.2013 lõpetatud jälitusmenetluste puhul jälitustoimingust teavitamise suhtes tõhus ja süsteemne kord järelevalve kohta, mida teeb sõltumatu ja erapooletu järelevalvaja ([Jälitustoimingust teavitamise rakendussäte, asi nr 6-1/081527](#)).

12.09.2013. a istungil ei toetanud Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut. Seetõttu pöördus õiguskantsler 13.09.2013 taotlusega Riigikohtusse. Viimane tegi 20.03.2014 otsuse¹, millega tunnistas kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25¹ lõike 2 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see seadus ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi selle kohta, kas enne 1. jaanuari 2013 lõppenuid jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise on jätkuvalt põhjendatud. Riigikohus nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenuid jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle puudub kohtuliku kontrolli võimalus. Halduskontroll ja parlamentaarne järelevalve selle üle, kas teavitamata jätmise on jätkuvalt põhjendatud, on sätestatud ebaselgelt ning seda ei saa pidada põhiõiguste kaitse seisukohalt tõhusaks ja sõltumatuks. Kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingu puhul on menetlusgarantiina olemas prokuratuuri luba jätta toimingust teavitamata, kuid menetluskorda selleks, kuidas jälitusasutus peaks hindama teavitamata jätmise jätkuvat põhjendatust või kuidas prokuratuur peaks tegema järelevalvet selle üle, pole seaduses sätestatud.

Riigikohus lisas, et juhul kui riigil oli piisavalt ressursse, et jälitustoiminguid teha, oleks riik pidanud ette nägema ka piisavad vahendid selleks, et tagada seadusest tuleneva teavitamiskohustuse täitmine. Kuna seadusandjal on põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseks mitu võimalust, mis vajavad kaalumist, lükkas Riigikohus otsuse jõustumise kuue kuu võrra edasi.

¹ RKPSJVKo, 20.03.2014, nr 3-4-1-42-13.

3. Jahiseadust puudutavad menetlused

01.06.2013 jõustus uus jahiseadus. Sellega seoses olid mitmed jahiseadust puudutavad küsimused ka õiguskantsleri suurema tähelepanu all. Kuna õiguskantsler oli juba ühe oma varasema menetluse käigus ([Arvamus jahiseaduse eelnõu kohta, asi nr 6-1/091896](#)) analüüsinud mõningaid kehtiva jahiseaduse põhiseaduspärasuse küsimusi ning et ka uue jahiseaduse eelnõu koostamise käigus pöördus tema poole mitu avaldajat, otsustas õiguskantsler juhtida omal algatusel Riigikogu tähelepanu mõningatele jahiseaduse eelnõu pinnalt kerkida võivatele probleemkohtadele ([Arvamus jahiseaduse eelnõu kohta, asi nr 18-1/130188](#)).

Oma arvamusel viitas õiguskantsler jahiseltsi mittekuuluvate ja jahipiirkonnas maad mitteomavate jahimeeste jahipidamisvõimaluste nappusele, sh eelkõige keerukusele pidada jahti suurulukitele.

Nimelt nähtus jahiseaduse eelnõust, et suurulukitele on võimalik jahti pidada üksnes jahipiirkonnas, mille jahimaa pindala ühes ringi piiris on vähemalt 5000 hektarit. Jahipiirkonna kasutamise õigus antakse vastava loaga ning seda on õigus saada üksnes Eestis registreeritud juriidilistel isikutel (nt jahiseltsidel) ning riigiasutustel. Samas ei ole jahipiirkonna kasutamise õiguse saanud juriidilistel isikutel kohustust võtta oma liikmeks uusi jahimehi, kes sooviksid konkreetses jahipiirkonnas jahti pidada; samuti ei ole jahipiirkonna kasutamise õiguse saanud juriidilistel isikutel kohustust müüa näiteks teatud osa (suurulukite) jahilube jahiseltsi mittekuuluvatele jahimeestele. Jahiseaduse eelnõu ei näinud ette ka seda, et riik peaks teatud arvu jahipiirkondi enda kasutusse jätma ning võimaldama seeläbi isikutel, kes ei kuulu jahiseltsidesse ning kel pole jahipiirkonnas maad, jahti pidada². Kuna jahiseaduse eelnõu sätestas lisaks eeltoodule ka jahipiirkonna kasutamise õiguse loa andmise tähtajatult, siis piiras see õiguskantsleri arvates maata ning jahiseltsi mittekuuluvate jahimeeste (aga ka võimalike uute loodavate jahiseltside) jahipidamisvõimalusi veelgi.

Õiguskantsler möönis Riigikogule saadetud arvamusel siiski, et jahiseaduse eelnõu jätab jahimeestele, kes ei kuulu jahiseltsi ja kel ei ole ka üheski jahipiirkonnas ise maad, võimaluse osta teatud ulatuses väikeulukite jahilube jahipiirkonda kuuluvate kinnisasjade omanikelt.

01.06.2013 jõustunud uue jahiseaduse kohaselt ei ole jahipiirkonna kasutamise õiguse luba erinevalt eelnõus esialgu sätestatust tähtajatu, vaid see antakse 10 aastaks ning seda on võimalik teatud tingimustel pikendada järgmiseks 10 aastaks.

Pärast uue jahiseaduse jõustumist pöördusid õiguskantsleri poole kirjaliku küsimusega kaks Riigikogu liiget, osutades jahiseaduse mitme sätte võimalikule vastuolule põhiseadusega ja paludes õiguskantsleril neile hinnang anda. Esitatud küsimused puudutasid jahiseaduse jõustumise aega, jahindusnõukogudega seonduvat, ulukikahjude hüvitamist, jahipidamise keelamist, jahipidamisõiguse tasu ning jahipiirkonna kasutamise õiguse loa väljastamist ([Uue jahiseaduse põhiseaduspärasus, asi nr 10-2/130946](#)).

Mis puudutab uue jahiseadusega kehtestatud jahipiirkonna kasutajate kohustust hüvitada teatud tingimustel maaomanikele uluksõraliste tekitatud kahju, siis möönis õiguskantsler, et seda saab käsitada jahipidamise kui põhiseaduse §-s 19 sätestatud vaba eneseteostuse kaitsealas oleva tegevuse piiranguna. Õiguskantsler viitas siiski, et jahiseaduse alusel ulukikahjude hüvitamine ei ole jahimeestele mõödapääsmatu kohustus. Selle asemel julgustab jahiseadus jahipiirkonna kasutajaid ja maaomanikke sõlmima lepinguid, milles on ühtlasi võimalik kokku leppida nii maa kasutamise tingimustes kui ka võimaliku tasu maksimises ja/või ulukikahjude hüvitamisega seonduvas.

² Enne 01.06.2013 kehtinud jahiseadus nägi ette, et riigile jäetava jahipiirkonna kasutajal on kohustus võimaldada mitteärilistel eesmärkidel jahipidamist jahimeestele, kellel ei ole jahipiirkonna kasutamise õigust.

Samas teenib ulukikahjude hüvitamise kohustus õiguskantsleri arvates legitiimset eesmärki, et jahimehed arvestaksid piirkonna põllu- ja metsaomanike maadel jahti pidades ka nende omandipõhiõigusega, sh huviga oma maad sihipäraselt kasutada ja sellelt tulu saada. Samuti ei aseta jahiseadus kogu kahju, mille uluksõralised on loodusele tekitanud, jahimeeste õlule – jahipiirkonna kasutaja kohustus ulukikahjusid hüvitada on piiratud ning seda tasakaalustab maaomanike kohustus ise oma vara kaitseks vajalikke samme astuda. Ka näeb jahiseadus ette, et jahipiirkonna kasutajal või jahipiirkonna kasutajaid ühendaval organisatsioonil on võimalik taotleda Keskkonnainvesteeringute Keskuselt maaomanikele hüvitatud jahilulukikahju osalist kompenseerimist.

Nii ulukikahjude hüvitamist kui ka muid tõstatatud küsimusi analüüsid ei tuvastanud õiguskantsler jahiseaduse sätete vastuolu põhiseadusega. Õiguskantsler selgitas siiski, et arvestades Riigikogu liikmete kirjalikele küsimustele vastamiseks Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest tulenevat 10-päevast tähtaega, ei olnud tal võimalik läbi viia tavapärase põhjalikkusega menetlust. Samuti ei olnud vastamise ajal veel teada, milliseks kujuneb uue jahiseaduse rakenduspraktika. Seepärast ei välistanud õiguskantsler võimalust, et jahiseaduse edaspidisel rakendamisel võivad konkreetsete asjaolude pinnalt kerkida muu hulgas ka põhiseadusjärku probleemid, mida tal hiljem juba põhjaliku põhiseaduslikkuse järelevalve normikontrolli käigus analüüsida tuleb.

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 ombudsmani 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 valitsemisalasid, 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.³

3 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. Üldisloomustus

2013. aastal tegeles õiguskantsler kokku 60 haridus- ja teadusõigust puudutava menetlusega. Probleemid, mida õiguskantsler käsitles sisulises menetluses, puudutasid nii alus-, põhi- kui ka kõrgharidusõpet.

Nagu mitmel eelnenud aastal, nii puudutas ka seekord märkimisväärne hulk õiguskantsleri ette toodud probleemidest koolieelse lasteasutuse teenuse osutamist. Lasteaiakohtade puuduse korral soovitas õiguskantsler avaldajatel pöörduda kohtusse, kuna lasteasutuses koha mittetagamise korral rikub kohalik omavalitsus seadust ning kohtul on olemas sunnivahendid kohtuotsuse täitmise tagamiseks. Väärrib märkimist, et vähemalt kaks puuduva lasteaiakoha juhtumit jõudsid eelmisel aastal ka Riigikohtusse. Küll aga kujundas õiguskantsler kahel juhul seisukoha küsimuses, mis puudutas lapsevanema makstava kohatasu suurust koolieelses lasteasutuses ([Lasteaia kohatasu määrad Keila linnas ja Saue vallas, asi nr 6-4/121345](#) ja [asi nr 6-4/130349; 7-8/130559](#)).⁴

Põhi- ja gümnaasiumihariduse valdkonnas oli 2013. aastal oluline sündmus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatuste vastuvõtmine Riigikogus.⁵ Muu hulgas muudeti riigieksamite sooritamise tingimusi gümnaasiumi astmes, sätestati võimalus suurendada põhikooli õpilaste arvu üle kehtestatud piirnõrmi ning täpsustati riigi rolli tugispetsialistide kättesaadavuse tagamisel. Enamik põhiharidust puudutavatest menetlustest käsitles hariduslike erivajadustega laste õppe korraldamist ([Hooldusõppe õpilaste nädalakoormus, asi nr 6-2/120901](#)). Vähem oli avaldusi, mis käsitlesid muid kooliskäimise küsimusi ([Kontrolltööde korraldamine koolis, asi nr 7-8/131015](#); [Lapse koolikoht pärast välisriigist naasmist, asi nr 6-1/131300](#); [Rae valla õpilase sõidukompensatsioon, asi nr 6-4/130715](#); [Kvaliteetse põhihariduse tasuta kättesaadavus, asi nr 16-4/130759](#)).

Kõrgharidusõppe seisukohalt oli 2013. aastal oluline ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse⁶ rakendumine. Jõustunud muudatuste kohaselt ei pea üliõpilane ülikoolis õppimise eest tasuma juhul, kui on täidetud seaduses toodud tingimused. Eelkõige peab üliõpilane piisavas mahus ja õigel ajal täitma õppekava. Kui tasuta õppimise tingimused pole täidetud, tuleb õppe eest tasuda. Ülikooliseaduse muudatustega samal ajal rakendusid ka õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatused⁷, millest enim tähelepanu pälvis vajaduspõhise õppetoetuse regulatsioon. Õiguskantsleri poole pöördus mitu avaldajat, kes polnud rahul vajaduspõhise õppetoetuse saamise tingimustega. Õiguskantsler otsustas, et avaldajate jaoks on kiireim ja efektiivseim võimalus oma õigusi kaitsta kohtu kaudu ning ei algatanud seetõttu menetlusi. Küll aga otsustas õiguskantsler uurida vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni põhiseaduspärasust omal algatusel. Õiguskantsleri menetlus pole seni veel lõpule jõudnud. Ülejäänud kõrgharidusõpet käsitletud asjad puudutasid samuti rahaasju ([Ülikooli õppekulude hüvitamine, asi nr 6-1/130839](#)).

Kuna 2013. aastal kujundas õiguskantsler haridusasjades seisukohti peaaesjalikult põhihariduse teemal, on neist olulisemaid käsitletud järgmisena pikemalt.

4 Vt täpsemalt aastaülevaate alajaotust „Õiguskantsler lasteombudsmanina“.

5 Vt täpsemalt Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee, otselink põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 340 SE lehele: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=60b0d7c0-ab39-4283-919c-27888c9d8579&>.

6 Vt täpsemalt Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee, otselink ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 89 SE juurde: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=8f59b0ea-7e53-ffe0-aa74-b982fa53950a&>.

7 Vt täpsemalt Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee, otselink õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 236 SE juurde: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=75e7bf72-a846-4312-91da-44318f4d746f&>.

2. Hariduslike erivajadustega laste õpe

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel, kas hooldusõppe õpilaste nädalakoormuse regulatsioon on kooskõlas põhiseaduse nõudega kohelda isikuid võrdselt ([Hooldusõppe õpilaste nädalakoormus, asi nr 6-2/120901](#)). Hooldusõppe õppekava järgi õppijatel on õppekoormus kogu põhikooli ulatuses maksimaalselt 20 tundi nädalas, samas jääb teistel põhikooli õpilastel see sõltuvalt klassist vahemikku 20–32 tundi nädalas. Analüüsi tulemusena jõudis õiguskantsler järeldusele, et hooldusõppe õpilaste ja teiste põhikooli õpilaste erineva kohtlemise eesmärk on tagada hooldusõppe õpilastele nende õppetöös osalemise potentsiaali arvestav nädalakoormus ning lisaeesmärk on riigi soov kasutada nii raha kui ka inimesi (eripedagooge) võimalikult optimaalselt ja efektiivselt. Erineva kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamisel leidis õiguskantsler, et hooldusõppe õpilaste nädalakoormus, mis jääb esimese klassi (s.o 7–8-aastase) lapse tasemele, ei riiva hooldusõppe õpilaste võrdsuspõhiõigust intensiivselt. Intensiivsust vähendab muu hulgas seaduses sätestatud kohustus kohandada õpet vastavalt lapse isiklikele potentsiaalile ning hooldusõppe õpilaste võimalus õppida põhikoolis kokku 12 aastat. Kokkuvõtvalt asus õiguskantsler seisukohale, et hooldusõppe õpilaste 20-tunnine nädalakoormus kogu põhikooli jooksul on kooskõlas põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

Avalduse alusel kontrollis õiguskantsler ka erivajadusega lapse õppe korraldamist olukorras, kus laps on saadetud kohtumääruse alusel erihooldekodusse. Kuna lapse õpe polnud erihooldekodus pikka aega nõuetekohaselt korraldatud, tekkis küsimus, mil määral ja kuidas oleksid pidanud lapse elukohajärgne omavalitsus ning kool, kus ta seni õppis, kaasa aitama lapse koolikohustuse täitmise korraldamisele või korraldama lapse koolikohustuse täitmist. Õiguskantsler asus seisukohale, et lapse senine kool oleks pidanud omaalgatuslikult tegema jõupingutusi ja tundma huvi, miks laps pikalt koolis ei käi. Nii oleks kool saanud juba aegsasti teada vajadusest hakata korraldama lapse õpet erihooldekodus. Lapse elukohajärgne omavalitsus omakorda oleks pidanud kohe teavitama lapse kooli sellest, et laps erihooldekodusse paigutati, kuid seda ei tehtud. Seetõttu sai kool teada oma kohustusest hakata lapse õpet korraldama erihooldekodus alles õppeaasta alguses. Kuna erihooldekodu asus koolist kaugel ning koolil puudus kogemus erihooldekodus õppe läbiviimiseks, ei õppinud laps mitmeid kuid. Õiguskantsler soovitas koolil ja vallal arvestada edaspidi rohkem oma seadusest tuleneva kohustustega lapse õpet korraldada, eelkõige planeerida oma tegevust moel, et keerulisi probleeme märgataks ja nende lahendamiseks asutaks tegelema võimalikult aegsasti.

Kooli ja valla tegevust haridusliku erivajadusega lapse õppe korraldamisel puudutas ka juhtum, kus nõustamiskomisjon soovitas lapsele õppimist õpiraskustega õpilaste klassis, aga kool kohaldas talle ühe õpilase õpetamisele keskendatud õpet.⁸ Seda teadis ja aktsepteeris kooli pidajaks olev kohalik omavalitsus. Õiguskantsler leidis, et kool rikkus põhikooli- ja gümnaasiumiseadust, kuna ühe õpilase õpetamisele keskendatud õppe kohaldamiseks ei olnud nõustamiskomisjon soovitusi andnud. Eraldada laps, kellele ühe õpilase õpetamisele keskendatud õpe ei ole näidustatud, teistest lastest on vastuolus kaasava õppe põhimõttega ning seeläbi võib olla pärsitud lapse sotsiaalsete oskuste areng. Lisaks leidis õiguskantsler, et kohalik omavalitsus ei täitnud piisava hoolsusega Eesti Vabariigi haridusseadusest tulenevat kohustust kooli nõustada ja toetada. Õiguskantsler soovitas vallal pöörata edaspidi suuremat tähelepanu oma valla koolide nõustamisele ja toetamisele, et tagada haridusliku erivajadusega õpilaste arengut toetavate meetmete õiguspärane kohaldamine koolides.

Veel kujundas õiguskantsler 2013. aastal avaldusalustes asjades seisukohti, mis käsitlesid nõustamiskomisjoni tegevust lapsele soovitusete andmisel. Nõustamiskomisjoni otsuse soovituslikule olemusele juhtis õiguskantsler tähelepanu menetluses, kus kohalik omavalitsus tugines lapse õppe korraldamisel nõustamiskomisjoni soovitusetele lapse koolikohustuse täitmine ühe õppeaasta võrra edasi lükata ka pärast seda, kui lapse vanem esitas koolile taotluse laps

⁸ Et kaitsta isikuandmeid, seisukohta ei avalikustata.

kooli vastu võtta.⁹ Õiguskantsler selgitas, et seaduse järgi on nõustamiskomisjoni soovitus koolile järgimiseks kohustuslik vaid siis, kui vanem on selle soovituslega nõus.

Ühes asjas tekkis aga muu hulgas küsimus, kas ja kuidas peab olema tagatud lapsevanema võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited lapsele soovitusel läbiviidavas haldusmenetluses.¹⁰ Kõnealusel asjas ei osalenud lapsevanem komisjoni istungil lõpuni ning komisjon ei pidanud võimalikus teha otsust ilma lapsevanema osavõtuta. Selgus aga, et lapsevanema seisukoht pidi olema komisjonile teada juba enne istungit ning lapsevanema otsus istungilt varem lahkuda ei saanud olla takistuseks komisjoni otsuse tegemisel. Lisaks juhtis õiguskantsler juba korduvalt asjaomase nõustamiskomisjoni tähelepanu kohustusele oma otsuseid kui haldusakte põhjendada. Kohustusele järgida oma tegevuses haldusmenetluse seadust ning põhjendada sealhulgas oma soovitusi, juhtis õiguskantsler ülevaateastal ka ühe teise maakonna nõustamiskomisjoni tähelepanu¹¹ Täpsemalt olid kõik nõustamiskomisjoni otsused faktiliselt põhjendamata ning neist ei nähtunud kaalutlused, millest komisjon aktide andmisel lähtus. Õiguskantsler soovitas Kohtla-Järve linna nõustamiskomisjonil järgida oma edasises töös haldusmenetluse seadust ning tagada, et nõustamiskomisjoni otsused on nõuetekohaselt põhjendatud.

3. Kvaliteetse põhihariduse kättesaadavus

Ülevaateasta alguses tekitas vastakaid arvamusi uudis, et munitsipaalkoolina tegutsev Tallinna Reaalkool avab erapõhikooli.¹² Haridus- ja Teadusministeerium oli avalikult sellise kooli loomise vastu, sest ministeeriumi hinnangul oli loodav erakool sisuliselt munitsipaalkooli osa, mis võimaldas lastevanematelt küsida õppemaksu hariduse eest, mis pidanuks olema lastele tasuta. Lisaks häiris Haridus- ja Teadusministeeriumi see, et munitsipaalkooli head mainet kasutatakse raha teenimiseks erakooli kaubamärgina.¹³ Haridus- ja Teadusministeerium pöördus neist muredest ajendatuna õiguskantsleri poole ([Kvaliteetse põhihariduse tasuta kättesaadavus, asi nr 16-4/130759](#)).

Õiguskantsleri hinnangul taandus vaidlus küsimusele, kas kõik munitsipaalkoolid suudavad rahuldada nõudlust kvaliteetse põhihariduse järele. Olukorras, kus munitsipaalkoolid sellist nõudlust ei rahulda, võidakse nõudluse rahuldamiseks hakata asutama erakoole, kus antakse lastele põhiharidust tasuta eest. Kui erakoolides käivate laste arv peaks kasvama ja selle arvel vähenema nende laste osakaal, kes omandavad põhiharidust tasuta ja munitsipaalkoolis, on oht, et munitsipaalkoolides antava põhihariduse kvaliteet langeb veelgi. Lõppastmes võib kahetsusväärset kujuneda välja olukord, kus kvaliteetset põhiharidust saabki vaid erakoolis. See võib omakorda kaasa tuua haridusliku kihistumise: hea kvaliteediga põhiharidust saavad vaid need, kes jõuavad selle eest maksta, ülejäänud peavad aga leppima kehva haridusega.

Õiguskantsler selgitas, et niisugune olukord ei teki juhul, kui riik ja kohalik omavalitsus täidavad neile põhiseaduse (PS) §-ga 37 pandud kohustust teha kvaliteetne põhiharidus kättesaadavaks igaühele ja tasuta. Kui riik ja kohalik omavalitsus rakendavad meetmeid, et munitsipaalkoolides antaks kvaliteetset põhiharidust, ei ole põhjust karta hariduslikku kihistumist. Selle eeldus on, et riik ja kohalik omavalitsus ei piirdu vajalike üldaktide kehtestamisega, vaid rakendavad lisaks meetmeid, et kvaliteetset põhiharidust tõepoolest antakse. Muu hulgas tuleb avalikul võimul [PS § 37 kohaselt](#) valvata hariduse andmise järele.

⁹ Et kaitsta isikuandmeid, seisukohta ei avalikustata.

¹⁰ Et kaitsta isikuandmeid, seisukohta ei avalikustata.

¹¹ Et kaitsta isikuandmeid, seisukohta ei avalikustata.

¹² A. Ammas. Tallinna reaalkool avab erapõhikooli. 20.02.2013.

Kättesaadav: <http://tallinncity.postimees.ee/1143530/tallinna-reaalkool-avab-erapohikooli>; ERR uudisteportaal. Reaalkooli erapõhikooli asutajatelt oodatakse selgust. 11.03.2013. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/c6ec7d85-fa69-4f13-8aa2-a04252a88274>.

¹³ R. Veski. HTM: erakool ei saa olla munitsipaalkooli pikendus. 06.03.2013. Kättesaadav: <http://tallinncity.postimees.ee/1160670/htm-erakool-ei-saa-olla-munitsipaalkooli-pikendus>; ERR uudisteportaal. Kantsler: Reaali pretsedent võib halvimal juhul viia tasulise põhihariduseni. 12.06.2013. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/e978c5a1-f20c-4134-8392-7bc89610f944>.

Lisaks peaks riik õiguskantsleri hinnangul tegema vanematele hõlpsasti kättesaadavaks teabe koolides antava põhihariduse kvaliteedi kohta, et vanemad saaksid tegelikke asjaolusid arvesse võttes langetada otsuse, millises koolis nende laps õppima hakkab.

4. Põhihariduse kättesaadavamaks tegevad toetused

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel Rae valla koolis õppivale õpilasele antava tasuta sõidu õiguse kooskõla seaduse ja põhiseadusega ([Rae valla õpilase sõidukompensatsioon, asi nr 6-4/130715](#)). Lähemalt on asja kirjeldatud Sotsiaalministeeriumi valdkonna ülevaates.

III. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

2013. aastal algatas õiguskantsler kokku 475 (vrd 2012. aastal 497) Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Nendest 157 juhul oli pöördumine või menetlus seotud ministeeriumi tegevusega. Sisuliselt uuritud 104 asjast tuvastas õiguskantsler õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega 5 menetluses. Sarnaselt eelmiste aastatega käsitles ka enamik 2013. aastal õiguskantslerile esitatud avaldustest vanglate tegevust ja kinnipidamistingimusi (kokku 243, 2012. aastal 203). Suurenes põhiseaduslikkuse järelevalve asjades arvamuse andmist puudutavate menetluste arv. Menetlused olid seotud liiga kõrgete kohtumenetluse riigilõivudega. (Selle valdkonna õigusloome on Justiitsministeeriumi pädevuses; 2012. aastal andis õiguskantsler 23 arvamust, 2013. aastal 29 arvamust.)

2. Avalik teenistus

Õiguskantsler analüüsis, kas 01.04.2013 jõustunud avaliku teenistuse seaduse kohaselt teenistusstaažist tulenevate iga-aastaste lisapuhkusepäevade kaotamine rikub õiguspärase ootuse põhimõtet. Õiguskantsler mõõnis, et ametniku subjektiivse huvi valguses on teenistusstaažiga kaasneva hüve saamise ja säilimise ootus mõistetav, kuid asus seisukohale, et üldises avalikus teenistuses ei riku seadusandja otsus kõnealune hüve kaotada õiguspärase ootuse põhimõtet. ([Avaliku teenistuse staaži lisapuhkusepäevade kaotamine, asi nr 6-1/130577](#))

2013. aastal uuris õiguskantsler ka seda, kas ID-kaardi hankimise kulu saab käsitleda avaliku teenistuse seaduse §-s 47 nimetatud teenistusülesannete täitmiseks vajaliku kuluna, mille hüvitamist on teenistujal õigus taotleda. Teatavasti on ID-kaardi omamine Eesti kodanikule kohustuslik, mistõttu peab selle hankimise kulu hüvitamiseks olema kaalukas õigustus. Kulu hüvitamise vajadus võib tekkida neil ametnikel, kes kasutavad ID-kaarti oma igapäevase töövahendina ning soovivad seetõttu hankida digitaalse isikutunnistuse, et nende isiklik ID-kaart ei kuluks tööülesannete täitmise tõttu liiga ruttu ära.

Uurimise tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et ID-kaardi (täiendava) hankimise kulu tuleb avalikule teenistujale hüvitada vaid juhul, kui kaart on igapäevatöös hädavajalik ning uue kaardita ei oleks võimalik teenistusülesandeid täita või kannataks oluliselt nende täitmise kvaliteet. ([Teenistusülesannete täitmiseks vajalike kulude hüvitamine, asi nr 7-4/130677](#))

Ülevaateaastal pöörduti õiguskantsleri poole korduvalt avalike teenistujate eripensioniõigust puudutavate küsimustega. Peamiselt väideti, et rikutud on võrdse kohtlemise põhimõtet või (eripensioniõiguse muutmisel) õiguspärase ootuse põhimõtet.

Õiguskantsler leidis, et üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega võrreldes on eripensioniõigus soodustus. Eripensioniõiguse andmine ei ole üldjuhul põhiseaduse § 28 lõikest 2 tulenev riigi kohustus. Riigikohtu hinnangul tuleb sellisel juhul argumente kaaludes arvestada, et tegemist on hüve või soodustusega, mida riik annab heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtudes.¹⁴ Seega tuleb arvesse võtta seadusandja poliitilisi eesmärke ning olla tema poolt kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik.¹⁵ Seadusandjal peaks olema eripensioniõiguse reguleerimisel ulatuslik kujundamisruum, muu hulgas selle otsustamisel, kas ning millistel tingimustel ja ulatuses tuleks eripensioniõigust kohaldada tagasiulatuvalt isikutele, kes on regulatsiooni jõustumise ajaks juba pensionile jäänud. Seadusandjal peab olema võimalik eriteenistust kujundada, sealhulgas reageerida muutustele. Nii teenistustingimused, sealhulgas ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaaltagatised peale eripensio-

14 RKPJKo, 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11, p 68.

15 RKPJKo, 14.05.2013, nr 3-4-1-7-13m, p 47.

niõiguse, kui ka olukord tööjõuturul muutuvad ajas.¹⁶ Tööjõuturu muutustega tuleb arvestada põhjusel, et sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmise taga on üldjuhul eesmärk meelitada inimesi eriteenistusse asuma või seal jätkama. Kui sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmise korral tuleks soodustusi laiendada ka varem pensionile läinud isikutele, siis esiteks ei mõjutaks soodustus (vähemalt üldjuhul) neid täitma eelnimetatud eesmärki. Teisisõnu puuduks soodustusel nende isikute puhul seadusandja soovitud regulatiivne toime.¹⁷ Teiseks paneks see seadusandja keerulisse olukorda piiratud rahalise ressursi tõttu: kui soodustust tuleb anda ka varem pensionile jäänutele, kaasneks riigieelarvele suurem koormus. See võib aga tähendada, et soodustust ei saa üldse kellelegi anda (s.t eripensionioõiguse soodsamaks muutmist ei saaks sel juhul eesmärgi saavutamiseks kasutada).

Õiguskantsler arvestas ka sellega, et riik on otsustanud eripensionisüsteemi reformida, sest eripensionidega senisel kujul jätkamist peetakse riigile liiga koormavaks, ning et üldises pensionisüsteemis toimub üleminek inimese igakuisel panusel põhinevale pensionisambasüsteemile. Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud õiguskantsler ka õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumist olukordades, kus muudatused eripensionioõiguse andmise alustes või ulatuses lähtusid pensionireformi vajadusest.

3. Karistusõigus ja menetlus

Õiguskantsler hindas 2013. aastal materiaalse karistusõiguse küsimustes karistusseadustiku põhiseaduspärasust kolme avalduse alusel (korduvavaldus karistusjärgse käitumiskontrolli kohta, kaks avaldust, mis puudutasid varem ära kantud karistuse arvestamist liitkaristusena mõistetud vangistusest tingimisi vabastamisel). Kummaski küsimuses vastuolu põhiseadusega ei ilmnenud.

Et järgida õiguskantsleri 2010. aasta märgukirja¹⁸ käitumiskontrolli rakendamise kohta enne kohtuotsuse jõustumist, st alates otsuse kuulutamisest, lisati muudatus nn karistusseadustiku revisjoni eelnõule. Eelnõu võeti 10.12.2013 Riigikogu menetlusse.¹⁹ Õiguskantsler andis selle eelnõu kohta Justiitsministeeriumi palvel ka oma arvamuse ([Arvamus KarS revisjoni eelnõule, asi nr 18-2/130969](#)).

Kohtueelse kriminaalmenetlusega seonduvalt (k.a asjakohastele eelnõudele arvamuse andmiseks) pöörduti ülevaateaastal õiguskantsleri poole 41, väärteomenetluses kohtuvälise menetleja tegevusega seonduvalt 18 ning kuritegude ja väärtegude kohtumenetluse küsimustes 62 korral.

2013. aastal alustas õiguskantsler Eesti Advokatuuri avalduse alusel menetlust, et hinnata, kas kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) 19. peatüki („Rahvusvaheline koostöö kriminaalmenetluses“) 8. jagu („Loovutamine“) on kooskõlas põhiseadusega ja tagab piisavas ulatuses inimeste põhiõigusi. Kuna Justiitsministeerium valmistas samal ajal ette kriminaalmenetluses rahvusvahelist koostööd reguleerivad muudatused, palus õiguskantsler ministril analüüsida ka Euroopa vahistamismäärusega seonduvat ([Arvamus KrMS rahvusvahelise koostöö eelnõule, asi nr 18-2/130496](#)).²⁰ Õiguskantsleri menetlus jätkub 2014. aastal.²¹

16 Vt ka RKKHo, 23.04.2012, nr 3-3-1-7-12, p 14: „Kolleegium ei näe alust kahelda Kaitseväe seisukohas, et praegusel juhul on suurenenud vastava ametikoha ametivastutuse ulatus ja sellega seonduvalt on tõstetud ametikoha auastet. Kolleegiumi arvates on KVTS § 197 lg 2 tõlgendamisel põhjendatud arvestada Kaitseväe seisukoha, mille järgi pensioni arvutamisel tuleb aluseks võtta isiku enda panus ja vastutuse määr ehk ametikoha auaste, mis kehtis tema vastaval ametikohal teenimise ajal.“

17 RKKHo, 11.11.2004, nr 3-3-1-41-04, p 14.

18 Vt lähemalt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 15–16 (asi nr 6-1/081520).

19 Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus ([554 SE](#)).

20 Õiguskantsleri eelanalüüs sisaldub Justiitsministeeriumile 16.04.2013. a kirjaga nr 6-1/130507/1301793 (leitav avalikus dokumendiregistris) saadetud teabenõudes.

21 Asjakohane eelnõu võeti Riigikogu menetlusse 21.01.2014 ([578 SE](#), eelnõu seletuskirja lisaks olev arvamuste arvestamise tabel ei kajasta õiguskantsleri eelanalüüsis tõstatatud probleeme).

2012. aastal leidis õiguskantsler, et KrMS § 339 lg 1 punkt 11, mille järgi tuleb üldmenetluses olevaid kohtuasju arutada katkematult ning seetõttu on keelatud mitut kriminaalasja üheaegselt arutada, on vastuolus õigusega saada tõhusat õiguskaitset ja ausat õigusemõistmist.²² Justiitsminister nõustus märgukirjaga ja lubas muudatused lisada 2013. aasta suvel kooskõlastamisele saadetavasse eelnõusse.²³ Sellist muudatust ükski 2013. aasta jooksul algatatud eelnõu siiski ei sisaldanud.

Kriminaalmenetluse valdkonnas Riigikogule 17.06.2013 tehtud ettepanekut jälitustoimingu teavitamise üleminekusätte kohta, millega mittenõustumise järel esitas õiguskantsler 13.09.2013 taotluse Riigikohtule, ning 28.10.2013 taotlust Riigikohtule seoses Riigikogu liikmete immuniteedimenetlusega on kajastatud lähemalt ülevaate 1. osas. Kriminaalmenetlusega seondub kaudsel ka maksumenetluses kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüstamise õiguse analüüs, mida on kajastatud lähemalt Rahandusministeeriumi valitsemisala all.

Õiguskantsler hindas talle laekunud avalduse alusel väärteomenetluse seadustiku regulatsiooni, mis kohtleb kirjalikus hoiatamismenetluses (nn liikluskaameratrahvid) trahviteate kättetoimetamisel erinevalt füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kuna ei nõua teate elektroonilisel edastamisel juriidiliselt isikult kinnitust kättesaamise kohta. Menetluse tulemusena õiguskantsler vastuolu põhiseadusega ei tuvastanud. ([Trahviteate elektrooniline kättetoimetamine juriidilisele isikule, asi nr 6-1/130487](#))

Õiguskantsler andis ka arvamuse Justiitsministeeriumis ettevalmistatud uue väärteomenetluse seadustiku eelnõu kohta, mis võeti 08.10.2013 Riigikogu menetluses²⁴ ([Arvamus VTMS eelnõule, asi nr 18-2/130749](#)). Arvamuses keskendus õiguskantsler alaealise menetlusosalise ja tunnistaja õigustega seonduvale ning oma varasemates menetlustes käsitletud teemadele (nt advokaadisund kassatsiooni- ja teistmisavalduse esitamisel, menetlustoimingule haiguse tõttu ilmumata jäämise tõendamine, kohtuvälise menetleja lahendiga tutvumine, kaebeõiguse piirangud kirjalikus hoiatamismenetluses).²⁵

2013. aastal tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) Eesti suhtes kolm otsust, mis puudutasid väidetavaid rikkumisi kriminaalmenetluses. Kohtuasjades Vronchenko vs. Eesti²⁶ ja Rosin vs. Eesti²⁷ tuvastas kohus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 1 (õiglane kohtumenetlus) ja artikli 6 lõike 3 punkti d (tunnistajate käsitlemise õigus) rikkumise. Euroopa Inimõiguste Kohtu koja enamus (mõlemal juhul häältega 5 : 2) leidis, et kaebajate suhtes toimunud kriminaalmenetlus ei olnud õiglane, sest nad ei saanud käsitleda alaealist tunnistajat, kelle ütlustel süüdimõistmine seksuaalkuriteos peamiselt põhines.²⁸ Asjas Martin vs. Eesti²⁹ tuvastati konventsiooni artikli 6 lõike 1 (õiglane kohtumenetlus) ja lõike 3 punkti c (kaitseõigus) rikkumine, kuna kohtueelses menetluses rikuti alaealise süüdistatava õigust valida endale kaitsja. Lisaks sõlmiti kriminaalasja käskmenetluses³⁰ toimunud rikkumistega seoses kaebajaga sõbralik kokkulepe asjas Streltsov vs. Eesti³¹.

4. Kohtusüsteem

2013. aastal pöörduti õiguskantsleri poole kokku 151 kohtute tegevust puudutava küsimusega, sisuliselt uuris õiguskantsler oma pädevusest (õigusemõistmisesse sekkumise keeld) lähtudes 21 juhtumit. Õiguskantsleri tegevust kohtunike distsiplinaarrikkumiste ja kohtuametnike tegevuse õiguspärasuse hindamisel on lähemalt kajastatud ülevaate 4. osas.

22 Vt lähemalt õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 11 (asi nr 6-8/120138).

23 Justiitsministri 11.06.2013. a vastus nr 10-2/13-4534 õiguskantsleri järelepärimisele.

24 Väärteomenetluse seadustiku eelnõu ([500 SE](#)).

25 Vt õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 12–13.

26 EIK 18.07.2013. a [otsus](#) asjas nr 59632/09.

27 EIK 19.12.2013. a [otsus](#) asjas nr 2654/08.

28 Alaealise ülekuulamist puudutavad kriminaalmenetluse seadustiku muudatused (§-d 290 ja 290¹) jõustusid 01.09.2011.

29 EIK 30.05.2013. a [otsus](#) asjas nr 35985/09.

30 Vt 08.10.2012 valitsusele edastatud [küsimusi](#).

31 EIK 02.07.2013. a [otsus](#) kaebuse nr 25662/10 nimekirjast kustutamise kohta.

Ülevaateaastal oli õiguskantsleri jätkuva tähelepanu all kohtusse juurdepääsu õiguse tagamine. Õiguskantsler on järjepidevalt rõhutanud kohtu õigusemõistmise ja vaidluste rahumeelse lahendamise rolli erilisust ja olulisust³², pidanud seda üheks õigusriigi fundamentaalsemaks aluseks ning asunud seisukohale, et igaühel peab olema tegelikult ja ülemäärase raskuse ning kuluta võimalik kohtust ja kohtult õiguste kaitset saada.

Nii nagu 2011. ja 2012. aastal tuli ka 2013. aastal korduvalt esile kõrge riigilõivu tasumise kohustus kohtusse pöördumisel. Õiguskantsler andis põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses menetlusosalisena Riigikohtule 29 korral arvamuse kõrgeid riigilõive või rangeid menetlusabi piiranguid puudutanud asjades. Märkimisväärse osa moodustasid 01.01.2009 kuni 30.07.2012 kehtinud liiga kõrgete riigilõivudega seotud probleemid. Õiguskantsler leidis, et kohtusse pöördumise õiguse piiramist saab õigustada üksnes menetlusökoonomia kaalutlus: kohtu töö sujuvus, mis lõppastmes tagab parimal viisil ka asja lahendamise mõistliku aja jooksul ning mille juurde kuulub ka pahatahtlike ja kergekäeliste kaebuste või hagide esitamise ärahoidmine. Riigikohus peab õiguspäraseks eesmärgiks peale menetlusökoonomia ka menetlusosalise osalemist õigusemõistmise kulude katmisel. Viited kohtuasjade kohta, milles õiguskantsler andis Riigikohtule arvamuse, on loetletud ülevaate 4. osas.

Ülevaateaastal pöördus õiguskantsler kohtute poole ringkirjaga, milles käsitles riigi õigusabi osutaja vahetamise ning menetluslike taotluste lahendamise vormistamise küsimusi. Probleem ilmnis mitmest õiguskantslerini jõudnud juhtumist, mil kohtud vastasid riigi õigusabi osutaja vahetamise taotlusele lihtkirjalikult, selgitades mõnel juhul vaid riigi õigusabi seadusest tulenevat võimalust õigusabi osutajaga vahetamises kokku leppida. Õiguskantsler juhtis kohtute tähelepanu sellele, et juhul, kui isik pöördub kohtu poole sisuliselt kaebusega riigi õigusabi osutava advokaadi tegevuse (või tegevusetuse) suhtes, siis tuleb kohtul hinnata, kas tegemist on advokaadi asjatundmatuse või hooletusega, ning selle pinnalt otsustada vajaduse korral advokaadi asendamine. Kui kohus otsustab advokaadi kõrvaldamisest keelduda, siis peab selle vormistama määrusena. ([Riigi õigusabi osutaja vahetamine, asi nr 16-4/130531](#))

Õiguskantsler võttis Eesti Kohtunike Ühingu pöördumise alusel seisukoha kohtunike puhkuse vähendamise põhiseaduspärasuse asjas. Kohtunike sotsiaaltagatiste süsteemi kui terviku põhjal leidis õiguskantsler, et kohtunike puhkuse vähendamine on küll tuntavalt negatiivse tähendusega, kuid pole vastuolus põhiseadusega (ei õiguspärase ootuse ega võrdse kohtlemise põhimõttega). Samas tuleb kohtuniku staatuse iga kavandatavat negatiivset muudatust põhjalikult kaaluda, analüüsides ka muudatuse mõju kogu kohtusüsteemi järjepidevale ja tõhusale toimimisele laiemalt. Suuremaid muudatusi tuleb eelnevalt käsitleda kohtunike täiskogul. Lisaks rõhutas õiguskantsler vajadust vähendada kohtunike töökoormust. Ühtlasi alustas õiguskantsler omal algatusel menetlust, et kontrollida, kas alates 01.07.2013 ametisse asuvate kohtunike ametipensioni kaotamine on põhiseaduspärane (vastab põhiseaduse § 147 lõikest 4 tulenevale nõudele tagada kohtuniku sõltumatus). Õiguskantsleri menetlus jätkub 2014. aastal. ([Eesti Kohtunike Ühing, kohtunike puhkuse vähendamine, asi nr 6-1/130391](#))

Õiguskantsler avaldas korduvalt arvamust Justiitsministeeriumis ette valmistatud kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, millega muudetakse kohtunikuabi ametisse nimetamise ja sotsiaalsete tagatiste regulatsiooni ning kohtulike registrite halduskorraldust. Õiguskantsler rõhutas, et kohtuteenistujate ettevalmistuse, erapooletuse tagamise abinõude, sotsiaalsete garantiide ning vastutuse (sh teenistusliku järelevalve) kujundamisel tuleb arvestada neile antud ülesannete olemust (mh vajaliku sõltumatuse määra). Eelnõu võeti 14.01.2014 Riigikogu menetlusse.³³ ([Arvamus kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/131159](#) ja [asi nr 18-2/131508](#))

32 Vt nt õiguskantsleri ettekanne nr 3, õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 3.

33 Kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([570 SE](#)).

2013. aastal osales õiguskantsler ettevalmistustes Eesti ühinemiseks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 16. fakultatiivse protokolliga.³⁴ Protokolliga muudetakse Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) ja riigi ametiasutuste omavahelise suhtluse tugevdamiseks konventsiooni ja täiendatakse EIK-i pädevust. EIK-l on edaspidi õigus anda konventsiooniosalise määratud kõrgema kohtu taotluse alusel nõuandvat arvamust, kuidas konventsiooni konkreetse kohtuasja kontekstis riigisisisel tasandil tõlgendada. Õiguskantsler toetas Eesti ühinemist protokolliga ning Riigikohtu nimetamist nõuandvaid arvamusi küsivaks kohtuks. 23.01.2014 kiitis Vabariigi Valitsus 16. fakultatiivse protokolliga allkirjastamise heaks ning Eesti suursaadik Euroopa Nõukogu juures allkirjastas selle 17.02.2014.³⁵ ([EIÕK 16. protokolliga ühinemine, asi nr 16-4/131206](#))

([Isikuandmete avalikustamine kohtumenetluses, asi nr 6-1/130772](#)).

5. Vangistus

2013. aastal vanglate arv Eestis ei muutunud. Tegutses neli vanglat: Tartu Vangla, Viru Vangla, Tallinna Vangla (üksused Tallinnas Magasini tänaval ja Maardus) ning Harku ja Murru Vangla. Viimane paiknes Harku territooriumil ja Murru territooriumil (avavangla).

Süüdimõistetute ja vahistatute hulk on aasta jooksul kahanenud – vanglates viibis 2013. aasta lõpul 3026 inimest. Vanglateenistuse andmetel vähenes süüdimõistetute arv aastaga 121 ja vahistatute arv 139 võrra.³⁶

Traditsiooniliselt pööras õiguskantsler tähelepanu kinni peetavate isikute (st nii süüdimõistetute kui vahistatute) põhiõiguste kõige intensiivsematele riiivetele, milleks on täiendavate julgeolekuabinõude rakendamine (käeraudade kasutamine, lukustatud kambrisse videojärelevalve alla paigutamine) ja seejuures isiku terviseseisundi ebapiisav jälgimine.

Õiguskantsler hindas avaldaja pöördumise alusel, kas tema panemine käeraudadesse oli põhjendatud ([Ohjeldusmeetmete pikemaajaline rakendamine ja nende rakendamise dokumenteerimine ning ohjeldatu üle järelevalve teostamine, asi nr 7-4/130200](#)). Ehkki õiguskantsleri hinnangul ei pruukinud käeraudade kasutamine olla põhjendamatult, leidis ta, et ohjeldatud avaldaja jälgimist ei saa pidada piisavaks ning samuti ei olnud küllaldaselt dokumenteeritud otsuseid, mis seostusid meetme jätkamise või lõpetamisega. Õiguskantsler soovitas Tallinna Vanglal edaspidi tagada, et kui kinni peetav isik pannakse käeraudadesse või fikseeritakse käeraudadega (nt pingi vm sisustuselemendi külge) pikemaks ajaks (st kauem kui mõned minutid), siis jälgivad tema seisundit pidevalt nii vanglateenistuse ametnikud kui ka meedikud ja käeraud võetakse ära niipea kui võimalik (kui alused selleks on ära langenud). Samuti toonitas õiguskantsler vajadust talletada hoolikalt ja kirjalikus protokollis järelevalvet sel moel fikseeritud inimese üle ja otsuseid meetmega jätkata või lõpetada.

Õiguskantsleri poole pöördus ka avaldaja, kes ei olnud rahul sellega, et ei saanud Tallinna Vangla jälgimiskambris viibides kasutada privaatset tualetti, kuna kambrisse paigaldatud valvekaamera jälgimisala hõlmas ka WC-potti, mis ei olnud ülejäänud kambrist eraldatud ([Kambri hügieeninurga jälgimine videovalve vahendusel, asi nr 7-4/121384](#)). Õiguskantsler nentis menetluse tulemusel, et kinni peetava isiku WC kasutamise jälgimine videovalveseadmetega on äärmuslik abinõu, mille rakendamiseks on vaja tungivat põhjust. Paljude inimeste puhul ei ole see tarvilik ka siis, kui nende üle peab tavapärasest intensiivsemat järelevalvet tegema (nt jälgimiskambris videovalve vahendusel). Õiguskantsler soovitas Tallinna Vanglal muuta vangla

34 Protokoll jõustub, kui selle on jõustanud 10 Euroopa Nõukogu liikmesriiki. 03.02.2013. a seisuga on selle jõustanud 9 liikmesriiki.

35 Vt <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=8&DF=30/04/2014&CL=ENG>.

36 Justiitsministeeriumi vanglateenistuse andmetel. Vt <http://www.vangla.ee/57860>.

jälgimiskambites videovalve rakendamise praktikat nii, et hügieeninurka saaks kasutada priivaatselt. Meetmete valikul oli vanglal õiguskantsleri arvates ulatuslik otsustusruum (sirm, videovalve tehniline ümberseadistamine jms).

Õiguskantsler tegeles ka küsimusega, mis puudutas enesevigastamise järel kinni peetavale isikule arstiabi osutamist ja tema arstiabist keeldumise dokumenteerimist ([Arstiabist keeldumise dokumenteerimine, asi nr 7-4/130218](#)). Õiguskantsler leidis, et Tallinna Vanglal on võimalik parandada nähtavate tervisekahjustustega kinni peetavate isikute tervishoiuteenustest keeldumise dokumenteerimist. Õiguskantsleri arvates on täisteovõimelisel kinni peetaval isikul küll tavapärane õigus keelduda pakutud arstiabist, ent sellise keeldumise peab medik fikseerima isiku tervisekaardil.

Sarnaselt varasemate aastatega oli õiguskantsleril ka 2013. aastal mitmeid menetlusi, mille sisuks olid vangla olmeprobleemid. Õiguskantsleri poole pöördus isik sooviga, et õiguskantsler hindaks, kas justiitsministri määruses sätestatud minimaalne 2,5 m² kambri põrandapinna nõue on koosõlas põhiseadusega, vangistusseadusega, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 3 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga ([Kambri pindala, asi nr 6-3/121666](#)). Õiguskantsler nentis ministrile edastatud märgukirjas, et justiitsministri 30.11.2000. aasta määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 6 lg 6 on põhiseadusega vastuolus (§-d 10 ja 18 ning VangS § 4¹ lg 1). Õiguskantsler tegi ministrile ettepaneku muuta pärast uue Tallinna Vangla valmimist või hiljemalt 01.01.2017 (mil peaks valmima Tallinna Vangla uued hooned) nimetatud normi ja sätestada kinni peetavale isikule toas või kambri ette nähtud minimaalseks põrandapinnaks 4 m². Minister muutis määruse § 6 lõiget 6, sätestades 3 m² põrandapinda kambri vähimaks lubatud pindalaks alates 01.01.2014. Minister nentis vastuses õiguskantslerile, et kehtestab kinni peetavale isikule vähimaks lubatud põrandapinna suurusks 4 m² niipea, kui Tallinna Vangla uute hoonete valmimine või kinni peetavate isikute arv seda võimaldab.

Kinni peetava isiku kambri suurust puudutas ka Euroopa Inimõiguste Kohtu langetatud otsus asjas *Tunis vs. Eesti*. Kohus leidis, arvestades, et kaebaja oli ööpäev läbi (v.a üks tund päevas, mil ta võis jalutada umbes 15 m² suuruses boksis) lukustatud kambriks, mida ta jagas viie teise inimesega, et kaebaja kinnipidamistingimused kambriks, kus tal oli kasutada vähem kui 3 m² isikliku ruumi, kujutasid endast Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikliga 3 vastuolus olevat kohtlemist.³⁷

Õiguskantsler käsitles avaldaja pöördumise alusel küsimust, kas kambrite lukustamisega seoses tohib piirata VangS § 55 lõikest 2 tulenevat õigust viibida iga päev vähemalt tund värskes õhus ([Tunniajalise värskes õhus viibimise võimaluse piiramine, asi nr 7-4/130382](#)). Õiguskantsler leidis, et VangS § 8 lg 2 alusel kinnipeetavate liikumisvabaduse piiramine ei hõlma volitust piirata ka VangS § 55 lõikes 2 sätestatud värskes õhus viibimise õigust ja vangla tegevus oli õigusvastane, kui kinnipeetavate liikumisvabaduse piirangu tõttu võimaldati neil ühel päeval värskes õhus viibida vaid 10 minuti jooksul.

Pikema aja vältel on avaldajad nurisenud vanglateenistuse tegevuse üle esmaste hügieenitarvikute väljastamisel ning õiguskantsler analüüsis 2013. aastal ka hügieenitarvete jagamist kinnipeetavatele ([Kinni peetavatele isikutele esmaste hügieenitarvete võimaldamine, asi nr 7-4/120855](#)). Õiguskantsler leidis, et vanglateenistus peab arvestama põhiseaduse §-s 10 sätestatud inimväärikuse põhimõttega ning tegutsema nii, et kinni peetav isik saaks isikliku hügieeni eest hoolitseda. Riigi kulul hügieenivahendite väljastamisel peab arvestama olukorda ja asjaolusid ning vanglate asjakohased haldusaktid peaksid üksikjuhtumitel oluliste asjaolude arvestamise võimaldamiseks sisaldama kaalutusõigust, et hügieenivahendite puudumise tõttu ei satuks ohtu isikute inimväärikus. Õiguskantsler soovitas ühtlustada vanglates hügieenitarvete väljastamise korda ning näha vanglateenistuse ametnikele ette laiem kaalutusõigus.

³⁷ EIK 19.12.2013. a [otsus](#) nr 429/12.

Õiguskantsleri tähelepanu pälvis ka kaebus, milles väideti, et Viru Vangla haldusaktide, kambrite ehituslike iseärasuste ja vanglateenistuse praktika tõttu on kujunenud olukord, kus vanglas kartserikaristust kandev inimene peab üht ja sama riietust kandma järjepanu kahe nädala vältel ning vahepealsel ajal selle hooldamine ja puhastamine on raske, kui mitte võimatu. Ka on Viru Vangla kasutatavas kartseririietuses jalutuskäigul viibides külm ([Kartseri riietus, asi nr 7-4/121256](#)). Õiguskantsler leidis, et Viru Vangla on loonud kartseririietuse kandmise reeglite ja praktika koostoides inimväärikust alandava olukorra, kus inimene on sunnitud valima kas režiimirikumise ja sellega kaasneva karistuse või inimväärikust alandavate (määrdundud või märgade) riiete kandmise vahel ning selline kohtlemine tuleb viibimata lõpetada. Kartserikaristust kandvatele kinni peetavatele isikutele tuleb tagada võimalus nende inimväärikust riietamata riietuda, lubades neil kanda kartserikaristuse ajal vangla tavariietust samadel alustel ja korras mis tavapäraselt. Õiguskantsler soovitas tagada ka kartserikaristust kandvale inimesele riietus, milles on võimalik tervist ohtu seadmata realiseerida VangS § 55 lõikes 2 sätestatud õigust ja seda sõltumata kinni peetava isiku isiklike riietusesemete (sooja pesu) olemasolust.

Tavaks on saanud hinnata ka kinni peetavate isikute suhtlusvõimalustega seotud probleeme. Õiguskantsler menetles avaldaja pöördumist, kes väitis, et tal ei lubatud Tartu Vanglas küllaldaselt määral ja segamatult kohtuda mittheadvokaatidest esindajatega, kellega avaldaja soovis arutada Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumist. ([Kohtumine mittheadvokaadist esindajaga vanglas, asi nr 7-4/130101](#)). Õiguskantsler leidis, et advokaatide ja kaitsjate jaoks loodud eriregulatsiooni laiendamine mittheadvokaatidest esindajatele ei ole põhjendatud, kuna vangla julgeoleku huvides on advokaadi ja Eesti Advokatuuri liikmeks mitteoleva esindaja eristamine vajalik. Inimese kuulumine advokatuuri, mille liikmele on seatud ametitegevuse tõttu suuremad nõudmised ja kellelt oodatakse laitmatut õiguskuulekust, vähendab võrreldes mittheadvokaadist esindajaga võimalust vastavate erisätete kuritarvitamiseks.

Tavapäraselt oli õiguskantsleril hulk menetlusi, et hinnata kõikvõimalikele pöördumistele (selgitustaotlused, vaided jms) vastamise tähtaegsust ja korrektsust.

- [Vabanemistoetuse intress, asi nr 7-4/121031](#)
- [Läbiotsimisel äravõetud ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet sisaldivad esemed, asi nr 7-4/130408](#)
- [Vaide tähtaegne lahendamine, asi nr 7-4/130483](#) ja [nr 7-4/130784](#)
- [Riigiasutusse helistamine, asi nr 7-4/121393](#)
- [Märgukirjale tähtaegne vastamine, asi nr 7-4/130908](#)
- [Pöördumisele vastamine, asi nr 7-4/130811](#)
- [Isiklike elektriseadmete väljastamine Viru Vanglas, asi nr 7-4/121101](#)

6. Muud avaliku ja eraõiguse küsimused

Õiguskantsler uuris kohtumenetlustes advokaadist esindaja kohustusliku osalemise nõuete õiguspärasust ning tegi Justiitsministeeriumile ettepaneku kaaluda nende leevendamist. Kõnealuse piirangu tõttu saab inimene kaitsta oma õigusi osas kohtumenetlustes (selle etappides, nt Riigikohtus) üksnes advokaadi vahendusel.

Õiguskantsler leidis, et küsimusele, kas advokaadi kohustusliku osalemise nõue soodustab menetluse tõhusat ja kiiret läbiviimist, võib üldiselt vastata jaatavalt. Seda juhul, kui esineb tegelik vajadus esindaja järgi, tema töö on kvaliteetne ning advokaadi õigusteenus on igäühele tegelikult kättesaadav.³⁸

³⁸ Õiguskantsler märkis juba 2004. aastal, et õiguslik regulatsioon ei tohi menetlusseadustike ja advokatuuriseaduse koostoides kujuneda selliseks, et põhiseaduses sätestatud edasikaebeõigus Riigikohtusse jääb sisutühjaks nt õigusabi ülemäärase kulukuse tõttu (vt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse [ülevaade](#), lk 55).

Lõppastmes asus õiguskantsler seisukohale, et õigusnormid, mis ei näe ette võimalust teha erandit piirangust, mille kohaselt saab inimene kohtumenetluses (teatud etappides) osaleda üksnes advokaadi vahendusel, on ülemäära ranged. Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku leevendada kohtumenetluses advokaadi kaasamise nõudeid juhul, kui inimesel on olemas esindajale esitatavatele nõuetele vastav õiguslane haridus.

Justiitsminister vastas, et tema hinnangul on advokaadisunni piirang kriminaalmenetluses põhjendatud ning ta ei nõustu õiguskantsleri seisukohaga. Tsiviilkohtumenetlust puudutavalt möönis minister, et olukordades, kus kassatsioonkaebuse või teistmisavalduse esitaja ise vastab esindaja haridusnõudele, võiks kaaluda advokaadisunnist erandi tegemist. ([Advokaadi kohustuslik osalemine kohtumenetluses, asi nr 6-8/130062](#))

Eraõiguse valdkonnas uuris õiguskantsler talle esitatud avalduse alusel küsimust, kas 05.04.2011 jõustunud tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 157 lõike 1 muudatus, millega lühendati aegumistähtaega 30 aastalt 10 aastale, rakendub ka enne muudatuse jõustumist olemasolevatele nõuetele. Õiguskantsler leidis, et uut aegumistähtaega tuleb kohaldada üksnes edasiulatavalt, kuna vastupidisel juhul jääksid võlausaldajate õigustatud huvid kaitseta. ([Nõude aegumine ja täitemenetluse lõpetamine, asi nr 6-1/131185](#))

Ülevaateaastal lõpetas õiguskantsler menetluse, mis puudutas pankrotiseaduse § 11 lg 1 ja § 27 lg 4 ning töötuskindlustuse seaduse § 19 vastavust põhiseadusele nende koostoimes.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes soovis oma maksejõuetuks muutunud tööandjalt saamata jäänud töötasu ja seaduses sätestatud lisatasude hüvitamist. Töötuskindlustuse seaduse § 19 kohaselt on sellise hüvitise eelduseks tööandja pankroti väljakuulutamise või pankrotimenetluse lõppemine raugemisega. Pankrotimenetluse alustamisel võib kohus pankrotiseaduse § 11 lg 1 alusel nõuda pankrotiavalduse esitajalt ajutise pankrotihalduri tasu ja menetluskulude katteks ettemaksu ning jätta selle tasumata jätmise korral pankrotiavalduse läbi vaatamata. Seega panid nimetatud normid oma koostoimes avaldaja olukorda, kus tal oleks tulnud hüvitise saamise eeldusena tasuda kohtu deposiiti hüvitise nõude suurusega võrreldav ettemaks, mille tagasisaamise võimalus sõltus pankrotimenetluse käigust.

Õiguskantsler leidis oma lõppseisukohas, et eelnimetatud normidest tulenev piirang ei arvesta töötaja erinevust teistest pankrotivõlausaldajatest. Samas toonitas õiguskantsler, et põhiseadusvastase olukorra kõrvaldamiseks on seadusandjal lai kaalutlusruum. Sotsiaalminister vastas, et probleemi lahendamiseks on kavas valmistada ette seaduse eelnõu, millega vabastatakse vähekindlustatud inimesed kohustusest tasuda deposiitmakse eelkirjeldatud juhtudel. ([Töötukassast hüvitise saamine tööandja maksejõuetuse korral, asi nr 6-1/121322](#))

Õiguskantsler esitas 2013. aastal arvamuse perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta. Selle raames käsitles ta järgmisi teemasid: abikaasade ühis- ja lahusvara ühine käsutus, lapse isa kindlaksmääramine, lapse igapäevaelu küsimuste otsustamisel tema esindamine, lapse huvist tuleneva vanema vm isiku teatud tegevustest hoidumise kohustus, valla- või linnavalitsuse eestkostetasutuseks määramine ning lapse perekonnast eraldamine. ([Arvamus perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/130893](#))

Ülevaateaastal esitas õiguskantsler arvamuse ka planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõude kohta. ([Arvamus planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõudele, asi nr 18-2/131180](#)) Eelnõud valmisid Justiitsministeeriumis planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimisprojekti raames, mille eesmärk oli süstematiseerida ja korrastada mõlema õigusharu normistikku ning teha ettepanekud olukorra korrastamiseks või uute normide sõnastamiseks. Arvestades, et planeerimis- ja ehitustegevusel on tuntav põhiseaduslik dimensioon (nt seonduvalt omandipõhiõigusega) ning seaduste rakendamisel otsitakse seaduse teksti kõrval selgitusi ka eelnõude

seletuskirjadest, pööras õiguskantsler oma arvamuses tähelepanu mitte üksnes normide sõnastusele, vaid ka eelnõude seletuskirjadele. Seejuures lähtusid nii mõnedki õiguskantsleri märkused tema varasemate menetluste käigus ilmnunud teemadest.

Planeerimisseaduse eelnõu kontekstis pööras õiguskantsler tähelepanu uuele rakendada plaanitavale planeeringuliigile – riigi eriplaneeringule – ja sellega seotud regulatsioonile. Nii osutas õiguskantsler, et riigi eriplaneeringu kehtestamisega kaasneb sama ala varasemate planeeringute kehtetuks muutumine ning ei pruugi olla selge, mida selline lähenemine varasemate planeeringulahenduste edasise realiseeritavuse osas kaasa tuua võib. Samuti viitas õiguskantsler vajadusele piiritleda selgemalt planeeringute koostamise ajaks kehtestatud ajutise ehituskeelu kestust. Veel juhtis õiguskantsler tähelepanu planeeringutega n-ö maade reserveerimise võimalikele probleemkohtadele³⁹ ning detailplaneeringu koostamiseks huvitatud isikuga halduslepingute sõlmimise ning detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise teemale. Ehitusseadustiku eelnõu raames palus õiguskantsler selgitada näiteks projekteerimistingimustega detailplaneeringu muutmise ja täiendamise juhtumeid ja võimalusi ning samuti tee kaitsevööndist tulenevate piirangute tõttu tekkinud kahju hüvitamise küsimusi.

Justiitsminister võttis enamiku õiguskantsleri tähelepanekutest arvesse, muutes vajalikul moel eelnõu teksti ning täiendades eelnõu seletuskirjas toodud selgitusi. Riigikogu võttis planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõud menetlusse 2014. aasta jaanuaris.

2013. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimisega seonduvalt analüüsis õiguskantsler talle esitatud pöördumise alusel, kas valimistel kandideerivate valimisliitude kontaktandmete mitteavalikustamine oli õiguspärane. Vallavalitsus keeldus nimetatud andmete avalikustamisest avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punkti 12 alusel, mille kohaselt kehtestatakse isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang, kui sellisele teabele juurdepääs kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Õiguskantsleri hinnangul ei saa juurdepääsupiirangut kohaldada siiski juhul, kui isik on isikuandmed teabevaldajale edastanud ühiskonnaelu puudutavas küsimuses. Kuna kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 33 lõike 5 järgi ei tohi valla või linna valimiskomisjon avaldada kandidaadi isikukoodi, elukoha aadressi ega sidevahendite numbreid, ei ole tõepoolest seadusest tulenevalt lubatud avalikustada valimisliitude kontaktandmeid. Õiguskantsler rõhutas, et avaliku võimu läbipaistvus on suure kaaluga väärtus ja valimisliidud, kes osalevad valimisprotsessis, taotlevad osalemist avaliku võimu teostamisel. Seetõttu peab avalikkusel olema võimalik valimisliidu üldkontaktide kaudu valimisliiduga soovi korral ühendust võtta. Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku täpsustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust ja kohustada valimisliite edaspidi esitama avalikkusele oma üldkontaktid. Justiitsminister nõustus ettepanekuga. ([Valimisliidu kontaktandmete salastatus, asi nr 6-1/131171](#))

Asjas *Delfi vs. Eesti leidis Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK)*, et Eesti ei ole rikkunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 10 (sõnavabadus). EIK nõustus, et AS Delfi peab vastutama oma veebiportaali postitatud au teotavate kommentaaride eest.⁴⁰

- [Aegumise kergendamise võimalikkus ja võlausaldaja võimaluste vähendamine nõude maksmapanekuks, asi nr 6-1/121545](#)
- [Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi käskkirja põhiseaduspärasus, asi nr 7-4/130263](#)

39 Seda teemat on käsitletud täiendavalt aastaülevaate peatükis „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala“.

40 EIK 10.10.2013. a [otsus](#) asjas nr 64569/09.

IV. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Sissejuhatus

2013. aastal algatas õiguskantsler kokku 30 Kaitseministeeriumi valitsemisalaga seonduvat asjamenetlust (neist sisulisi menetlusi 18). Kaitseministeerium oli vastustajaks 11 menetluses, ülejäänud juhtudel aga Kaitseministeeriumi hallatav asutus (peamiselt Kaitsevägi). Kaitseväge väeosas 2013. aastal toimunud kontrollkäiku on kirjeldatud ülevaate 3. osas.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstatas küsimuse 01.04.2013 jõustunud uue kaitseväge teenistuse seaduse ja kaitseväge teenistuse seaduse rakendamise seaduse kooskõlast põhiseadusega. Kuni 31.03.2013 kehtinud seaduse järgi ei olnud naissoost kaitseväelastel riigikaitsekohustust. 01.04.2013 jõustunud seaduse kohaselt pidid kõik naissoost kaitseväelased teenistuses jätkamise soovi korral võtma endale riigikaitsekohustuse. Avaldaja pidas sellise kohustuse võtmise seadmist teenistuses jätkamise eeldusena enda õiguste rikkumiseks. Õiguskantsler ei tuvastanud, et naissoost kaitseväelastele riigikaitsekohustuse seadmine on põhiseadusega vastuolus. ([Naistegevväelaste kaitsevägekohustus, asi nr 6-1/130976](#))

Avaldaja seadis kahtluse alla, kas on põhiseaduspärane ajateenijatelt nõuda töötuse andmist. Varem on õiguskantsler asunud seisukohale, et kuni 31.03.2013 kehtinud kaitseväge teenistuse seaduse alusel ei olnud töötuse andmine ajateenijatele kohustuslik. Menetluse tulemusena jõudis õiguskantsler seisukohale, et 01.04.2013 jõustunud kaitseväge teenistuse seaduse alusel on ajateenijal töötuse andmine kohustuslik ning see kohustus on kooskõlas põhiseadusega. ([Ajateenijate töötus, asi nr 6-1/131588](#))

Õiguskantslerile esitatud avalduses andis ajateenija teada, et pataljonis on probleeme ajateenijate tubadesse paigutamise (ülerahvastatus). Avalduse kohaselt oli mõnda kasarmutuppa paigutatud ettenähtust rohkem ajateenijaid. Samal ajal olid teised kasarmutoad pooltühjad. Õiguskantsler küsis pataljonilt teavet olukorra kohta ning pataljon möönis, et ajateenijate paigutamise esines probleeme. Võimalikud rikkumised ajateenijate tubadesse paigutamisel tulenesid pataljoniülema sõnul sellest, et ülemad tahtsid parema väljaõppe eesmärgil tervet rühma hoida koos. Pataljoniülem selgitas, et teabe nõudmisele vastamise seisuga oli ülerahvastuse probleem pataljonis kõrvaldatud. Sama kinnitas ka avaldaja. Kuna pataljon kõrvaldas võimaliku rikkumise, ei pidanud õiguskantsler vajalikuks seda küsimust sisuliselt analüüsida, kuid soovitas pataljonil edaspidi ajateenijate tubadesse paigutamisel järgida kehtivas õiguses sätestatud. ([Pataljoni olmetingimused, asi nr 7-4/130199](#))

V. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Õiguskantsler algatas 2013. aastal Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavate avalduste põhjal 34 menetlust. Nendest 7 puhul on tegemist sisulise menetlusega ning ülejäänud menetlused lõppesid avaldajale selgituste andmisega selle kohta, miks õiguskantsler tema avalduse läbi vaatamata jätab.

2. Jäätmehoolduse korraldus

Vaatamata sellele, et korraldatud olmejäätmeveo süsteem on praegusel kujul kehtinud juba aastaid, saab õiguskantsler jäätmeveo kohta siiski jätkuvalt avaldusi. Avaldajad kaebasid nii selle peale, et kohalik omavalitsus ei organiseeri korraldatud jäätmevedu, mistõttu peavad nad maksma jäätmeveoteenuse eest väga kõrget hinda ([Jäätmeveo korraldamata jätmine, asi nr 7-5/131501](#)), kui ka selle peale, kuidas omavalitsus korraldatud jäätmevedu rakendab. Nii kaebas näiteks üks avaldaja, et kohaliku omavalitsuse volikogu piiras õigustamatult perioodi, mille jooksul saab isikut vabastada korraldatud jäätmeveoga liitumisest, ega näinud ette võimalusi seda perioodi pikendada ([Kohaliku omavalitsuse võimalus piirata korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise tähtaega, asi nr 6-4/131293](#)). Mõlemas viidatud menetluses on õiguskantsler saatnud kohalikele omavalitsusele märgukirja ning 2014. aastal jätkub järelmenetlus märgukirjade täitmise üle.

Lisaks analüüsis õiguskantsler 2013. aastal jäätmeettevõtjate avalduse alusel jäätmeseaduse (JäätS) § 66 lõiget 1¹, mis sätestab korraldatud jäätmeveo n-ö alternatiivmudeli ([Korraldatud jäätmeveo alternatiivse mudeli põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/130294](#)). Täpsemalt võimaldab see säte kohalikul omavalitsusel korraldada jäätmeveo selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainus klient ja temale tasu maksja on kohaliku omavalitsuse üksus või selle volitatud mitтетulundusühing. Teisisõnu öeldes võimaldab JäätS § 66 lg 1¹ omavalitsusel astuda korraldatud jäätmeveo organiseerimisel jäätmevaldaja ja jäätmeid vedava ettevõtja vahele. Ettevõtjad palusid õiguskantsleril hinnata, kas JäätS § 66 lg 1¹ on kooskõlas põhiseadusega, sh ennekõike ettevõtlusvabadusega.

Menetluse tulemusel ei tuvastanud õiguskantsler JäätS § 66 lg 1¹ vastuolu põhiseadusega. Õiguskantsler leidis, et korraldatud jäätmeveo alternatiivmudeli sätestamise eesmärk võib olla esiteks soov hõlmata senisest enam jäätmevaldajaid korraldatud jäätmeveo süsteemiga ning teiseks soov muuta omavalitsuse jäätmekorraldus efektiivsemaks. Kuna JäätS § 66 lg 1¹ tagab selle, et jäätmete kogumine ja vedu toimuksid koordineeritult ja seega efektiivselt ning et jäätmevaldajatel ei oleks majanduslikku motivatsiooni saastamiseks, aitab kõnealune säte saavutada ka laiemaid ning ühiskonna jaoks küllaltki kaalukaid – inimese tervise ja keskkonna kaitse alaseid – eesmärke. Sellest lähtudes asus õiguskantsler seisukohale, et JäätS § 66 lg 1¹ eesmärkide tähtsus kaalub üles jäätmeveoteenuse osutaja ettevõtlusvabaduse riive.

3. Keskkonnatasud

Õiguskantsler lõpetas 2013. aastal menetluse, milles analüüsis osa keskkonnatasude määrade tõstmist kiiremas tempos, kui see oli varem kindlaks määratud ([Loodusvarade kasutusõiguse tasumäärade ennetähtaegne tõstmine, asi nr 6-2/121638](#)). Nimelt esitasid mitu tööstusettevõtjate liitu õiguskantslerile taotluse kontrollida, kas alates 2013. aasta aprillist rakendunud maavara kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude määrad on kooskõlas põhiseadusega.

Avaldajad osutasid sellele, et valitsus kehtestas 2009. aastal vastu võetud määrustega kõnealused keskkonnatasu määrad etteulatuvalt aastateks 2010–2015. Ometi otsustas valitsus 2012. aasta oktoobris määrusi muuta, tõstes kaevandamisõiguse tasumäärasid ja osa vee erikasutusõiguse tasumäärasid alates 2013. aasta aprillist esialgu kavandatust kiiremini ning ulatuslikumalt: 2009. aasta Vabariigi Valitsuse määruste kohaselt oleks ajavahemikul 01.04.2013 kuni 01.01.2015 tasusid tõstetud 2 korral ca 5%, uute määruste kohaselt tõsteti tasu sel perioodil 3 korral ca 20%.

Vabariigi Valitsus põhjendas kiiremat ja ulatuslikumat keskkonnatasude tõusu peamiselt asjaoluga, et Eesti majanduse kasv on pärast kriisi eelmise kümnendi lõpus taas kasvamas. Sellega kaasneb ka suurenenud nõudlus loodusvarade järele, mistõttu on vaja suurendada maavara ja veeresursi kasutamise tõhusust. Liiasi asus valitsus seisukohale, et kaevandamis- ning vee erikasutuslubade omanikel, kellel on kohustus maksta kõnealuseid keskkonnatasusid, ei tekkinud õiguspärast ootust 2009. aastal etteulatuvalt kehtestatud tasumäärade püsijäämise suhtes.

Õiguskantsler ei nõustunud valitsuse seisukohaga ning leidis, et esiteks kehtestas valitsus 2009. aastal tasumäärade tõstmise graafiku viisil, mille põhjal võis keskmine mõistlik isik eeldada, et seda ei muudeta temale kahjulikus suunas. Teiseks võis võimalus näha ette keskkonnatasu määrade kulgu kuni 01.01.2015 mõjutada kaevandamislubade ja vee erikasutamise lubade omanike investeerimisotsuseid ja otsuseid, kas ja millistel tingimustel sõlmida pikaajalisi lepinguid.

Samuti ei nõustunud õiguskantsler valitsuse hinnanguga, et kõnealuse tasumäärade muudatuse mõju ettevõtjatele ei ole ulatuslik. Ta asus ka seisukohale, et kuna konkreetsete tasumäärade rakendumine oli seotud kindlate tähtpäevadega, saanuks vaidlusaluseid valitsuse määrusi muuta isikutele kahjulikus suunas üksnes siis, kui oleks esinenud erakordseid asjaolusid, mille tekkimise riskiga ei saanud valitsus varem arvestada. Õiguskantsleri hinnangul aga sellised asjaolud puudusid – näiteks pole Eesti maavaravaru või veeresursi seisukord järsult halvenenud.

Eelnevast lähtudes asus õiguskantsler seisukohale, et kõnealuste keskkonnatasude määrad, mis rakendusid alates 2013. aprillist, on vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Seetõttu tegi õiguskantsler 23.04.2013 Vabariigi Valitsusele ettepaneku viia vaidlusalused määrad põhiseadusega kooskõlla. Kuna valitsus selle ettepanekuga ei nõustunud, pöördus õiguskantsler 06.06.2013 Riigikohtu poole.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldab õiguskantsleri taotluse 16.12.2013. aasta otsusega nr 3-4-1-27-13 ning tunnistas alates 2013. aprillist rakendunud maavara kaevandamisõiguse ja vee erikasutusõiguse tasude määrad põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles need olid kõrgemad kui 2009. aastal kehtestatud määrad. Nimetatud otsuses selgitas Riigikohus muu hulgas seda, milliseid tagajärgi toob endaga kaasa mõne õigusnormi kehtivusaja määramine kindla tähtajaga: „Mida lühem on tähtajalise regulatsiooni tähtaeg, seda kaalukamad peavad olema õigustused õiguspärase ootuse põhimõtte riiveks.“⁴¹ Riigikohus märkis ka sarnaselt õiguskantsleriga, et õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab sel ennast siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikuid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima.⁴²

Lisaks lahendas õiguskantsler 2013. aastal järgmisi Keskkonnaministeriumi valitsemisalaga seotud avaldusi:

- [Kalalaeva püügivõimaluste piiramine ja ajalooline püügiõigus, asi nr 6-1/101342](#)
- [Teabenõudele vastamine Keskkonnaametis, asi nr 7-4/121544](#)

41 RKPJKo, 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 74.

42 RKPJKo, 16.12.2013, nr 3-4-1-27-13, p 55.

VI. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

2013. aastal oli õiguskantsleri menetluses 35 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seotud asja, millest 4 puhul algatas õiguskantsler sisulise menetluse.

2. Maade reserveerimise küsimused

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala teemadest oli 2013. aastal õiguskantsleri tähelepanu all suuremahuliste taristuprojektide planeerimine. Nimelt on Eestis käimas mitme olulise, mitut maakonda läbiva joonehitiste planeeringu koostamine. Lõppjärgus on Via Baltica asukoha maakonnaplaneeringute koostamine ning ees seisab Rail Balticu maakonnaplaneeringute koostamine. Arvestades, et nende planeeringute elluviimine mõjutab paljude inimeste ja ettevõtjate põhiõigusi, sealjuures omandipõhiõigust, otsustas õiguskantsler 2013. aastal analüüsida joonehitiste planeeringutega kavandatavat maade n-ö reserveerimise probleemistikku.

Maade reserveerimise võimalusele viitavad mitu juba valminud või alles koostamisel olevat planeeringut ja nende seletuskirjad (nt Via Baltica Pärnu maakonnaplaneeringu teemaplaneeringu seletuskiri). Vaatamata asjaolule, et maade reserveerimise mõistet kasutatakse mitmes planeeringus, puudub sellel mõistel üheselt arusaadav legaaldefinitsioon. Sellegipoolest on praktika pinnalt võimalik välja tuua, et maade reserveerimisega võib teatud asjaoludel kaasneda maaomanike põhiõiguste, eelkõige omandipõhiõiguse küllaltki intensiivne riive. Seda näiteks olukorras, kus maa reserveerimise tulemus on ehituskeelu kehtestamine, liiatigi siis, kui selline keeld on sisuliselt tähtajatu. Samuti võib maa piiramatuks ajaks reserveerimine, teadmata, kas ja millal järgneb sellele kinnisasja (sund)võõrandamine, oluliselt ahendada võimalusi kinnisasi võõrandada ja saada selle eest piirkonna üldisele turuväärtusele vastav hind. Seda põhjusel, et ostjatel ei pruugi lihtsalt olla huvi osta kinnisasi, mille puhul pole teada, kas, kuidas ja kui kaua seda edaspidi sihtotstarbekohaselt kasutada saab. Eelduslikult on planeeringuga maade reserveerimise võimalus oluline just suuremahuliste ehitusprojektide puhul ning eelkõige siis, kui on ette näha, et hoolimata planeeringu valmimisest ei hakata seda kohe vähemalt täies mahus ellu viima või võtab selle elluviimine kaua aega.

Arvestades maade reserveerimisega kaasneda võivaid põhiõiguste – eelkõige omandipõhiõiguse – piiranguid, on õiguskantsleri hinnangul oluline analüüsida nii maa reserveerimise õiguslikke aluseid kui ka reserveerimist ette nägevate planeeringute menetlust, sh seda, kas ja kuidas on tagatud puudutatud isikute planeerimismenetlusesse kaasamine, nende arvamuste ärakuulamine ja arvesse võtmine. Väljaselgitamist vajab ka see, kas ja mis juhul tuleks reserveeritud maade omanikele maksta piirangute kompenseerimiseks hüvitist.

Neis küsimustes selguse saamiseks pöördus õiguskantsler teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri, siseministri ja Pärnu maavanema poole ([Joonehitiste planeeringud ja maade reserveerimine, dokumendid nr 6-8/131218/1304128](#) ja [nr 6-8/131218/1304152](#)). Samuti juhtis õiguskantsler maade reserveerimisega seotud küsimustele tähelepanu justiitsministrile planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõude kohta saadetud arvamuses ([Arvamus planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõude kohta, asi nr 18-2/131180](#)).

2014. aasta jaanuaris võttis Riigikogu planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku eelnõud menetlusesse. Seejuures viitab planeerimisseaduse eelnõu seletuskiri ka maade reserveerimisele, märkides muu hulgas, et „/---/ võib järeldada, et ka maade „reserveerimine“ võib teatud tingimustel kujutada ennast omandipõhiõiguse kitsendamist, mis tuleb proportsionaalsuse tagamiseks hüvitada.

Õiguskantsler jätkab suuremahuliste taristuobjektide planeerimise ning sellega seotud maade reserveerimise teema menetlemist 2014. aastal.

Lisaks lahendas õiguskantsler 2013. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi valitsemisalaga seotud järgmised kaasused:

- [Elektrienergia tarbimise tunnipõhine arvestamine, asi nr 6-1/121448](#)
- [Energiamärgiste tellimise kohustuse põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/130495](#)
- [Libedasõidu koolituse nõuded, asi nr 6-3/120300](#)
- [Kiiruskaamerate andmekogu põhimääruse põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/111406](#)
- [Riigilõiv teisaldatava ujuvahendi tehnilise ülevaatuse eest, asi nr 7-4/111062](#)

VII. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

2013. aasta jooksul oli õiguskantsleri menetluses 49 Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud asja, nendest 14 asjas algatas õiguskantsler sisulise menetluse.

Üks keerulisemaid Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud õiguskantsleri menetlusi, mis jõudis ülevaateaastal lõpule, käsitles isikute kohustust maksumenetluses kaasa aidata ning selle mõju isiku põhiseaduslikule õigusele tugineda süüteomenetluses enese mittesüstamise privileegile ([Maksumenetlusliku kaasaaitamiskohustuse mõju isiku õigusele tugineda süüteomenetluses vaikimisprivileegile, asi nr 6-1/120082](#)).

Menetlus sai alguse vandeadvokaadi avaldusest, milles ta palus õiguskantsleril kontrollida, kas maksukorralduse seaduse (MKS) § 56 ja § 64 lg 1 p 6 on vastavuses põhiseadusega. MKS § 56 sätestab maksukohustuslase kaasaaitamiskohustuse. MKS § 64 lg 1 p 6 annab maksukohustuslasele õiguse keelduda maksumenetluses Maksu- ja Tolliametile teabe andmisest ja tõendite esitamisest küsimustes, millele vastamine tähendaks tunnistada ennast või oma lähedast õigusrikkumises süüdi. Avaldaja arvates tõlgendatakse praktikas MKS §-st 56 tulenevat teabe ja tõendite esitamise kohustust liiga laialt ning MKS § 64 lg 1 punktist 6 tulenevat teabe ja tõendite esitamisest keeldumise õigust liiga kitsalt. See võib viia põhiseaduse § 22 lõikes 3 sätestatud enese mittesüstamise õiguse õhnestamiseni. Avaldaja selgitas, et kuivõrd kehtivas õiguses puudub menetluslik garantii, et maksumenetluses isikult saadud teavet ja tõendeid ei kasutata tema vastu süüteomenetluses, on riigil võimalik süüdistada isikut süüteo toimepanemises temalt saadud teabe ja tõendite põhjal. Nii kaotabki põhiseaduse § 22 lõikest 3 tulenev garantii oma tähenduse.

Menetluse tulemusel ei tuvastanud õiguskantsler, et MKS § 56 ja § 64 lg 1 p 6 oleksid vastuolus põhiseaduse § 22 lõikest 3 tuleneva enese mittesüstamise privileegiga. Õiguskantsler põhjendas oma seisukohta järgmisel moel.

Kõigepealt selgitas õiguskantsler maksumenetlusliku kaasaaitamiskohustuse tähendust. Ta märkis, et maksumenetlus on maksusüsteemi oluline komponent ning seda on vaja, et kindlustada maksutulude laekumine riigieelarvesse ja tagada seeläbi avalike teenuste osutamiseks finantseerimisbaas. Maksumenetlus tugineb paljuski maksukohustuslase kaasaaitamiskohustusele. Selle põhjuseks on, et maksude määramine toimub tavaliselt maksumaksja valduses oleva teabe alusel: maksustamise alus on maksukohustuslase majanduslikud tehingud, millest on täielik ülevaade vaid maksukohustuslasel endal. Kui maksumaksjal puuduks kohustus esitada maksuhaldurile maksusumma õigsuse kontrollimiseks vajalikke andmeid, oleks maksuhalduril väga raske saada teavet maksukohustuslase majandustehingute ehk maksuarvestuse aluste kohta ning seega oleks ülimalt keeruline kindlaks teha, kas isik on kõik seaduse järgi tasumisele kuuluvad maksud tasunud. Selline olukord muudaks maksumenetluse ebaefektiivseks ja maksude maksmise sisuliselt vabatahtlikuks, mis avaldaks muu hulgas negatiivset mõju riigi võimele osutada avalikke teenuseid. Nii järeldas õiguskantsler, et maksukohustuslase kaasaaitamiskohustusel on riigi toimimise seisukohast väga suur tähendus.

Seejärel vaatles õiguskantsler põhiseaduse § 22 lõikest 3 tuleneva enese mittesüstamise privileegi olemust. Õiguskantsler selgitas, et enese mittesüstamise õigus on oluline süüteomenetluslik põhiõigus. Selle järgi peab igäühele olema süüteomenetluses tagatud õigus keelduda tunnistuse andmisest enda või oma lähedaste vastu. Enese mittesüstamise privileegi taga on idee, et süüteoasjadega seonduv kohtumenetlus peab olema õiglane. Õiglase kohtumenetluse all peetakse seejuures silmas seda, et isiku karistamiseks lasub riigil kui sanktsioneerival pool kohustus tõendada isiku süü. Õiguskantsler rõhutas, et põhiseaduse § 22 lõikest 3 tulenev

enese mittesüüstamise õigus seondub eelkõige süüteo menetlusega, mitte haldusmenetlusega (st mh maksumenetlusega).

Edasi möönis õiguskantsler, et teatud juhtudel võib maksude maksmisest kõrvalehoidmine või nende väärarvutamine (-deklareerimine) olla karistatav tegu ning viia seega süüteo menetluse algatamiseni. Süüteo kahtluse korral võib süüteo menetlus alata hoolimata sellest, kas samade asjaolude suhtes on alustatud maksumenetlus või mitte. Sellest tulenevalt ei ole praktikas välistatud maksumenetluse ja süüteo menetluse paralleelne kulgemine ning vastastikune teavahetus. Samuti võib juhtuda, et süüteo menetlus algab pärast seda, kui samade asjaolude osas lõpeb maksumenetlus. Ka sellistes olukordades ei saa välistada, et maksumenetluses maksumaksjalt saadud tõendeid kasutatakse süüteo menetluses tema vastu. Seega, teoreetiliselt võib maksumenetlusliku kaasaaitamiskohustuse täitmisele sundimine tõepoolest kaasa tuua selle, et riivatakse põhiseaduse § 22 lõikest 3 tulenevat isiku õigust keelduda süüteo menetluses enda vastu tunnistamisest.

Õiguskantsler selgitas, et tagamaks isikule põhiseaduse § 22 lõikes 3 sätestatud enese ja tema lähedase mittesüüstamise õigust, on seadusandja andnud MKS § 64 lg 1 punktiga 6 õiguse keelduda tõendite ja teabe esitamisest küsimustes, mis tähendaksid isiku enda või tema lähedase õigusrikkumises süüditunnistamist. Samas ei ole see sätestatud vaikimisõigus absoluutne ja vastandub MKS §-s 56 sätestatud kaasaaitamiskohustusele: ka vaikimisõiguse lai käsitlus annaks maksumaksjale ülimalt avara võimaluse keelduda koostööst maksuhalduriga, mis omakorda muudaks maksumenetluse ebaefektiivseks ning raskendaks sellega riigi toimimiseks vajaliku raha kogumist. Seepärast ei saa õiguskantsleri hinnangul tõlgendada MKS § 64 lg 1 punktis 6 sätestatud õigust kui maksumaksja suvaotsust keelduda maksuhalduriga koostööst ja talle tõendite esitamisest, viidates abstraktsele süüteo menetluse hirmule. Nii Eesti kohtute kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika põhjal selgitas õiguskantsler, et isikul on õigus tugineda MKS § 64 lg 1 punktile 6 üksnes olukorras, kui esineb reaalne oht, et maksumenetluses tõendite andmine viib isiku enesesüüstamisele. Selline reaalne oht on kindlasti olemas, kui samade asjaolude põhjal on käimas nii maksu- kui ka süüteo menetlus. Olukordades, kus maksumenetluses uuritavate asjaolude suhtes ei ole samal ajal käimas süüteo menetlust, on üldjuhul küsitav, kas isik võib keelduda maksuhaldurile tõendite esitamisest MKS § 64 lg 1 p 6 alusel, kuna tõendite esitamise ning isiku võimaliku süüditunnistamise seos on sellistes olukordades sageli üksnes hüpoteetiline. Kui isik siiski suudab põhjendada maksuhaldurile oma soovi kasutada enese mittesüüstamise privileegi, st näitab ära seose maksumenetluses temalt nõutava tõendi ja võimaliku süüteo menetluse vahel, siis peab tal põhimõtteliselt olema võimalik tugineda MKS § 64 lg 1 punktile 6 ka siis, kui tema suhtes ei ole paralleelselt käimas maksu- ja süüteo menetlust.

Lõpuks selgitas õiguskantsler, viidates ka Riigikohtu praktikas tunnustatud tõendite lubatavuse teooriale, et olukorras, kus andmete ristkasutus maksumenetlust ja süüteo menetlust läbiviivate isikute vahel ei ole välistatud, tuleb menetlejatel siiski meeles pidada, et maksu- ning süüteo menetlusele esitatakse tulenevalt nende eri eesmärkidest ka erinevaid nõudmisi. Muu hulgas erineb nende menetluste tõendamiskord. See tähendab, et süüteo menetluses kogutud tõendeid võib küll kasutada maksu- ehk haldusmenetluses ning maksumenetluses kogutud tõendeid võib kasutada ka maksusüütegude uurimisel, kuid seda vaid eeldusel, et need tõendid on konkreetses menetluses lubatavad. Süüteo menetluse reeglite järgi ei ole lubatud süüteo menetluses kasutada tõendeid, mis on kogutud põhiseaduse § 22 lõikes 3 sätestatud nõuet eirates. Sellest ning põhiseaduse §-s 14 sätestatud õiguste ja vabaduste tagamise kohustusest johtuvalt peavad maksuhaldur ning prokuratuur igas konkreetses süüteo menetluses hindama, kas maksumenetluses kogutud faktilist teavet tohib kasutada tõendina süüteo menetluses või mitte. Kui ei tohi, ei saa maksumenetluse käigus kogutud teavet süüteo menetluses kasutada. Juhul kui seda nõuet siiski ei täideta, saab isik panna põhiseaduse § 22 lõikest 3 tuleneva enese mittesüüstamise privileegi maksmata kohtu abil. Kriminaalmenetluse seadustiku sätetest ning

Riigikohtu otsustest on tuletatav, et kui süüteomenetluses kasutatakse isiku vastu lubamatut tõendit, saab isik tõendi kasutamise vaidlustada ja sel moel menetlusest n-ö kõrvaldada.

Selline mitmetasandiline kontroll, mis päädib lõppastmes võimalusega tõendite kasutamise lubatavust kohtulikult kontrollida, tagab õiguskantsleri hinnangul selle, et isiku kohustus maksumenetluses kaasa aidata ning piirangud enese mittesüüstamise õiguse kasutamisel ei sea ohtu maksukohustuslase õigust tugineda põhiseaduse § 22 lõikest 3 tulenevale privileegile.

Nendel põhjustel ei leidnudki õiguskantsler, et MKS § 56 ja § 64 lg 1 p 6 seaksid ohtu kasutada põhiseaduse § 22 lõikest 3 tulenevat enese mittesüüstamise privileegi.

2013. aastal sai õiguskantsler jätkuvalt avaldusi seoses sõiduki paagis oleva kütuse maksustamisega Eesti ja Venemaa maismaapiiril. Nimelt saatis õiguskantsler 2012. aastal Maksu- ja Tolliametile ning Rahandusministeeriumile märgukirja, milles osutas kütuse maksustamise probleemidele riigipiiril ([Eesti Vabariiki sisseveetava kütuse aktsiisiga maksustamine, asi nr 7-7/120996/1204682](#)). Rahandusministeerium valmistas 2013. aastal ette alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse (ATKEA) muutmise seaduse eelnõu, milles täpsustas ja korras kolmandast riigist mootorsõiduki paagis sisetoodava kütuse maksustamise ja maksuvabastuste andmise korda ehk täpsustas, kuidas rakendada Eestis direktiivi nr 2007/74/EÜ kolmandatest riikidest saabuvate reisijate imporditava kauba käibemaksust ja aktsiisist vabastamise kohta. Eelnõu jõustus seadusena 01.12.2013.

Detsembris jõustunud regulatsiooni järgi on mootorsõiduki standardses kütusepaagis Eestisse toodud kütus üldjuhul mittekaubandusliku eesmärgiga ja vabastatakse maksustamisest, kui kütust tuuakse Eestisse lubatud koguses üks kord kalendrikuu jooksul (vt ATKEAS § 68 lg 1). Kui samas kalendrikuus tuuakse Eestisse kütust veel, siis maksustatakse see enamasti aktsiisiga. Samas, kui inimene ei ole eelnenud kuue kalendrikuu jooksul tulnud mootorsõidukiga väljastpoolt Euroopa Liitu Eestisse rohkem kui kolm korda ning tema peamine eesmärk ei ole kütust tuua, peab maksuhaldur vabastama aktsiisist aktsiisivaba koguse piires toodud kütuse ka siis, kui inimene saabub Eestisse samas kalendrikuus uuesti (vt ATKEAS § 68 lg 3).

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitmed avaldajad, kes on leidnud, et direktiiviga nr 2007/74/EÜ ja põhiseadusega on vastuolus olukord, kus aktsiisimaksuvabalt saab kolmandast riigist tuua sõiduki standardpaagis kütust üldjuhul vaid üks kord kuus. Vastuseks avaldustele selgitas õiguskantsler, et arvestada tuleb sellega, et direktiiv ei ole kujundatud Baltikumi ja Soome eripära ehk sellega arvestades, et neil riikidel on välispiir kolmanda riigiga, kus kaubad on odavad, ning paljudel inimestel on väga lihtne käia seal kaubareisil ([Aktsiisivabastus Venemaalt Eestisse sõiduki standardpaagis kütuse sisetoomisel alates 2013. a detsembrist, asi nr 6-1/131468](#)). Õiguskantsler osundas ka, et direktiiv 2007/74/EÜ ei eelda, et iga inimene saab tuua Euroopa Liidu välisest riigist piiramatult kaupa, kas oma tarbeks või müügiks – seda võib teha üksnes nii palju, et kauba sisetoomine ei ohustaks ega moonutaks Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide turgu. Sellest tulenevalt ei näinud õiguskantsler vastuolu Euroopa Liidu õigusega selles, et Eesti seadusandja lubab üldjuhul tuua kütust mootorsõiduki standardses kütusepaagis aktsiisivabalt Eestisse vaid üks kord kuus. Seadusandjal on maksupoliitiliste otsuste langetamisel väga lai otsustusruum ning vaidlusalune otsus ei ole iseenesest vastuolus maksuvabastuse direktiivi eesmärgiga kaitsta turgu. Probleemi nägi õiguskantsler aga selles, et Eesti seadusandja on väga selgelt piiranud maksuhalduri õigust kaaluda, kas aktsiisivabastus on põhjendatud ka isiku teisel, kolmandal või rohkemal sisenemisel Venemaalt Eestisse ühe kalendrikuu jooksul. Samas andis õiguskantsler avaldajale saadetud kirjas teada, et juhtis Riigikogu tähelepanu kirjeldatud probleemile juba eelnõu menetlemise faasis, kuid Riigikogu ei järginud seda. Kuna Riigikohtu seisukohtade järgi ei ole õiguskantsleril pädevust taotleda Eesti seaduse kehtetuks tunnistamist põhjusel, et see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, ei pidanud õiguskantsler põhjendatuks kütuseaktsiisi teemaga uuesti Rahandusministeeriumi poole pöörduda.

Lisaks eelkäsitletutele tegeles õiguskantsler ülevaateastal veel järgmiste kaasustega:

- [Sotsiaalmaksu arvestamine füüsilisest isikust ettevõtjaks registreerumise kuu eest, asi nr 6-1/120702](#)
- [Töötajale võimaldatud sotsiaalmaksusoodustuste laiendamata jätmine füüsilisest isikust ettevõtjatele, asi nr 6-1/101952](#)
- [Maa sihtotstarve koduomaniku maamaksuvabastuse saamise kriteeriumina, asi nr 6-1/120440, asi nr 6-1/131499 ning asi nr 6-1/120486](#)
- [Maa pindalaline piirang koduomaniku maamaksuvabastuse rakendamise eelisena, asi nr 6-1/130266](#)
- [Kohalike omavalitsuste võimalused seada lisapiiranguid koduomaniku maamaksuvabastusele, asi nr 6-4/130467](#)
- [Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja koostamise korraldus, asi nr 7-4/130409](#)

VIII. REGIONAALMINISTRI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

2013. aastal algatas õiguskantsler kokku 5 menetlust regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevust puudutavates küsimustes. Sisuliseks analüüsimiseks andis neist põhjust 2 juhtumit (2012. aastal vastavalt 12 ja 2). Kohaliku omavalitsuse üksusi puudutavates küsimustes algatas õiguskantsler ülevaateaastal 211 menetlust, millest 45 juhul oli põhjust alustada sisulist uurimist (vrd 2012. aastal vastavalt 239 ja 36).

Ülevaateaastal valmistas regionaalminister ette omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu,⁴³ mille eesmärk on luua Eestis pärast 2017. aasta oktoobris toimuvaid kohaliku omavalitsuse volikogude valimisi elujõuline ning terviklik kohalike omavalitsuste struktuur. Sellega soovitakse ressursside tõhusa kasutamise abil tagada kogu riigis elanikele kvaliteetsed ja kättesaadavad teenused võimalikult elukoha lähedal ning võrdsem kohtlemine elukohast olenevate. Omavalitsuste tugevdamise ja kohaliku demokraatia arendamise kaudu soovitakse luua eeldused piirkondade tasakaalustatud arenguks. Õiguskantsler tunnustab püüdlemist nende eesmärkide poole.

Samas ei ole aga jätkuvalt lahendatud mitmeid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse pinnalt tekkinud probleeme.⁴⁴

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted regionaalministri vastutusala puudutavatest ning ülevaateaastal lõpetatud olulisematest menetlustest, mis ei puuduta lähemalt ühegi ministeeriumi valitsemisala.⁴⁵

2. Volikogu tegutsemisvõimetuse mõju vastuvõetud õigusaktidele

2013. aastal pöörduti õiguskantsleri poole korduvalt küsimusega, milline mõju on kohaliku omavalitsuse volikogu tegutsemisvõimetusel õigusaktidele, mis on volikogu vastu võtnud pärast tegutsemisvõimetuse saabumist ([Põlva Vallavolikogu tegutsemisvõimetuse mõju liitumisotsusele I, asi nr 6-2/134153](#); [Põlva Vallavolikogu tegutsemisvõimetuse mõju liitumisotsusele II, asi nr 6-2/133826](#); [Volikogu tegutsemisvõimetuse mõju vastuvõetud määrustele, asi nr 6-4/130523](#)).

Õiguskantsler leidis, et volikogu tegutsemisvõimetuse regulatsiooni eesmärk on saavutada kõige olulisemate kohaliku elu küsimuste otsustamiseks volikogus vajalik häälteenus, millega tagatakse kohaliku võimu sujuvam teostamine. Seetõttu ongi ette nähtud, et kui volikogu seda tingimust täita ei suuda, siis peetakse volikogu tegutsemisvõimetuks. Sellega kaasneb volikogu liikmete volituste ennetähtaegne lõppemine ning volikogu liikmete asendamine asendusliikmetega. Regulatsioon lähtub üldjuhul eeldusest, et häälteenus tingimuse mittetäitmine tuleneb volikogu faktilisest tegutsemisvõimetusest ehk tegelikust võimetusest olulistest küsimustes vajalikku (üksmeelset) enamust saavutada. Samas võib häälteenus tingimust mingil muul põhjusel mittetäitev volikogu olla faktiliselt tegutsemisvõimeline ning seejuures vastu võtta õigusakte.⁴⁶

43 Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu ([647 SE](#)).

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

45 Regionaalministri vastutusala jaos kajastatakse kohaliku omavalitsuse menetlust vaid juhul, kui käsitletud küsimus oli seotud kohaliku elu küsimuse otsustamisega omavalitsuses ja probleem ei puuduta konkreetsemalt ühegi teise ministeeriumi valitsemisala (juhul kui menetluslone probleem seondus riiklike ülesannete täitmisega või kohaliku elu küsimuse otsustamisel konkreetselt mõne ministeeriumi valitsemisalaga, on menetluse kokkuvõtte esitatud vastava ministeeriumi all).

46 Vt ka RKPJKo, 25.04.2013, nr 3-4-1-13-13, p 39, kus Riigikohus rõhutab, et sellel, kas volikogu tegutsemisvõimetuse olukorras faktiliselt suutis või ei suutnud vastu võtta muid õigusakte, ei ole KOKSi § 52 lg 1 punkti 4 ja KOKSi § 52 lõike 2 esimese lause mõttes õiguslikku tähendust.

Õiguskantsler leidis, et tegutsemisvõimetu volikogu vastuvõetud õigusaktid on kehtivad, sest käsitletud juhtudel oli volikogu koosseis saanud valimiste kaudu nõutava demokraatliku legitimaatsiooni (ja õigusaktide vastuvõtmise ajal puudus organ, kes saanuks teha otsused uuemale demokraatlikule legitimaatsioonile tuginedes) ning oli seaduse kohaselt pädev vastavaid õigusakte vastu võtma. Seega ei saanud vähemalt kuni Riigikohtu praktika muutumiseni pidada tegutsemisvõimetu volikogu õigusaktide andmisel (ilmselgelt) ebapädevaks.⁴⁷ Õiguskantsler osutas ka, et määruste kehtima jäämise üle on võimalik otsustada poliitilise kontrolli raames – asendusliikmetest koosneval volikogul on võimalik tegutsemisvõimetu volikogu koosseisu vastuvõetud määrusi vajaduse korral omal äranägemisel muuta või kehtetuks tunnistada.

3. Kohaliku omavalitsuse kehtestatud kohustus tasuda avaliku veekogu ja tee kasutamise eest tagatisraha

Ülevaateperioodil lõpetas õiguskantsler avalduse põhjal alustatud menetluse, milles ta analüüsis Viljandi järvel motoriseeritud veesõidukite kasutamisele seatud piiranguid ([Motoriseeritud veesõidukite kasutamine Viljandi järvel, asi nr 6-4/110592](#)). Avaldaja palus kontrollida Viljandi Linnavalikogu ja Linnavalitsuse määrustes sätestatud nõuet, et enne 10 kW või suurema võimsusega motoriseeritud veesõidukiga järvele minekut peab tasuma 63 euro suuruse tagatisraha. Kõnealust tagatisraha ei tagastata, kui tagatisraha tasuja rikkus veesõidukiga järvel olles õigusakte. Viljandi Linnavalikogu esimehe selgituste kohaselt kehtestati tagatisraha nõue ning teised piirangud motoriseeritud veesõidukite kasutamisele tulenevalt vajadusest tagada ujujate, sportlaste ning paatide või vesijalgratastega liiklejatele turvalisus Viljandi järvel.

Menetluse tulemusena kujundatud seisukohavõetus möönis õiguskantsler esmalt, et turvalisus ja avaliku korra kaitse Viljandi järvel on tähtis avalik hüve. Ka pole põhiseaduse § 19 lõikes 2 sätestatud vaba eneseteostamise õigus, mille kaitseala motoriseeritud veesõidukite kasutamise piirangud riivavad, piiramatu põhiõigus. Ometi peavad kohaliku omavalitsuse määrused, mis riivavad põhiõigusi, olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Selles asjas oli põhiküsimus, kas vaidlusalused piirangud vastavad põhiseaduse § 3 lõikele 1, mis sätestab üldise seadusreservatsiooni: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seejuures leidis õiguskantsler, et kohustus maksta seoses motoriseeritud veesõiduki kasutamisega tagatisraha on põhiseaduse § 113 mõttes avalik-õiguslik rahaline kohustus, mille kehtestamiseks tulenevad Riigikohtu praktikast ranged nõuded.⁴⁸

Veeseadus (ega mõni teine kehtiv seadus) ei sätesta volitusnormi, mis võimaldaks Viljandi Linnavalikogul või Linnavalitsusel piirata järvel veesõidukite kasutamist nii, nagu seda avaldusaluses asjas tehti. Ennekõike pole Viljandi linnal seadusandja volitust nõuda enne motoriseeritud veesõidukiga järvele minemist avalik-õiguslikku tasu tagatisrahana. Seega asus õiguskantsler seisukohale, et vaidlusalused määrused on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja §-ga 113.

Eelnevast lähtudes palus õiguskantsler Viljandi Linnavalikogule ja Linnavalitsusele saadetud märgukirjas algatada asjaspuutuvate õigusaktide muutmine, et viia need põhiseadusega

⁴⁷ Vähemalt analüüsitud õigusaktide vastuvõtmise ajal ei olnud põhjust pidada ilmselgeks isegi mitte volikogu tegutsemisvõimetust, rääkimata pädevuse puudumise ilmselgusest. Nende vastuvõtmise ajal sai veel lähtuda Riigikohtu varasemast tõlgendusest ehk tegutsemisvõimetuse mittetuvastamisest juhul, kui valla või linna valimiskomisjoni otsuse (s.o volikogu asendusliikmete määramise) tegemise hetkeks oli volikogu jõudnud kõrvaldada KOKSi § 52 lõikes 1 loetletud puuduse(d). Vt RKPJKo, 07.01.2004, nr 3-4-1-4-04, punktid 13–16, millele on veel hiljem kinnitavalt viidatud RKPJKo 02.04.2009. a otsuse nr 3-4-1-5-09 punktis 23. Praktika muutus: RKPJKo, 12.03.2012, nr 3-4-1-6-13, võrdle punkte 1–4 ja 24–26.

⁴⁸ RKPJKo, 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19: „Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegerimine täidesaatavale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.“ Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektile piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (RKPJKo, 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41).

kooskõlla. Samas soovitas õiguskantsler analüüsida, kas on võimalik rakendada Viljandi järvel avaliku korra tagamiseks teisi abinõusid, mis on seadusega kooskõlas. Viljandi Linnavalitsus vastas õiguskantsleri märgukirjale kinnitusega, et kogu tagatisrahaga seotud regulatsioon linnavolikogu ja -valitsuse määrustes kavatakse kehtetuks tunnistada.

Sarnase probleemi tuvastas õiguskantsler ka teises 2013. lõppenud menetluses, milles ta analüüsis Kaarma Vallavolikogu kehtestatud teehoiu eeskirja vastavust põhiseadusele ([Erakorraliste ja suuremõõtmeliste vedude reguleerimine Kaarma valla teedel, asi nr 6-4/110222](#)). Nimelt andis Kaarma Vallavolikogu määrusega vallavalitsusele õiguse nõuda tee kasutajalt tagatisraha enne tee kasutamist, kui võib eeldada, et tee vajab taastamist selle kasutamise järel (näiteks metsa välja- ja äravedu ning muud suuremahulised eriveosed). Pärast seda, kui õiguskantsler oli juhtinud Kaarma Vallavolikogu ja Vallavalitsuse tähelepanu asjaolule, et seadusandja ei ole andnud kohalikele omavalitsusele volitust nõuda sellisel kujul tagatisraha seoses tee kasutamisega, tunnistas vallavolikogu vaidlusalused sätted kehtetuks.⁴⁹

4. Kohaliku omavalitsuse poolt hauaplatsi väljastamise või kasutamise eest võetava tasu põhiseaduspärasus

Ülevaateaastal tuvastas õiguskantsler avalduse alusel korraldatud menetluses, et Põltsamaa linn nõuab matuse korraldajalt tasu hauaplatsi väljastamise eest. Õiguskantsler leidis, et hauaplatsi väljastamise tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus põhiseaduse § 113 mõttes ning ükski seadus ei näe kohalikele omavalitsusele ette volitust sellist tasu kehtestada. Seega võib esineda formaalne vastuolu põhiseadusega ([Kohaliku omavalitsuse poolt hauaplatsi väljastamise või kasutamise eest võetava tasu põhiseaduspärasus, asi nr 6-4/120284](#)).

Õiguskantsler kontrollis veel mõningate omavalitsuste õigusakte ning tuvastas, et ka mitu teist omavalitsust on kehtestanud hauaplatsi väljastamise või muu sarnase tasu, mille eesmärk on katta kalmistute halduskulud. Õiguskantsler pöördus regionaalministri poole ettepanekuga analüüsida, kas kalmistuseadus peaks andma kohalikele omavalitsusele volituse kehtestada hauaplatsi väljastamise või muu sarnane tasu.

Regionaalminister nõustus õiguskantsleriga, et hauaplatside väljastamise ja kasutamise tasu kehtestamine ilma sellekohase volitusnormita on põhiseaduse seisukohast küsitav. Samas selgitas regionaalminister, et kalmistuseaduse väljatöötajate soov ja eesmärk oli, et isikutele väljastataks hauaplatse tasuta ning et nad saaksid neid kasutada tasuta. Seega ei pidanud regionaalminister võimalikuks lisada kalmistuseadusesse volitusnormi selliste tasude kehtestamiseks. Regionaalminister saatis kohalikele omavalitsustele kirja, kus ta selgitas, et hauaplatside väljastamise, kasutamise ja muude sarnaste tasude kehtestamine ei ole põhiseaduspärane ning et seni kehtinud tasud tuleb tunnistada kehtetuks.

Osa kohalikke omavalitsusi, kus 2013. aasta alguse seisuga oli hauaplatsi väljastamise, kasutamise või muu selline tasu kehtestatud, reageerisid regionaalministri kirjale ning tunnistasid 2013. aasta jooksul vastavad tasud kehtetuks. Mõni kohalik omavalitsus ei ole aga seda teinud. Õiguskantsler kaalub nendele kohalikele omavalitsustele ettepaneku tegemist õigusaktide põhiseadusega kooskõlla viimiseks põhiseaduse § 142 lõike 1 alusel. Töö jätkub 2014. aastal.

5. Õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimine kohalikes omavalitsustes isikute pöördumiste menetlemisel

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler omal algatusel Tartumaa omavalitsuste tegevust isikute pöördumiste menetlemisel ([Isikute pöördumiste menetlemine Tartu Linnavalitsuses, asi nr 7-8/130591](#); [Isikute pöördumiste menetlemine Elva Linnavalitsuses, asi nr 7-8/131108](#); [Isikute pöördumiste menetlemine Luunja Vallavalitsuses, asi nr 7-8/130304](#);

49 Kaarma Vallavolikogu 18.09.2013. a määrus nr 10 „Kaarma valla teehoiu eeskiri“, § 2.

[Isikute pöördumiste menetlemine Nõo Vallavalitsuses, asi nr 7-8/131117](#); [Isikute pöördumiste menetlemine Tartu Vallavalitsuses, asi nr 7-8/131164](#); [Isikute pöördumiste menetlemine Tähtvere Vallavalitsuses, asi nr 7-8/131379](#); [Isikute pöördumiste menetlemine Ülenurme Vallavalitsuses, asi nr 7-8/131233](#)).

Kontrolli eesmärk oli hinnata, kas ja kuidas omavalitsused järgivad isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.⁵⁰ Menetluste tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et Tartu Linnavalitsus ja Ülenurme Vallavalitsus olid isikute pöördumiste menetlemisel üldjuhul järginud põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Isikute pöördumiste menetlemisel oli aga probleeme Elva Linnavalitsuses, Luunja Vallavalitsuses, Nõo Vallavalitsuses, Tartu Vallavalitsuses ja Tähtvere Vallavalitsuses.

Elva Linnavalitsuses, Luunja Vallavalitsuses ja Tartu Vallavalitsuses tuvastas õiguskantsler puudusi seoses avaliku teabe seaduse täitmisega. Nimelt ei olnud nende omavalitsuste dokumendiregistrite kaudu tagatud juurdepääs juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele. Õiguskantsler soovitas nimetatud omavalitsustel võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks juurdepääsu juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele. Samuti ilmnes, et Tartu Vallavalitsuse dokumendiregistris näidati kirja saatja nime olukorras, kus juurdepääsupiiranguga dokumendi sisu oli registrist väljaloetav. Seetõttu soovitas õiguskantsler Tartu Vallavalitsusel tagada dokumendiregistris andmete avalikustamisel isiku eraelu puutumatus.

Kontrollimisel selgus ka, et Luunja Vallavalitsusel oli üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega. Õiguskantsler soovitas Luunja Vallavalitsusel edaspidi õigusaktides ettenähtud tähtaegu tähelepanelikumalt järgida.

Elva Linnavalitsusel, Luunja Vallavalitsusel, Nõo Vallavalitsusel, Tartu Vallavalitsusel ja Tähtvere Vallavalitsusel oli probleeme haldusmenetluse reeglite järgimisega. Nii oli neis omavalitsustes kasutusel praktika, mille kohaselt teavitati isikut tema sotsiaaltoetuse või eluruumi taotluse rahuldamata jätmisest kirjaga, milles selgitati rahuldamata jätmise põhjuseid. Kuna omavalitsuse otsustus sotsiaaltoetuse ja -teenuse andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti, soovitas õiguskantsler järgida haldusakti vormi- ja menetlusnõudeid. Neid nõudeid soovitas õiguskantsler järgida Nõo Vallavalitsusel ka vaide rahuldamata jätmise otsuse vormistamisel.

Kontrollimisel ilmnes veel, et Elva Linnavalitsuse ja Tähtvere Vallavalitsuse haldusaktides puudusid korrektsed vaidlustamisviited. Nii ei nähtunud Elva Linnavalitsuse sotsiaaltoetust puudutavast haldusaktist, et isik saaks esitada vaide maavanemale. Tähtvere Vallavalitsuse vaideotsuse vaidlustamise viide ei sisaldanud korrektset selgitust halduskohtule kaebuse esitamise (sh esialgse haldusakti ja vaideotsuse vaidlustamise võimaluste) kohta, vaid vaideotsuses oli kirjas, et kui vaie jäetakse rahuldamata, siis saab isik esitada vaideotsuse peale vaide uuesti vallavalitsusele ning ta saab uues vaides ja kaebuses halduskohtule vaidlustada üksnes vaideotsust. Õiguskantsler soovitas Elva Linnavalitsusel ja Tähtvere Vallavalitsusel edaspidi viidata korrektselt haldusakti vaidlustamise võimalustele.

⁵⁰ Teatavasti tuleneb põhiseaduse §-st 14 igapäevane õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üks osa on isiku õigus heale haldusele. Õigust korraldusele ja menetlusele on täpsustatud ka põhiseaduse § 44 lõikes 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta, ning §-s 46, kus on ette nähtud igapäevane 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).

Lisaks selgus menetluse käigus, et Nõo Vallavalitsuse praktika korraldatud jäätmeveost vabastamisel ei tugine jäätmeseadusest tulenevatele alustele. Nii näeb jäätmeseadus korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamiseks ette kaks alust: kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata. Nõo Vallavalitsus aga vabastas isiku korraldatud jäätmeveoga liitumisest, kui isik kasutas kinnistut suvilana ja viis jäätmed oma alalisse elukohta. Õiguskantsler soovitas Nõo Vallavalitsusel korraldatud jäätmeveost liitumisest vabastamisel järgida jäätmeseadusest tulenevaid aluseid.

Õiguskantsleri menetlustest väärivad veel esiletõstmist järgmised:

- [Kohaliku omavalitsuse makstavate sotsiaaltoetuste tingimused, asi nr 7-8/131311](#)
- [Kanepi valla põhimääruse umbusaldusmenetluse põhiseaduspärasus, asi nr 6-4/130620](#)
- [MUPO tegevus hoiustrahvi vaidlustamisel, asi nr 7-5/111821](#)
- [Volikogu liikmeks kandideerimine, asi nr 6-1/131122](#)
- [Võrdne kohtlemine volikogu liikme volituste ennetähtaegsel lõppemisel ametnikuks nimetamise tõttu, asi nr 6-1/131549](#)

IX. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

2013. aastal algatas õiguskantsler kokku 111 (2012. aastal 106) Siseministeeriumi valitsemisala puudutanud asjamenetlust. Kõige enam kaebusi esitati Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse kohta (82 menetlust, neist sisulisi 19). Õiguskantslerile saadetud pöördumistest puudutasid 23 politsei- ja korrakaitseõigust ning 31 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.

2. Korrakaitse

Õiguskantsler saatis märgukirja siseministrile Sisekaitseakadeemia (SKA) erinevatel erialadel õppinud isikute erineva kohtlemise kohta neilt õppekulude tagasinõudmisel ([Ebavõrdne kohtlemine Sisekaitseakadeemia erinevatel erialadel, asi nr 6-1/120642](#)).

Õiguskantsleri poole pöördunud SKA vilistlane leidis, et teda on koheldud põhjendamatult ebavõrdselt võrreldes muude erialade lõpetanutega. Avaldaja väitel rikkus tema põhiseaduse § 12 lõikest 1 tulenevat võrdsuspõhiõigust asjaolu, et õpingutejärgse avalikus teenistuses olemise ja õppekulude hüvitamise nõuded erinevad SKA-s erialati.

Rakenduskõrgkooli seadus, politsei ja piirivalve seadus ning vangistuseseadus näevad SKA lõpetanutele ette kohustuse hüvitada riigile oma õppekulud, kui isik ei asu pärast õpingute lõpetamist teatud ajaks avalikku teenistusse. Paraku reguleerivad nimetatud seadused seda kohustust SKA-s õpetatavate erialade kaupa erinevalt. Erinevad on nii nõutav avalikus teenistuses olemise aeg, ametikohtade ring, millel töötamine hüvitamiskohustusest vabastab, kui ka hüvitamisele kuuluvate õppekulude koosseis ja muud hüvitamise tingimused.

Õiguskantsler leidis, et SKA erinevate erialade lõpetajad on siin käsitletavad võrreldavas olukorras olevate isikutena, sest kõik õpetatavad erialad on suunatud riigi jõumonopoliga seotud tuumikfunktsioonide tagamisele. Õiguskantsler mõõnis et legitiimse eesmärgi korral võib SKA erinevate erialade lõpetajate erinev kohtlemine õppekulude hüvitamise nõude ettenägemisel olla põhjendatud. Samas ei õnnestunud õiguskantsleril menetluses tuvastada, milles selline eesmärk käsitletaval juhul seisneb. Kuigi siseminister põhjendas oma vastuses erinevat kohtlemist väljaõppe kulude erinevusega erialati, ei esitanud ta õiguskantslerile konkreetset teavet selle kohta, kui palju väljaõppe kulu erialati tegelikult erineb. Sellest järeldas õiguskantsler, et erineval kohtlemisel asjakohane eesmärk puudub ning see on kujunenud SKA erialade ajaloolise killustumise tagajärjena.

Vastuseks õiguskantsleri märgukirjale teatas minister, et nõustub põhimõtteliselt õiguskantsleri seisukohaga ning on asunud välja töötama seaduse eelnõu, millega SKA lõpetanute koolituskulude regulatsioon ühtlustatakse.

2013. aastal tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) otsuse asjas *Korobov jt vs. Eesti*.⁵¹ Otsus puudutas seitsme kaebaja väiteid enda väärkohtlemise kohta, kui politsei neid 2007. aasta nn aprillirahutuste ajal kinni pidas või hoidis. Kohus tuvastas üleliigse jõu kasutamise ja sellest tuleneva Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 3 sisulise rikkumise ühe kaebaja suhtes, kellele oli tema kinnipidamisel tekitatud luumurd. Samuti asus kohus seisukohale, et nelja kaebaja väärkohtlemist puudutavat kaebust ei uurinud Eesti ametivõimud tõhusalt ja erapooletult, rikkudes sellega EIÕK artiklit 3 selle menetluslikust küljest.

51 EIK 28.03.2013. aasta otsus asjas nr 10195/08.

3. Kodakondsus ja migratsioon

Õiguskantsler esitas 2013. aastal siseministrile kaks märgukirja välismaalaste seaduse vastuolu kohta põhiseadusega.

Esiteks asus õiguskantsler seisukohale, et välismaalaste seadus (VMS) on põhiseadusega (§-d 26 ja 27 koostoimes §-dega 12 ja 14) vastuolus, kuna ei näe ette õiguslikku alust elamisloa andmiseks Eesti kodaniku või Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele elukaaslasele Eestis perekonnaelu elamiseks ([Elamisloa taotlemise võimatus samasoolisele elukaaslasele, asi 6-1/120905](#)).

Teiseks leidis õiguskantsler, et VMSi § 143 lõige 1 on vastuolus perekonnapõhiõiguse ja võrduspõhiõigusega osas, milles see näeb imperatiivselt ette, et kui välismaalane on olnud abielus Eestis seaduslikult elava isikuga vähem kui kolm aastat, ei tohi talle antava tähtajalise elamisloa kehtivuse aeg ületada üht aastat ja seda elamisluba võidakse pikendada järgneval kolmel aastal mitte kauemaks kui üheks aastaks korraga ([Elamisloa lühike kehtivusaeg abikaasa juurde elama asumisel, asi 6-1/100330](#)). Õiguskantsler osutas, et kuigi abielude puhul, mis on sõlmitud lühikest aega enne elamisloa taotlemist, võib tekkida kahtlus, kas selle eesmärk on pelgalt elamisloa saamine või on tegemist ehtsa perekonnaeluga, ei saa hinnangu andmisel lähtuda ainult abielu kestusest, vaid arvesse on vaja võtta oluliselt enam asjaolusid.

Siseminister ei nõustunud õiguskantsleri seisukohtadega. Õiguskantsleri edasine tegevus kõnealustes küsimustes on kavandamisel.

2013. aastal oli õiguskantsleri menetluses lisaks küsimus õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamisest juhul, kui isik omandas topeltkodakondsuse enne Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist ([Õiguspärase ootuse põhimõtte topeltkodakondsuse omandamisel enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist, asi 7-4/131415](#)). Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel mitte kohaldada topeltkodakondsuse keelu põhimõtet isikute suhtes, kes on omandanud Eesti kodakondsuse ja teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992. Lisaks leidis õiguskantsler, et juhul kui naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikul on ka teise riigi kodakondsus, tuleb üldjuhul kohaldada kodakondsuse seaduse (KodS) § 28 lg 1 punktis 5 ette nähtud alust kodakondsuse äravõtmiseks, mitte KodS §-i 29 kodakondsusest loobumise kohta, kui teise riigi kodakondsuse vastuvõtmist ei saa pidada isiku otseseks tahteavalduseks.

Siseminister ei nõustunud õiguskantsleri käsitlemisega ega pidanud vajalikuks teha ettepanekut halduspraktika muutmiseks.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja PPA tegevuse kontrollimiseks seoses uute isikut tõendavate dokumentide taotlemisega. PPA lahendas kõnealuse küsimuse menetluse käigus ning väljastas avaldajale dokumendid. ([Sünnitunnistuse esitamise nõue uue passi taotlemisel, asi 7-4/130526](#)).

Lisaks tegi õiguskantsler 2013. aastal kontrollkäigud PPA välismaalaste kinnipidamiskeskusesse (endine väljasaatmiskeskus). Selle tulemusena juhtis õiguskantsler tähelepanu väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses ning keskuse sisekorraeeskirjas esinevatele vastuoludele põhiseaduse, seaduse ja ELi õigusega. Kontrollkäiguga seonduvat on käsitletud ülevaate 3. osas.

- [Väljasaatmiskeskuse kinnipidamistingimuste kooskõla põhiseadusega, asi 6-8/130708](#)
- [Väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja kooskõla seaduse ja põhiseadusega, asi 6-10/130710](#)
- [Läbiotsimiste korraldamine väljasaatmiskeskuses, asi 7-4/130401](#)

4. Erakorraliseks seisukorraks valmistumine

Ülevaateaastal korraldas õiguskantsler omaalgatusliku menetluse, et hinnata erakorraliseks seisukorraks valmistumise õigusliku regulatsiooni sisemist kooskõla ja selle vastavust põhiseadusele ([Erakorraliseks seisukorraks valmistumise õiguse analüüs, asi 6-8/130276](#)). Omaalgatuse teise osana analüüsis õiguskantsler erakorralise seisukorra väljakuulutamise põhiseaduslike aluste sisustamise võimalusi, eelkõige seda, milline on põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tähendus põhiseaduse §-s 129.

Mööndes, et seadusandjale kuulub õiguspoliitiliselt väga laialdane kaalutusruum, kujundades erakorralisteks seisukordadeks valmistumise süsteemi, tuvastas õiguskantsler asjakohaseid õigusnorme analüüsides siiski mitu küsitavust ja probleemi.

Õiguskantsler asus seisukohale, et erakorralise seisukorra seadus (ErSS) reguleerib erakorralisteks seisukordadeks valmistumist üksnes väga piiratud määral. Ka muudes õigusaktides on erakorralisteks seisukordadeks valmisoleku tagamine reguleeritud lünklikult ning praktiliselt eristamatult muudest põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude ennetamise ja tõrje normidest.

Ebamäärane ja omavahel osaliselt kattuv on Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni pädevusjaotus erakorraliseks seisukorraks valmistumise kavandamisel ning ka põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude tõrjumiseks valmistumisel laiemalt. Samuti ei ole ErSS-is käsitletud julgeolekuasutuste rolli erakorralisteks seisukordadeks valmistumisel ega julgeolekuasutuste tegevuse seosed muude organite samasuunalise tegevusega. Kehtestatud ei ole ErSS §-s 7 ette nähtud Vabariigi Valitsuse määrust, mis peaks reguleerima Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Presidendi teavitamist põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust.

Kokkuvõttes on õiguskantsleri hinnangul vaja asjakohane regulatsioon täitevvõimul ja seadusandjal tervikuna üle vaadata ning laiemalt kui erakorralisteks seisukordadeks valmistumine. Arvestada tuleb seejuures nii ErSS-i vastuvõtmise ajaga (10.01.1996) võrreldes uuenenud julgeolekuolukorda kui ka muu sisemise ja välise rahu tagamist käsitleva õigusliku raamistiku muutumist. Praegu ei ole omavahel küllaldaselt seostatud riigi sõjalise kaitsmise planeerimine ja planeerimisprotsessid sisejulgeoleku tagamise valdkonnas, millest osa moodustab ka erakorralisteks seisukordadeks valmistumise ja nende lahendamise kavandamine.

Õiguskantsler edastas oma järeldused erakorralisteks seisukordadeks valmistumise süsteemi kohta märgukirjana siseministrile. Minister ei ole oma seisukohta käesoleva ülevaate koostamise ajaks veel esitanud.

X. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Ülevaate aastal pöörduti õiguskantsleri poole Sotsiaalministeeriumi valitsemisalaga seonduvalt 122 korral. Neist 79 pöördumist puudutasid otseselt Sotsiaalministeeriumi ja riigi sotsiaalvaldkonna haldusorganite (Sotsiaalkindlustusameti, Eesti Haigekassa jt) tegevust. Ülejäänud avaldused (43) käsitlesid kohalike omavalitsuste tegevust. Menetluse algatas õiguskantsler kokku 33 (vastavalt 24 ja 9) korral. Lisaks kontrollis õiguskantsler 30 korral Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olevaid asutusi (üld- ja erihooldekodusid, asenduskodusid, hooldusravihaiglaid, psühhiaatriaiglaid).

Positiivse poole pealt saab esile tuua, et erinevalt eelmisest ülevaate aastast asuti 2013. aastal sotsiaalvaldkonda olulises osas reformima. Nii esitas Sotsiaalministeerium avalikkusele tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks kauaoodatud⁵² kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu ning tutvustas kavandatavaid muudatusi töövõimetuse korral määratavate hüvitiste vallas. Astutud on ka konkreetseid samme möödunud ülevaate aastal õiguskantsleri tõstatatud töötuskindlustusstaaži arvestamise asja lahendamiseks: koostatud on nn töötamise registri loomise ja sellega seonduvate seaduste muutmise eelnõud.

Negatiivse poole pealt võib välja tuua, et ülevaate aastal jäi endiselt lahendamata, mis tingimustel ja millise sisuga hoolekandeteenuseid tuleb omavalitsustel inimestele osutada. Heameel on aga tõdeda, et Riigikogu asus ülevaate aastal vaagima, kas ja millises ulatuses peaks hoolekandetasutustel olema õigus piirata teenuse kasutajate omandipõhiõigust, s.t milliseid aineid ja esemeid võib hoolekandetasutuses klient kasutada ning milliste tingimuste esinemisel võib teenuseosutaja kliendi vara hävitada.⁵³ Võtmata seisukohta 31.03.2014 kehtima hakanud regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta, on nii vähemasti osa probleeme, millele õiguskantsler 2010. aastal Riigikogule peetud ettekandes tähelepanu pööras ning mis puudutasid ajutise peavarju andmise ja varjupaigateenuse reguleerimata jätmist, leidnud lahenduse.

Tähtsamad põhiseaduslikkuse järelevalve kaasused puudutasid peaaesjalikult võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist. Nii kujundas õiguskantsler avalduse alusel esiteks seisukoha, kas ravikindlustuse seadus on põhiseaduspärane osas, milles seadus kohtleb võlaõigusliku lepinguga isikuid erinevalt sõltuvalt sellest, kas teenuste osutamise eest isikule makstava tasu pealt maksab sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud minimaalse summa ulatuses ainult üks tellija või moodustub isiku eest täidetav sotsiaalmaksu miinimumkohustus mitme tellija ühes koos tehtavatest sotsiaalmaksu maksetest ([Ravikindlustuskaitse tekkimine mitme võlaõigusliku lepingu alusel tulu teenival isikul, asi nr 6-1/120731](#)). Teises ravikindlustuskaitset puudutavas asjas otsis õiguskantsler vastust, kas juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme ravikindlustuse saamisele seatud kolmekuuline ooteaeg on kooskõlas põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhiõigusega ([Kolmekuuline ooteaeg ravikindlustuse saamisel, asi nr 6-1/120979](#)).

Ka pöörduti õiguskantsleri poole mitmel korral kogumispensionide saamise küsimuses. Peamiselt küsiti küll õiguskantsleri hinnangut, kas kogumispensionide seadus on osas, milles kohustuslikule kogumispensionile õiguse tekkides ei saa inimene pensionifondist raha korraga välja võtta, põhiseaduspärane (vastus sellele küsimusele on jaatav). Oli aga ka küsimus, mis puudutas kogumispensionide väljamakseid soodustingimustel vanaduspensionide saamisel. Täpsemalt küsis avaldaja, kas põhiseadusega on kooskõlas, et riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel

52 Vt varasemaid õiguskantsleri tegevuse aastaülevaateid.

53 Vt teavet sotsiaalhoolekande seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning puuetega inimeste sotsiaal- toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 471 SE menetlemise kohta arvutivõrgust: <http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=047c1aa9-b12c-486d-b7b1-df93749ff7e7&>.

soodustingimustel vanaduspensioni saamise õiguse tekkimisega ei kaasne õigust kogumispensioni väljamaksetele ([Kogumispensioni väljamaksed soodustingimustel vanaduspensioni saamisel, asi nr 6-1/130446](#)).

Ühel juhul oli küsimuseks veel 2014. aastaks kehtestatud töötuskindlustusmakse määrade põhiseaduspärasus ([2014. aastaks kehtestatud töötuskindlustusmakse määrad, asi nr 6-2/131498](#)). Õiguskantsler leidis, et kõnealused määrad olid kehtestatud kooskõlas põhiseadusega.

Kohalike omavalitsuste tagatava sotsiaalse kaitse asjades kujundas õiguskantsler mitmes avaldusaluses asjas seisukoha, kas kohaliku omavalitsuse määratava ja makstava toetuse saamise eelduseks seatud alalise, tegeliku ja rahvastikuregistrijärgse elukoha nõuded on põhiseaduspärased ([Sünnitoetuste maksmine Haapsalu linnas, asi nr 7-5/120526](#); [Sünnitoetuste maksmine Põltsamaa vallas, asi nr 7-5/101552](#); [Keila sünnitoetuse maksmise kord, asi nr 6-4/101300](#); [Rae valla õpilase sõidukompensatsioon, asi nr 6-4/130715](#)).

Õiguse rakendamise kohta saab esiteks välja tuua, et õiguskantsler lahendas nii riigi- kui ka kohalike omavalitsuste asutuste kohta esitatud kaebusi. Mõlemal juhul tuli õiguskantsleril tõdeda, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse haldusorganid ei tunne endiselt elementaarseid haldusmenetluse seaduse nõudeid ega tee vahet era- ja avalikul õigusel ja nende kohaldamise põhimõtetel.

Riigiasutuste tegevuse põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale vastavuse suhtes võttis õiguskantsler seisukoha nii avalduse alusel kui ka omal algatusel alustatud menetluses. Näiteks hindas õiguskantsler Eesti Haigekassa tegevust inimese ravikindlustuseta jätmisest teavitamisel nii omaalgatuslikult kui ka avalduse alusel ([Inimese teavitamine ravikindlustuseta jätmisel, asjad nr 7-7/130907 ja 7-4/131462](#)). Terviseameti tegevusele andis õiguskantsler hinnangu aga avalduse alusel, mis puudutas ameti otsust mitte teha järelevalvet tervishoiuteenuse dokumenteerimise üle põhjusel, et amet pole pädev kujundama seisukohti asjades, kus teenuse osutamisesse puutuv on raskesti tuvastatav ([Tervishoiuteenuse dokumenteerimise järelevalve, asi nr 7-4/130238](#)).

Ka hindas õiguskantsler avalduse alusel Eesti Haigekassa ja Sotsiaalkindlustusameti tegevust piiriüleste sotsiaalkindlustusjuhtumite lahendamisel. Haigekassa tegevust puudutanud asjas tõusis küsimus, kuidas peaks haldusorgan käituma, kui Riigikogu kehtestatud seadus ja Euroopa Liidu õigus reguleerib inimese elukoha tuvastamist erinevalt ([Piiriülene ravikindlustus teises liikmesriigis elavale Eesti töövõimetuspensionärile, asi nr 7-4/130163](#)). Teises, perehüvitiste maksmise koordineerimise asjas tuli õiguskantsleril hinnata, kas Sotsiaalkindlustusamet võis haldusaktita peatada lapse emale juba määratud sotsiaalkindlustushüvitise väljamaksmise, kui ametile on saanud teatavaks, et sama eesmärgiga perehüvitist on lapse isal võimalik taotleda teisest liikmesriigist ([Määratud perehüvitiste väljamaksmise peatamine, asi nr 7-4/130360](#)).

Kohalike omavalitsuste tegevuse põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale vastavust palusid avaldajad õiguskantsleril valdavalt hinnata seoses neile sotsiaalteenuste tagamisega. Sotsiaalteenuste tagamisel oli küsimus nii teenust saada õigustatud inimeste ringis, teenuse mahus kui ka teenuse eest tasumises. Avaldused puudutasid teenuste osutamist eakatele, puuetega inimestele ja lastele. Näiteks tuli õiguskantsleril ühes eakat puudutavas asjas kujundada seisukoht, kas kohalik omavalitsus järgis põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui nõudis eaka täiskasvanud lastelt eaka hooldusteenuse eest tasumist, kuigi eakas polnud oma lapsi kasvatanud ega nende eest hoolitsenud ([Hooldekodu kulude puudujääva osa katmine, asi nr 7-5/130226](#)). Teises eakale sotsiaalteenuse osutamise asjas võttis õiguskantsler aga seisukoha, kas eaka hooldusteenuse kulude enda kanda

võtmisel võis kohalik omavalitsus toetada inimest vaid määral, et inimesele ei jäänud pärast omaosaluse tasumist isiklikuks kasutamiseks enam üldse raha ([Hooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks raha määramine, asi nr 7-5/131259](#)).

Puuetega inimestesse puutuvalt tekitas sarnaselt 2012. aastaga teenusekasutajates küsitavusi invatransporditeenuse osutamine Tallinnas. Nii pöördus ülevaate aastal õiguskantsleri poole kaks avaldajat, kes ei olnud rahul Tallinna pakutava invatransporditeenuse piisavusega ([Invatransporditeenuse võimaldamine piisavas mahus, asi nr 7-5/130639](#)). Ka puuetega lastele sotsiaalteenuse osutamist käsitletud asi pärines Tallinnast. Täpsemalt palus avaldaja hinnata, kas Tallinn kohtleb viipekeele tõlketeenuse eest tasumisel alaealisi kurte võrdselt täiskasvanud kurtidega ([Viipekeele tõlketeenuse korraldamine Tallinnas, asi nr 7-5/121000](#)).

Lastega perede toetamist käsitles näiteks avaldus, millest selgus, et Rae Vallavalitsus oli jätnud maksmata 120 euro suuruse koduse mudilase toetuse, kuna avaldaja ei olnud tähtjaks maksnud pere koolis käiva lapse õpilaspäeviku eest 2 eurot ja 50 senti ([Koduse mudilase toetuse maksmine Rae vallas, asi nr 7-5/130127](#)).

Nagu eespool öeldud, kontrollis õiguskantsler põhiõiguste ja -vabaduste järgimist mitmes asutuses kohapeal. Ülevaate asenduskodude, erihooldekodude, psühhiaatria haiglate, üldhooldekodude ja hooldusraviteenuse osutajate kontrolli tulemustest leiab nii riigi ennetusasutuse kui ka lasteombudsmani tegevust käsitlevatest osadest. Alljärgnevalt on välja toodud mõningad olulisemad eespool nimetatud seisukohad sotsiaalsete riskide (tervis, eakus, puue, lastega pered) kaupa.

2. Tervisekaitse

Õiguskantsler kujundas tervisekaitse asjades olulised seisukohad nii ravikindlustuskaitse tekkimise, sellest kaitsest ilmajäämisest teatamise, teise Euroopa Liidu liikmesriiki siirdumisel selle kaitse olemasolu tõendamise kui ka osutatud tervishoiuteenuse dokumenteerimiskohustuse täitmise riikliku järelevalve suhtes.

Nagu öeldud, kujundas õiguskantsler ülevaate aastal kaks olulist seisukohta ravikindlustusasjades. Neist üks puudutas selliste töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel tulu teenivate isikute ravikindlustuskaitset, kes ei ole kantud äriregistrisse füüsilisest isikust ettevõtjana (edaspidi võlaõigusliku lepinguga isik) ([Ravikindlustuskaitse tekkimine mitme võlaõigusliku lepingu alusel tulu teenival isikul, asi nr 6-1/120731](#)). See menetlus algas pöördumisest, kus avaldaja kirjeldas, et ravikindlustuse seaduse § 5 lg 2 punkt 5 kohtleb võlaõigusliku lepinguga isikuid erinevalt sõltuvalt sellest, kas teenuste osutamise eest isikule makstava tasu pealt maksab sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud minimaalse summa ulatuses (edaspidi sotsiaalmaksu miinimumkohustus) ainult üks tellija või moodustub isiku eest täidetav sotsiaalmaksu miinimumkohustus mitme tellija ühes kuus tehtavatest sotsiaalmaksu maksetest. Erinev kohtlemine seisneb selles, et kirjeldatust esimesel juhul saab võlaõigusliku lepinguga isik ravikindlustuskaitse, teisel juhul jääb võlaõigusliku lepinguga isik aga ravikindlustuseta, kuigi sotsiaalmaksu makstakse tema eest riigieelarvesse ühepalju. Avaldaja leidis, et selline vahetegemine kujutab endast isikute põhjendamatult erinevat kohtlemist, mis on põhiseadusega keelatud.

Menetluse tulemusel tuvastas õiguskantsler, et ravikindlustuse seaduse § 5 lg 2 punkt 5 on osas, kus on sätestatud, et võlaõigusliku lepinguga isik saab ravikindlustatud isiku staatuse üksnes siis, kui lepingu teine pool ehk vähemalt üks tellija maksab tema eest iga kuu sotsiaalmaksu vähemalt nn miinimumkohustuse ulatuses, tõepoolest vastuolus põhiseadusega. Õiguskantsler leidis, et selline olukord, kus isik jääb ravikindlustusest ilma, kuigi eri tellijad kokku maksavad isiku eest iga kuu sotsiaalmaksu vähemalt nn miinimumkohustuse summas,

mis tavajuhul (s.t kui inimesel oleks üks tööandja või üks tellija) tagaks inimesele ravikindlustuskaitse, ei ole proportsionaalne. Ravikindlustuseta jäämise tingib seejuures üksnes riigi suutmatust liita kokku isiku eest ühes kuus eri tellijate makstavaid sotsiaalmaksusummasid.

Õiguskantsler pöördus sotsiaalministri poole märgukirjaga, paludes ministril kaaluda, kas koostada seaduseelnõu, mille eesmärk oleks viia ravikindlustuse seaduse § 5 lg 2 punkt 5 põhiseadusega kooskõlla. Sotsiaalminister möönis vastuses õiguskantslerile probleemi olemasolu ning selgitas, et tõstatatud küsimus on tema hinnangul kõige otstarbekam lahendada nn töötamise registri loomise käigus. Selle registri loomise seaduse eelnõu⁵⁴ seletuskirjast nähtub, et probleem võib leida lahenduse 2016. aastal, mil Maksu- ja Tolliamet on oma infosüsteeme arendanud nii, et iga isiku kohta on võimalik näidata, kui palju iga tööandja/tellija on isikule tehtud väljamaksetelt makse kinni pidanud ja tasunud (praegu on igapäev võimalik näha vaid enda kohta deklareerimise andmeid).

Teises väljatoodud ravikindlustuse saamist puudutanud menetluses oli küsimus, kas juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme ravikindlustuse saamisele seatud 3-kuuline ooteaeg on kooskõlas põhiseaduse võrdsuspõhiõigusega ([Kolmekuuline ooteaeg ravikindlustuse saamisel, asi nr 6-1/120979](#)). Selles asjas võrdles õiguskantsler juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme ja füüsilisest isikust ettevõtja ravikindlustuse saamise võimalusi. Neist esimene pidi ravikindlustuskaitset ootama 3 kuud ja teine 14 päeva, samas oli ravikindlustussüsteemiga liitumisel mõlemal suur otsustusvabadus.

Hinnates seadusandja valitud meetme proportsionaalsust, leidis õiguskantsler, et 3-kuuline ooteaeg ravikindlustuse saamisel riivab väga intensiivselt võrdsuspõhiõigust. Seda põhjusel, et ooteajal ei pruugi ravikindlustamata isikul olla piisavalt võimalusi tasuda oma raha eest tervishoiuteenuse, meditsiiniseadmete ja ravimite eest täies mahus ning tal jääb saamata ka asendussissetulek, muud võimalused ravikindlustust saada ei pruugi olla piisavalt kättesaadavad ega tagada piisavat kaitset, vältimatu abi või kiirabi teenuse raames saadav arstiabi võimaldab vaid minimaalse abi, arsti juurde pöördumise edasilükkamisest võib tekkida isikule märkimisväärne tervisekahju ja tervis on oluliseks eelduseks teiste põhiõiguste kasutamisel. Õiguskantsleril oleva teabe pinnalt aga ei nähtunud, et juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmest lähtuks ravikindlustussüsteemile suurem väärkasutuse risk kui füüsilisest isikust ettevõtjast.

Kuna sotsiaalminister oli juba ette valmistanud probleemi lahendava eelnõu, soovitas õiguskantsler ministril jätkata viidatud muudatust sisaldava eelnõu menetlemist. Ooteaegade ühtlustamist puudutavad ravikindlustuse seaduse muudatused jõustusid 26.04.2014.⁵⁵

Kahel korral uuris õiguskantsler ka Eesti Haigekassa tegevust ravikindlustatu teavitamisel menetlusest, mille tulemusena tehakse tema suhtes kindlustuskaitse peatamise või lõpetamise kanne ravikindlustuse andmekogus ([Inimese teavitamine ravikindlustuseta jätmisel, asjad nr 7-7/130907 ja 7-4/131462](#)). Õiguskantsler leidis, et haigekassa ei olnud järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, jättes inimese ravikindlustuseta, teavitamata teda eelnevalt, sest ravikindlustatu jaoks on oluline tema suhtes alanud menetlusest kiiresti teada saada, et vajaduse korral astuda samme ravikindlustuskaitse jätkumiseks.

Esmalt omaalgatusliku menetluse tulemusel soovitas õiguskantsler Eesti Haigekassal ravikindlustatut kohe teavitada, kui temani jõuab teade, mis on inimest kindlustuskaitseta jätva kanne aluseks. Seejuures viitas õiguskantsler võimalusele korraldada teavitamine mitte kuluka kirjasaatmise ja massteavituse vormis, vaid elektroonilise teatega, lähtudes kindlustatud isiku

⁵⁴ Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 574 on alates 13.01.2014 Riigikogu menetluses. Vt eelnõu menetlusinfot Riigikogu veebilehelt <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=48a3bebf-e325-46e2-9cef-ac43df802e2b&>.

⁵⁵ Ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse 551 SE menetlusinfo on kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=322bbdf1-c7f2-47b7-8c15-c6c4f1790235&>.

eelnevalt esitatud taotlusest. Oma vastuses ei leidnud Eesti Haigekassa, et oleks eksinud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte vastu.

Kuna õiguskantsleri poole pöördus hiljem inimene, kes oli jäetud samuti ravikindlustuseta, pöördus õiguskantsler uuesti Eesti Haigekassa poole. Menetluse tulemusel kordas õiguskantsler haigekassale oma varasemat soovitus korraldada ravikindlustatu teavitamine. Lisaks soovitas ta teha senisest enam selgitustööd muu hulgas selleks, et inimesed ise kontrolliksid töökohavahetusel, kas nende ravikindlustuskaitse ikka jätkub. Haigekassa teatas oma vastuses, et kavatseb täiendavalt korraldada ravikindlustatu teavitamise kindlustuskaitseta jätmisest sel teel, et loob Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) kaudu inimestele võimaluse tellida e-posti või lühisõnumi teel teavitus ravikindlustuskaitse lõppemise kohta. Esmalt on plaanis 2015. aastal luua see võimalus Euroopa ravikindlustuskaardi omanikele. Eesti Haigekassa nõustus ka soovituslega parandada teavitustööd.

Ühel korral tuli õiguskantsleril võtta seisukoht piiriülese ravikindlustuse asjas. Küsimus oli selles, kas Eesti Haigekassa oli õiguskantsleri poole pöördunud avaldajale väljastanud õigesti avaldaja elukoha muutuse tõendi, millega pensionär tõendab oma elukohariigis, et tema ravikulud katab teine liikmesriik ([Piiriülene ravikindlustus teises liikmesriigis elavale Eesti töövõimetuspensionärile, asi nr 7-4/130163](#)).

Nimelt pöördus õiguskantsleri poole töövõimetuspensionärist avaldaja, kes oli enda sõnul aasta aega elanud registreeritud alalise elanikuna Saksamaal ja seal vahepeal töötanud. Eesti rahvastikuregistrile teatas ta elukohamuudatusest alles oluliselt hiljem, täpsemalt vahetult enne seda, kui taotles Eesti Haigekassalt tõendit, millega pensionär tõendab oma elukohariigis, et tema ravikulud katab teine liikmesriik (edaspidi ka vormikohane tõend E121). Tõendi väljastamisel lähtus Eesti Haigekassa tõendile elukohamuudatuse kuupäeva märkides Eesti rahvastikuregistri andmetest. Avaldaja teavitas haigekassat oma elukoha muutusest tagantjärele, alles siis, kui haigekassa oli Eesti rahvastikuregistri kandele ja avaldaja taotlusele tuginedes avaldajale vormikohase tõendi E121 juba väljastanud. Ka andis avaldaja Eesti Haigekassale teada, et kuupäeva muutmise tõttu see, kas avaldaja peab Saksamaal tegutsevale haigekassale tasuma kindlustusmaksid 600 euro ulatuses või mitte. Seega sai Eesti Haigekassa alles hiljem teada, et tema käsutuses olnud Eesti rahvastikuregistri elukohaandmed ei olnud kooskõlas avaldaja enda väidetava tegeliku elukoha andmetega. Eesti Haigekassa keeldus sellest olenevatest tõendil kuupäeva muutmast.

Õiguskantsler leidis, et vormikohase tõendiga E121 deklareerib pädev asutus, et võtab enda kanda inimese ravikulud. Seetõttu tuleb olukorras, kus inimesel on tekkinud õigus mitterahalistele hüvitistele enne elukohavahetust, vormikohasele tõendile E121 märkida elukohamuutust tähistav kuupäev. Kindlustatu elukoha määramist reguleerib esiteks liikmesriikide õigus ja selle kõrval ka Euroopa Liidu õigus (Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 29.04.2004. a määrus nr 883/2004 ning Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 16.09.2009. a määrus nr 987/2009, milles sätestatakse määruse nr 883/2004 rakendamise kord). Euroopa Liidu õigus kohaldub inimese elukoha määramisel siis, kui mitme asjassepuutuva liikmesriigi õigusakti kohaldamise tulemusel elaks inimene õiguslikult võttes ühel ja samal ajal eri riikides, mistõttu kohalduksid tema suhtes samal ajal mitme liikmesriigi sotsiaalkindlustusaktid. Ülejäänud juhtudel, kui konflikti inimese elukoha määramisel pole, kohalduvad elukoha määramisel liikmesriigi enda õigusaktid.

Tuginedes hea halduse tavale, leidis õiguskantsler, et olukorras, kus vormikohase tõendi väljastanud liikmesriigi asutusele on saanud selgeks, et tema väljastatud tõend sisaldab ebatäpseid andmeid ja neist ebatäpsustest sõltuvad kindlustatu õigused, peab pädev liikmesriigi asutus vormikohast tõendit muutma. Seda põhjusel, et Euroopa Liidu õigus lubab liikmesriigi asutusel enda väljastatud dokumente, sh vormikohast tõendit E121, muuta (võtta tagasi ja väljastada

vajaduse korral uus), kui on selgunud, et dokumendil esitatud andmed pole õiged. Ühtlasi tuleb tas õiguskantsler hea halduse tavast, et kui vormikohase tõendi väljastanud liikmesriigi asutuses on tekkinud põhjendatud kahtlus tema väljastatud tõendi andmete täpsuse suhtes, tuleb tal alustada menetlust vormikohase tõendi muutmiseks.

Avaldusaluses asjas pidi Eesti Haigekassale olema tagantjärele selge, et vähemasti teatud perioodil võis Saksamaa pädev asutus pidada avaldaja elukohaks Saksamaad, mistõttu avaldajale väljastatud vormikohane tõend E121 ei pruukinud õigesti kajastada avaldaja elukoha muutust tähistavat kuupäeva. Kuna sellistel puhkudel tuleb lähtuda kindlustatu elukoha määramisel Euroopa Liidu reeglistikust, pidanuks kõnealusel juhtumil Eesti Haigekassa kooskõlas hea halduse põhimõttega tõendi väljastamise menetluse omal algatusel uuendada ning selgitama Euroopa Liidu õigusele tuginedes välja, millal avaldaja oli oma elukohta muutnud. Seda enam, et Eesti Haigekassale oli teada, millised tagajärjed võivad avaldajale saabuda siis, kui talle väljastatud vormikohasel tõendil E121 on vale elukohamuutust näitav kirje.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kuigi Eesti Haigekassa järgis avaldajale vormikohast tõendit E121 väljastades põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, oleks ta samadest põhimõtetest tulenevalt pidanud pärast seda, kui pidi olema tekkinud põhjendatud kahtlus avaldaja tegeliku elukoha suhtes, hindama väljastatud vormikohasel tõendil E121 olevate andmete õigsust. Kuna haigekassa seda polnud teinud, tegi õiguskantsler haigekassale ettepaneku uuendada avaldajale vormikohase tõendi E121 väljastamise menetlus ja hinnata, kas kõnealune tõend kajastab õigesti avaldaja elukoha muutuse kuupäeva.

Eesti Haigekassa vastas õiguskantslerile, et avaldusaluses asjas ta õiguskantsleri ettepanekut ei järgi.

Õiguskantsler kontrollis talle esitatud avalduse alusel ülevaateaastal ka seda, kuidas Terviseamet täidab oma ülesandeid, tehes järelevelvet tervishoiuteenuste dokumenteerimise nõuetele vastavuse üle. Seda täpsemalt juhtudel, kus osutatud teenuse kvaliteedi ja dokumenteerimise küsimused on omavahel tihedalt seotud ([Tervishoiuteenuse dokumenteerimise järelevelve, asi nr 7-4/130238](#)). Avaldaja oli pöördunud Terviseameti poole, et teada saada, kas tema haiglas surnud emale osutatud tervishoiuteenuse osutamine oli nõuetekohaselt dokumenteeritud. Täpsemalt väitis avaldaja, et tervishoiuteenuse osutaja oli muist tervishoiuteenuse osutamise seisukohalt olulisest teabest jätnud dokumenteerimata. Terviseamet ei pidanud ennast aga pädevaks, et kontrollida, kas tervishoiuteenuse osutaja on asjaolusid jätnud dokumenteerimata, ning leidis, et sellistel juhtudel võib vaid kohus otsustada, kas tervishoiuteenuse osutaja on rikkunud dokumenteerimiskohustust.

Menetluse tulemusel leidis õiguskantsler, et avaldusalustel asjaoludel ei olnud Terviseamet järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kuna oli jätnud hindamata, kas tervishoiuteenuse dokumenteerimine vastas nõuetele. Seda põhjusel, et seaduse järgi on Terviseamet pädev kontrollima dokumenteerimise nõuete täitmist ka sellistel juhtudel, kui see eeldab, et tuvastatakse teenuseosutaja faktiline tegevus, mille kirjapanemises või kirja panemata jätmises on küsimus. Õiguskantsler ei pidanud õigeks arusaama, nagu peaks riiklik järelevelve taanduma seetõttu, et tervishoiuteenuse osutamine toimub eraõiguslikus suhtes ja sellega seotud vaidlusi on võimalik lahendada tsiviilkohtumenetluses. Asjaolust, et dokumenteerimiskohustus on ühtlasi tervishoiuteenuse osutaja lepinguline kohustus, ei tulene, nagu puuduks Terviseametil õigus riikliku järelevelve korras kontrollida tervishoiuteenuse dokumenteerimise nõuete täitmist tervishoiuteenuse osutajate tegevuses.

Arvestades vaidlusalusest juhtumist möödunud aega, mis raskendas dokumenteerimata jäänud asjaolude tuvastamist, ei teinud õiguskantsler ettepanekut järelevelvemenetluse uuendamiseks. Küll aga palus ta Terviseametil võtta kujundatud seisukohad arvesse edasistes menet-

lustes, milles tuleb valvata dokumenteerimise nõuete täitmise järele tervishoiuteenuste osutajate tegevuses.

Õiguskantsleri menetlustest väärivad veel esiletõstmist järgmised:

- [Üldapteegi asutamise piirangud, asjad nr 6-1/071770 ja 6-1/100329](#)
- [Alla kolmeaastase lapse vanema ravikindlustuskaitse, asi nr 7-4/130674](#)

3. Kaitse vanaduse puhuks

Õiguskantsleri tähtsamad seisukohad vanaduspuhuse kaitse tagamise suhtes käsitlesid kohustusliku kogumispensioni väljamakseid ja eakale osutatud hooldusteenuse eest tasumist.

Neist kohustusliku kogumispensioni väljamakseid käsitletud menetlus sai alguse õiguskantslerile esitatud pöördumisest, milles avaldaja tõi välja, et kuigi talle oli määratud soodustingimustel vanaduspension, ei kaasnenud tal soodustingimustel vanaduspensioni saamise õiguse tekkimisega õigust kohustusliku kogumispensioni väljamaksetele. Seetõttu palus avaldaja õiguskantsleril kontrollida, kas kogumispensionide seaduse § 40 lõige 1 on põhiseadusega kooskõlas ([Kogumispensioni väljamaksed soodustingimustel vanaduspensioni saamisel, asi nr 6-1/130446](#)).

Analüüsinud avaldusalust asja, tõdes õiguskantsler, et riikliku vanaduspensioni saamine ei sõltu isiku tegelikust tervislikust seisundist ega suutlikkusest endale muul moel elatist teenida. Nii võib ka õigus soodustingimustel pensionile tekkida nii mõnelgi juhul enne üldisesse vanaduspensioniiikka jõudmist. Selle õiguse tingivad aga muud, isiku vanusest sõltumatud asjaolud. Ometi peab põhiseaduse § 28 lõike 2 järgi riik inimesele andma abi vaid vanadusriski realiseerumisel. Kuna enne üldist vanaduspensioniiikka määratavate sooduspensionide puhul pole üldjuhul tegemist vanadusriski realiseerumisest tingitud riigipoolse abi andmisega, on tegemist riigi pakutava soodustusega, mille kasutamisele tingimuste seadmisel on seadusandjal avar kaalutusõigus. Nii ei pea soodustingimustel pensionidega antav soodustus olema samaväärne üldisesse vanaduspensioniiikka jõudnud isikutele ette nähtud abiga. Eelnevast tulenevalt leidis õiguskantsler, et kogumispensionide seaduse § 40 lõige 1 polnud vaidlustatud osas vastuolus põhiseadusega.

Nagu märgitud, puudutasid hooldusteenuse eest tasumist kaks asja. Mõlemad asjad käsitlesid küll hooldusteenuse eest tasumiseks puudujääva osa katmist, ent seda erineva nurga alt. Ühes asjas tõstatasid neli avaldajat, kellelt omavalitsus nõudis nende vanema hoolduskulude osalist katmist, küsimuse, kas omavalitsus võib neilt nõuda oma vanema hooldusteenuse eest tasumist, kuigi vanem polnud neid kasvatanud ega nende eest hoolitsenud ([Hooldekodu kulude puudujääva osa katmine, asi nr 7-5/130226](#)).

Selles asjas oli avaldajate vanem omavalitsuse otsuse alusel asunud elama hooldekodusse, mille kuludest osa kaeti vanema pensionist. Puudujääva osa tasus esiti linn. Seejärel pöördus linn avaldajate poole palvega katta hoolduskulude puudujääv osa. Kuna kolm avaldajat leidsid, et vanem pole nende suhtes ülalpidamiskohustust täitnud, ning üks avaldaja selgitas, et tal pole võimalik rahaliselt vanema hoolduskulusid katta, ei pidanud nad linna nõuet põhjendatuks. Sellele vaatamata saatis linn osale avaldajatele igal kuul arveid nende vanema hooldekodukulude puudujääva osa eest tasumiseks. Teatud ajaks vabastas linn osa avaldajaid hooldekodukulude katmisest õppimise, kaitseväekohustuse või töötuse perioodiks. Ometi leidis linn, et tal ei ole võimalik vabastada avaldajaid hoolduskulude tasumisest põhjusel, et nendelt oleks ülalpidamiskohustuse täitmise nõudmine ebaõiglane. Seda saavat teha vaid kohus.

Õiguskantsler selgitas esmalt, et kui inimene enam vanuse tõttu kodus enda eest hoolitse-

misega toime ei tule, peaks ta ise või pere abiga saama vajalikku hooldusteenust. Kui eakas ja tema pere ei ole võimeline eakale ülalpidamist andma, peab appi tulema omavalitsus ning hindama, kas ja mil määral on omavalitsusel vaja abi pakkuda. Sealjuures tuleb omavalitsusel selgitada välja, kas eakal on ülalpidajad, kas neil on ülalpidamiskohustus tema suhtes ning kui on, siis millises ulatuses. Kui selgub, et ülalpidamiskohustus on, aga ülalpidajad ei soovi ülalpidamiskohustust täita või eakas pole seda neilt nõudnud, võib omavalitsus tasu maksmise kohustuse täita ülalpidajate eest käsundita asjaajamise raames. Sellises olukorras tekib omavalitsusel õigus nõuda ülalpidajatelt tehtud kulutuste hüvitamist. Samas tuleb omavalitsusel ka eraõigussuhtes tegutsedes järgida hea halduse põhimõtet.

Kõnealusel juhul jättis linn vaatamata avaldajate korduvatele selgitustele välja selgitamata, kas avaldajatel on oma vanema ees ülalpidamiskohustus, s.t kas avaldajatelt on õiglane vanema ülalpidamist nõuda. Õiguskantsler leidis, et selle küsimuse lahendamiseks peab omavalitsus kasutama perekonnaseaduses sätestatud mõõdupuuna ja hindama, kas ülalpidamise täitmist oleks perelt äärmiselt ebaõiglane nõuda. Kuna linn ei otsustanud sõnaselgelt ära, kas avaldajatelt ülalpidamise nõudmine oli ebaõiglane, jäid avaldajaid määramatusse olukorda. Neil puudus ka selgus, kuidas oma õigusi kohtus kaitsta, kuna linna soovitusel kohtu poole pöörduda olid sedavõrd üldsõnalised. Seepärast tegi õiguskantsler omavalitsusele ettepaneku otsustada asi uuesti ja anda asjas selge haldusakt.

Omavalitsus teatas, et pöördus uuesti avaldajate poole, selgitas neile, kuidas nende kohustused on tekkinud ja mida nad saavad teha, et vabastada end hoolduskulude katmise kohustusest.

Teise hooldusteenuse eest tasumist puudutanud menetluse aluseks oli pöördumine, milles avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, kas omavalitsuse tegevus hooldekodus osaliselt omavalitsuse kulul elava avaldaja sisuliselt rahatuks jätmisel on olnud õiguspärane ([Hooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks raha määramine, asi nr 7-5/131259](#)). Nimelt tasusid avaldajale osutatud hooldusteenuse eest nii avaldaja ise kui ka omavalitsus, kuna avaldaja ise polnud suuteline selle teenuse eest täiel määral tasuma. Omavalitsus oli võtnud hooldusteenuse eest tasumise enda kanda küll ülejäänud ulatuses, ent nii ei jäänud avaldajale isiklikuks kasutamiseks üldse raha. Avaldaja pöördus seetõttu omavalitsuse poole sooviga saada isiklikuks kasutamiseks 5% oma sissetulekust. Kohalik omavalitsus keeldus seda palvet täitmast, kuna avaldaja oleks omavalitsuse hinnangul kasutanud raha alkoholi ostmiseks ja tarbimiseks, mille tagajärjel põhjustavat avaldaja hooldekodus lisaprobleeme.

Õiguskantsler leidis, et jättes avaldajale isiklikuks kasutamiseks mõeldud rahasumma üle otsustamisel andmata selge haldusakti, oli kohalik omavalitsus eksinud põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtte vastu. Seetõttu soovitas õiguskantsler edaspidi menetlustes, kus otsustatakse hooldusteenuse kasutaja eest osaliselt või täielikult teenuse eest tasuda, iga kord kaaluda, kas ja kui suur osa isiku sissetulekust jätta talle isiklikuks kasutamiseks, ja reguleerida see küsimus haldusaktis või selle asemel sõlmitud halduslepingus.

Täiendavalt selgitas õiguskantsler oma seisukohas, et isiklikuks kasutamiseks raha jätmisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus, mille teostamisel tuleb jälgida, et hooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks jäetava rahasumma määramisel oleks tagatud isiku inimvääriskus ja õigus vabale eneseteostusele. Hooldekodus viibivale isikule kas või väikse rahasumma isiklikuks kasutamiseks jätmisel on tal võimalik vähemalt minimaalses mahus otsustada, mis viisil seda kasutada, ja nii oma vaba tahet teostada. Selline valikuvabadus on üks inimvääriskuse elemente. Seetõttu leidis õiguskantsler, et kaalutusotsust, millega kohalik omavalitsus otsustab isiku täielikult rahatuks jätta, tuleb pidada pigem erandjuhuks ning seda saab õigustatuks pidada siis, kui konkreetse isiku rahatuks jätmise ei muuda sisuliselt olukorda, milles ta viibib.

Omavalitsus vastas õiguskantslerile, et edaspidi määratakse üldjuhul hooldekodus viibivale isikule isiklikuks kasutamiseks 10 protsenti tema pensionist või muust sissetulekust. Erandjuhuks

tumeid, kus isik sõltuvalt oma tervislikust seisundist ei ole võimeline isiklikuks kasutamiseks määratud raha tarvitama või isikule on otstarbekam jätta isiklikuks kasutamiseks vähem, kui 10 protsenti tema sissetulekust, menetletakse eraldi ja otsused vormistatakse haldusaktina. Ühtlasi selgitas omavalitsus, et hoolduskulude tasumine ja isiklikuks kasutamiseks jääv osa fikseeritakse alati kolmepoolses lepingus, mis sõlmitakse hoolekandeasutuse, hooldatava ja kaasfinantseerija vahel.

4. Puuetega inimestele tagatav eriline hool

Puuetega inimestele erilise hoole tagamist käsitletud olulisemates kaasustes andis õiguskantsler hinnangu Tallinna invatransporditeenuse ja viipekeele tõlketeenuse korraldusele.

Invatransporditeenuse korraldust puudutavas asjas oli küsimus, kas Tallinn võimaldab avaldajal kui puudega inimesel realiseerida oma põhiõigusi ja olla ühiskonnas aktiivne samaväärselt puudeta inimestega ning annab võimaluse kasutada invatransporti piisavas mahus ([Invatransporditeenuse võimaldamine piisavas mahus, asi nr 7-5/130639](#)). Nimelt soovis avaldaja taotleda 2012. aasta lõpus lisaks kõigile ratastoolikasutajatele võimaldatud sõitudele sõite nii töötamise kui ka õppimisega seonduvateks asjaajamisteks. Linn keeldus lisasõitude võimaldamisest põhjusel, et linn võimaldab invatransporditeenust kõikidele ratastoolikasutajatele võrdses mahus (universaalselt).

Õiguskantsler leidis, et puuetega inimeste õiguste parema kaitse tagamiseks on seadusandja kohustanud omavalitsusi tagama puudega inimestele teatud abimeetmete olemasolu (sh vajaduse korral invatranspordi ja isikliku abistaja) ning nende taskukohasuse. Omavalitsus võib küll pakkuda puudega inimestele vajalikke abimeetmeid kõigile samaväärses mahus, hindamata iga kord isiku vajadusi ja võimalusi meetme eest tasuda. Kui aga omavalitsus saab teada, et konkreetne inimene vajab abi enamal määral, on omavalitsus kohustatud hindama isiku vajadust täiendavate abimeetmete järele ja tema võimalusi nende meetmete eest tasuda. Kui täiendava abi andmata jätmisel riivatakse ebaproportsionaalselt tema põhiõigusi ja vabadusi, tuleks talle võimaldada täiendavat abi. Selle otsuse tegemise eel tuleb omavalitsusel abivajav puudega inimene ära kuulata ning arvestada tema taht.

Kuigi Tallinn võimaldas avaldajale invatransporti nii universaalses mahus kui ka vajaduspõhiste sõitudeks, jättis linn avaldaja ära kuulamata. Linn ei hinnanud sisuliselt, kas avaldaja soov lisasõite saada on põhjendatud ning kas avaldaja vajab lisasõitude eest tasumiseks linna abi. Seetõttu leidis õiguskantsler, et linn rikkus avaldaja põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet.

Tallinn vastas õiguskantslerile, et edaspidi koordineerib linn ise invatransporditeenust ja see peaks tagama teenuse paindlikuma osutamise.

Viipekeele tõlketeenuse korraldusele andis õiguskantsler hinnangu ajendatuna avaldusest, millest nähtus, et Tallinn ei kohtle viipekeele tõlketeenuse eest tasumisel alaealisi kurte võrdselt täiskasvanud kurtidega ([Viipekeele tõlketeenuse korraldamine Tallinnas, asi nr 7-5/121000](#)). Nimelt pakub Tallinna Linnavalitsus suhtlemisel viipekeeletoolki vajavatele keskmise, raske või sügava kuulmispuudega täisealistele eesti ja vene viipekeele tõlketeenust teatud ulatuses linna kulul, kui neile tingimustele vastava inimese elukohana on rahvastikuregistrisse kantud Tallinn. Samadele tingimustele vastavatele alaealistele linnavalitsus viipekeele tõlketeenust kättesaadavaks polnud aga teinud.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavalitsus on rikkunud võrdsuspõhiõigust, kuna erinevalt täiskasvanud kuulmispuudega inimestest annab linn alaealistele tõlketeenuse kasutamiseks abi vaid siis, kui lapsel endal ja ta perel pole tõlketeenuse eest tasumiseks raha või kui laps vajab tõlketeenust vanema / eestkostja / tegeliku hooldaja teadmata.

Kuna õiguskantslerile teadaolevalt ei olnud

- a) Eestis uuritud kuulmispuudega laste teenusevajadust, sh polnud küsitud laste endi käest, millist tõlketeenust ja millisel kujul ning kui suures mahus nad vajaksid, ega
- b) Tallinnas eraldi korraldatud vaid laste vajadustele vastavat tõlketeenust ega
- c) Tallinn korraldanud uuringuid, mille põhjal saanuks väita, et Tallinnas on viipekeele tõlketeenus lastele ja nende peredele kättesaadavam, kui see on täiskasvanutele;

ei viidanud õiguskantsleri hinnangul miski sellele, et viipekeele tõlketeenuse korraldamisel oleks Tallinn tegutsenud laste parimates huvides, osutanud kuulmispuudega lastele eakohast ja sobivat abi.

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusele ettepaneku võimaldada viipekeele tõlketeenust ka alaealistele kuulmispuudega isikutele. Tallinna kulul osutatava viipekeele tõlketeenuse korralduse ülevaatamisel palus õiguskantsler tõlkeolukordade loetelu väljatöötamiseks kaasata lapsed. Lisaks palus õiguskantsler linnavalitsusel teha alaealistele kuulmispuudega tallinlastele teatavaks, millistes olukordades on neil õigus taotleda viipekeele tõlketeenuse osutamist Tallinna kulul nende vanemate / eestkostja / tegeliku hooldaja ja kogukonna teadmata.

Tallinna Linnavalitsus vastas õiguskantslerile, et olukorra muutmiseks on vaja teha uuring, seejärel saab astuda võimalikke samme, et vaadata üle viipekeele tõlketeenuse senine korraldus. Õiguskantsleri menetlustest väärivad veel esiletõstmist järgmised:

- [Isikule soodsama töövõimetuspensioni arvutamine, asi nr 6-1/130914](#)
- [Linna toel invatransporditeenuse võimaldamine piisavas mahus, asi nr 7-4/131303](#)

5. Lastega peredele tagatav sotsiaalne kaitse

Ülevaateasta olulised lastega peredele tagatava sotsiaalse kaitse asjades kujundatud õiguskantsleri seisukohad puudutasid kohalike omavalitsuste antavaid sotsiaaltoetusi.

Nii kontrollis õiguskantsler isiku avalduse alusel Haapsalu Linnavolikogu 26.03.2010. a määrusega kinnitatud sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra põhiseaduspärasust osas, mis puudutas lapse sünnitoetuse maksmist lapsevanemale, kes alaliselt elab Haapsalu linnas ja kes on vähemalt üks aasta enne lapse sündi kantud rahvastikuregistrisse Haapsalu linna elanikuna ([Sünnitoetuste maksmine Haapsalu linnas, asi nr 7-5/120526](#)). Menetluses ei olnud vaidlust selle üle, kas kohalik omavalitsus võib sotsiaaltoetuse andmise eelduseks seada, et toetuse saaja elukoht asub rahvastikuregistri järgi selle kohaliku omavalitsuse territooriumil. Menetluses seisnes põhiküsimus hoopis selles, kas linn on õigustatud kehtestama sünnitoetuse andmise eeldusena lisatingimuse, mille järgi toetuse saaja peab ka tegelikult elama Haapsalu linnas.

Analüüsi tulemusena leidis õiguskantsler, et Haapsalu linn võis seada sünnitoetuse saamisele tingimuse, et toetuse taotleja alaline elukoht peab olema Haapsalu linnas, sest sünnitoetus on Haapsalu linna vabatahtlikult (mitte seadusest tuleneva kohustuse alusel) makstav toetus. Lähtudes põhiseaduse §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse autonoomiast, määrab kohalik omavalitsus sellisel juhul ise kindlaks, mis tingimustel ta oma toetusi määrab ja maksab. Seepärast õiguskantsler asjas võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist ei tuvastanud.

Samale seisukohale asus õiguskantsler ka Põltsamaa Vallavolikogu 25.03.2007. a määrusega kinnitatud „Sotsiaaltoetuste maksmise ja soodustustega sotsiaalteenuste osutamise korra” osas, mis seab sünnitoetuse saamise lisatingimuseks, et toetust taotleva isiku tegelik elukoht peab olema Põltsamaa vallas ([Sünnitoetuste maksmine Põltsamaa vallas, asi nr 7-5/101552](#)). Õiguskantsleri hinnangul ei olnud tegeliku elukoha nõude kehtestamine põhiseadusega vastuolus. Ka ei pidanud õiguskantsler põhiseadusvastaseks Keila Vallavolikogu 17.12.2009. a mää-

rust nr 2 „Ühekordse sünnitoetuse maksmise määra ja korra kehtestamine“ osas, milles on seatud sünnitoetuse saamise tingimuseks, et lapse mõlemad vanemad peavad olema rahvastikuregistri andmetel Keila valla elanikud enne lapse sündi ([Keila sünnitoetuse maksmise kord, asi nr 6-4/101300](#)).

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel ka Rae valla koolis õppivale õpilasele antava tasuta sõidu õiguse kooskõla seaduse ja põhiseadusega ([Rae valla õpilase sõidukompensatsioon, asi nr 6-4/130715](#)). Tasuta sõidu õigus polnud mitte kõigil Rae valla kooli õpilastel, vaid ainult neil, kelle mõlemad vanemad olid rahvastikuregistri andmetel registreeritud Rae valla elanikuks vähemalt kolm kuud enne toetuse avalduse esitamise kuupäeva.

Õiguskantsler leidis, et kuigi kohalik omavalitsus pole kohustatud osutama õpilastele tasuta ühistransporditeenust, võib ta ühistranspordiseadusest tulenevalt vabatahtlikult ja oma eelarvest soodustusi siiski teha, sh pakkuda tasuta transporti. Kui tegu on toetusega, mille saamine ei sõltu perekonna sissetulekust ja mille maksmist ei nõua kohalikul omavalitusel ükski seadus, siis on kohalik omavalitsus oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam. See tähendab, et omavalitsus võib seada selliste toetuste saamiseks tingimusi, mis on toetuse maksmise eesmärgi täitmiseks sobilikud ja vajalikud, kuid mis võivad seada teatud isikute grupi soodsamasse olukorda võrreldes isikutega, kes on sarnases olukorras, kuid ei vasta seatud tingimustele. Avaldusaluses asjas asus õiguskantsler seisukohale, et Rae valla määrusega kehtestatud sõidusoodustuse tingimus ei riku üldist võrdsuspõhiõigust.

Veel võttis õiguskantsler seisukoha asjas, kus avaldajale oli Rae Vallavalitsus jätnud maksmata 120 euro suuruse koduse mudilase toetuse, sest avaldaja polnud tähtajaks maksnud pere koolis käiva lapse õpilaspäeviku eest 2 eurot ja 50 senti ([Koduse mudilase toetuse maksmine Rae vallas, asi nr 7-5/130127](#)). Võlgnevus oli tekkinud seetõttu, et õpilaspäeviku müügipakkumus tehti emale ning arve esitati lapse isa meiliaadressile, mida ta enam ei kasutanud. Õiguskantsler tuvastas kõnealuses asjas, et Rae Vallavalitsus ei järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet neljas aspektis.

Esiteks ei teavitanud vald vastuolus haldusmenetluse seadusega avaldajat tema suhtes haldusmenetluse algatamisest ega andnud avaldajale võimalust esitada haldusmenetluses oma arvamust ja vastuväiteid. Valla selgituste kohaselt jäeti avaldaja ära kuulamata, kuna ta oli toetuse peatamise korralduse andmise ajal vallale võlgu. Samuti tõi vald põhjuseks selle, et toetuse maksmist sätestav valla õigusakt on kõigile soovijatele kättesaadav, isikul on võimalik õigusaktiga tutvuda ja saada sel viisil teada, mida toob endaga kaasa võlg valla või tema allasutuse ees.

Teiseks ei kohaldanud vald vastuolus haldusmenetluse seadusega toetuse maksmise peatamise otsuse tegemisel talle antud kaalutusõigust. Toetuse maksmise peatamise korralduse andmisel tugines vald toetuse maksmise aluseks oleva määruse sättele, mis nägi ette kaalutusõiguse toetuse maksmise peatamise otsustamisel.

Kolmandaks oli avaldaja suhtes tehtud otsus peatada koduse mudilase toetuse maksmine ebaproportsionaalne. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi võib haldusorgan piirata isiku õigusi või tekitada talle muid koormavaid tagajärgi vaid juhul, kui see on hädavajalik. Vastupidi põhimõttele valida esmalt isiku jaoks võimalikult vähem koormav, kuid tulemuse poolest niisama efektiivne vahend, valis Rae vald meetme, mis oli avaldaja jaoks tuntavalt negatiivse tagajärgega. Lisaks avaldajale mõjutas toetuse maksmise peatamine tema last, kelle hoiu ja arengu toetamiseks toetus ette nähtud oli.

Neljandaks ei toimetanud vald toetuse peatamise otsust (koormavat haldusakti) avaldajale kätte kooskõlas seadusega. Vald toimetas selle kätte elektrooniliselt, ilma et oleks täidetud haldusmenetluse seaduses nimetatud elektroonilise kättetoimetamise tingimused.

Eeltoodud rikkumiste tõttu tegi õiguskantsler Rae Vallavalitsusele ettepaneku vabandada avaldaja ees ning maksta avaldajale välja 2012. aasta oktoobrikuu eest saamata jäänud koduse mudilase toetus. Samuti tegi õiguskantsler vallale ettepaneku tõsta Rae Vallavalitsuse õigusteadlikkust ja soovitas tungivalt kaaluda valla ametnike haldusmenetlusteadmiste kontrollimist ja neile vastava koolituse pakkumist.

Oma vastuses õiguskantsleri seisukohale keeldus Rae vald ettepanekut täitmisest. Soovitusele parandada valla ametnike haldusmenetlusteadmisi vastas Rae vald, et ametnikel on oskusi küllaldaselt.

Õiguskantsleri menetlustest väärrib veel esiletõstmist [Määratud perehüvitiste väljamaksmise peatamine, asi nr 7-4/130360](#).

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 õiguskantsler.⁵⁶

Õiguskantsler selgitas põhjalikumalt 2010. aasta tegevuse ülevaates⁵⁷, milles seisneb õigus mitte olla piinatud, julmalt, ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud või karistatud (edaspidi ka väärkohtlemine). Toona juhtis õiguskantsler tähelepanu ka asjaolule, et Eestis kehtiva karistusseadustiku §-s 122 sätestatud piinamise koosseis ei vasta rahvusvaheliste organisatsioonide (nt ÜRO piinamisvastane komitee ja inimõiguste komitee⁵⁸) hinnangul Eestile siduvas rahvusvahelistes konventsioonides antud piinamise mõistele. Justiitsministeerium algatas karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille §-s 290¹ sätestatakse piinamine iseseisva karistatava ametialase kuriteona. Eelnõu on Riigikogu menetluses.⁵⁹

Varem on Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastanud kolmel korral, et Eesti Vabariik on rikkunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 3, mis sätestab ebainimliku ja alandava kohtlemise keelu.⁶⁰ 2013. aastal lisandus nendele veel kaks lahendit.⁶¹

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 psühhiaatriaiglas, hooldekodus jms.⁶² Näiteks viide sellele, et hooldusraviteenust saavate isikute vabaduspõhiõigusi võidakse riigi teadmisel piirata, ilmnes nii Terviseameti 2011. aasta analüüsist hooldusraviteenuse osutajate kohta⁶³ kui ka Eesti Patsientide Esindusühingu 2011. aasta kokkuvõttest hooldusravis esinenud juhtumite kohta⁶⁴. Õiguskantsleri kontrollkäigud on näidanud, et hooldusraviteenuse saajatel on täiesti olemas oht, et nende vabaduspõhiõigust võidakse ebaseaduslikult piirata.

Eestis on OPCAT mõttes kinnipidamiskohtadena kvalifitseeruvaid asutusi kokku veidi alla 150. Neist suurima osa moodustavad politsei kinnipidamiskohad ja hoolekandeadasutused. Kont-

56 Vt õiguskantsleri seadus, § 1 lg 7.

57 Vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 66. Kättesaadav arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010_aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

58 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>.

59 Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad&>.

60 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; 29.05.2012. a otsus asjades nr 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, Julin vs. Eesti. Otsuste tõlked eesti keelde on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/9121#sisu>.

61 Euroopa Inimõiguste Kohtu 28.03.2013. a otsus asjas nr 10195/08, Korobov jt vs. Eesti; 19.12.2013 otsus asjas nr 429/12, Tunis vs. Eesti. Otsuste tõlked eesti keelde on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/9121#sisu>.

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

63 Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.terviseameti.ee/fileadmin/dok/Tervishoid/JO_tulemused_hooldusasutustes.pdf.

64 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epey.ee/public/files/KOKKUV%C3%95TE%20HOOLDUSRAVI%20JUHTUMI-TEST%20N%C3%84DETEGA.pdf>.

rollitavad 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 tööplan arvestusega, et jääks võimalus teha ka *ad hoc* kontrollkäike. Õiguskantsler võtab kontrollitavate kinnipidamiskohtade valiku aluseks eeskätt varasema kontrollkäigu toimumise aja (eesmärk 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).

2013. aastal toimus 40 kontrollkäiku, mille raames külastati 38 kinnipidamiskohta. Etteteatamata kontrollkäike oli 29. Võrdlusena võib välja tuua, et 2012. aastal toimus 23 kontrollkäiku, mille raames külastati 23 kinnipidamiskohta; 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 2013. aastal kontrollitavate asutuste kaupa järgmiselt:

- 1) politsei kinnipidamiskohad – 4 kontrollkäiku (neist 3 etteteatamata), külastatud 4 kinnipidamiskohta;
- 2) väljasaatmiskeskus – 2 etteteatatud kontrollkäiku, külastatud 1 kinnipidamiskohta;
- 3) vanglad – 2 etteteatatud kontrollkäiku, külastatud 3 kinnipidamiskohta (sh Tartu Vangla psühhiaatriaosakond);
- 4) kaitsevägi – 1 etteteatatud kontrollkäik;
- 5) erikoolid – 1 etteteatatud kontrollkäik;
- 6) tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad – 6 kontrollkäiku (neist 5 etteteatamata), külastatud 6 kinnipidamiskohta;
- 7) ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad – 15 kontrollkäiku (neist 14 etteteatamata), külastatud 13 kinnipidamiskohta;
- 8) üldhooldusteenuse osutajad – 1 etteteatamata kontrollkäik;
- 9) hooldusraviteenuse⁶⁵ osutajad – 8 kontrollkäiku (neist 6 etteteatamata), külastatud 8 võimalikku kinnipidamiskohta.

Eksperte kaasati 2013. aastal kontrollkäikudele 6 korral, neist 5 korral olid ekspertideks perearstid ja ühel korral pediaatrid.

Õiguskantsleri kontrollkäikude metoodikat ja kriteeriume, millest lähtudes kinnipidamiskohtade tegevust hinnatakse, on põhjalikumalt kirjeldatud õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaates.⁶⁶ Kontrollkäigu tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles tehakse soovitusel ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse õiguskantsleri veebilehel.⁶⁷ Kokkuvõtete avaldamisel arvestatakse andmekaitse nõudeid (s.t ei avaldata isikuandmeid jms). Kontrollkäikude kokkuvõtete lühitutvustus tõlgitakse inglise keelde.⁶⁸

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.

65 Alates 2014. aastast on kasutusel termin „õendusabi“.

66 Vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 68–69. Kättesaadav arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010_aasta_tegevuse_ulevaade.pdf.

67 Kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?si_sutuup=seisukoht&menetluse_liik=4&dokumendi_liik2=46&valitsemissala=117.

68 Kontrollkäikude lühikokkuvõtete tõlked inglise keelde on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/en/inspection-visits>.

Näiteks juhtis õiguskantsler oma ringkirjas kõigi ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate tähelepanu puudujääkidele, mis talle külastatud asutustes olid valdavalt silma hakanud. Ringkirja eesmärk oli panna teenuseosutajad üle vaatama oma asutuse praktikat ning vajaduse korral seda muutma, et ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute põhiõigused ja vabadused oleksid piisavalt kaitstud. Õiguskantsler selgitas ringkirjas, et keelatud on klientide eraldamine selleks mittekohandatud ruumi, sh kliendi magamistuppa, ning palus teenuseosutajatel üle vaadata kõik ööpäevaringse erihooldusteenuse klientide tubade ukсед ja eemaldada neilt lukustusvahendid, mis võimaldavad ukse sulgeda vaid väljastpoolt ([Ringkiri ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajatele, asi nr 7-9/130704](#)).

Kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste teadlikkuse parandamiseks on Õiguskantsleri Kantselei ametnikud korraldanud ka koolitusi ja teabepäevi ning jaganud kontrollkäikudel teabematerjale, mis aitavad inimestel, kelle vabadust on piiratud, paremini aru saada nende põhiõigustest ja -vabadustest ning rakendada tõhusalt kaebemehhanisme. Samuti on teavituse tõhustamiseks loodud õiguskantsleri kodulehel erirubriik väärkohtlemise ennetamise kohta.⁶⁹ Kodulehel on selgitatud, mis on väärkohtlemine, milliseid asutusi käsitletakse kinnipidamiskohana, millised on kinnipidamiskohas viibivate isikute õigused ning milline on õiguskantsleri tegevus väärkohtlemise ennetusasutusena. Rubriik on kättesaadav nii eesti, vene kui ka inglise keeles.

Ülevaateaastal arendas õiguskantsler koostööd Sotsiaalkindlustusametiga, kes valvab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise halduslepingule ja õigusaktidega sätestatud nõuetele vastavuse järele. Täpsemalt tutvuti teineteise töömeetoditega ning vahetati ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate kontrollimisel omandatud kogemusi. Lisaks osalesid õiguskantsleri nõunikud 24.05.2013 ettekandega Sotsiaalkindlustusameti korraldatud teabepäeval. Ka esinesid Õiguskantsleri Kantselei ametnikud ennetustegevust puudutavate ettekannetega Tartu ja Viljandi maavalitsuse korraldatud teabepäeval.

2013. aastal jätkus ka koolitusprojekt, mille raames tutvustas R. Sults kaitseväge ajateenijatele nende põhiõigusi.

Avalikkuse üldise teadlikkuse suurendamiseks väärkohtlemise ennetamisest on õiguskantsler ja tema nõunikud avaldanud väärkohtlemist puudutavatel teemadel artikleid nii paber- kui ka internetiväljaannetes. 2013. aastal avaldati EUROCHIPSi uudiskirjas Justice for Children of Prisoners õiguskantsleri nõuniku Ksenia Žurakovskaja-Aru artikkel „Children’s connections with imprisoned parents in Estonia“.⁷⁰ Artiklis on antud ülevaade vangis olevate vanemate ja nende laste suhtlemise võimalustest Eestis.

Aruandeaastal leidsid ajakirjanduses kajastamist mitmed õiguskantsleri kontrollkäigud ja menetlused:

- Randla, S. Õiguskantsler Indrek Teder nõuab hooldatavate lukustamise lõpetamist. – Õhtuleht, 07.03.2013.⁷¹
- Randla, S. Teder soovib patsientide õiguste kaitseks palatile ust. – Õhtuleht, 09.04.2013.⁷²
- Randla, S. Õiguskantsler uurib, kas vangil on liiga väike kamber. – Õhtuleht, 02.05.2013.⁷³
- Justiitsministeerium tahab vangidele rohkem kongiruumi anda. – Delfi, 07.05.2013.⁷⁴

69 Vt õiguskantsleri kodulehekülge <http://oiguskantsler.ee/et/vaarkohtlemise-ennetamine>.

70 Uudiskirja eriväljaanne, nr 1/ 4-2013, lk 18–19. Artikkel on inglise keeles kättesaadav arvutivõrgus:

http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/2013_justice_for_children_of_prisoners_ksenija_0.pdf.

71 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/512685/oiguskantsler-nouab-hooldatavate-lukustamise-lopetamist>.

72 Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.oh tuleht.ee/516461/teder-soovib-patsientide-oiguste-kaitseks-palatile-ust>.

73 Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.oh tuleht.ee/519238/oiguskantsler-uurib-kas-vangil-on-liiga-vaike-kamber>.

74 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/justiitsministeerium-tahab-vangidele-rohkem-kongiruumi-anda.d?id=66089056>.

- Ojamaa, H. Õiguskantsler: Lääne prefektuuri arestimajade probleemiks on ametnike vähesus. – Postimees *online*, 20.05.213.⁷⁵
- Õiguskantsler kontrollis mullu viit politseihoonet. – BNS, 21.05.2013.⁷⁶
- Filippov, M. Väljasaadetavate vahel esineb pingeid ja vägivalda. – Postimees *online*, 04.06.2013.⁷⁷
- Filippov, M. Õiguskantsler: väljasaatmiskeskuses viibijatele tuleb tagada hambaravi keskuse kulul. – Postimees *online*, 04.06.2013.⁷⁸
- Randla, S. Õiguskantsler kontrollib kinnipeetavate toitlustamist väljasaatmiskeskuses. – Õhtuleht, 31.07.2013.⁷⁹
- Kalda, E. Eluaegne vang pürib Jõhvi volikogusse. – Põhjarannik, 11.09.2013.
- Lakson, P. Sillamäe haigla lõpetas palatite uste lukustamise. – Postimees *online*, 04.10.2013.⁸⁰
- Õiguskantsler palub vange jalutuskäigule lubada. – Õhtuleht, 15.10.2013.
- Õiguskantsler uurib uste lõhkumist. – Õhtuleht, 31.10.2013.

Ennetusasutusena tegutsedes peab õiguskantsler väga oluliseks arendada järjepidevalt oma nõunike teadmisi ja oskusi. Ülevaateaastal osalesid õiguskantsleri nõunikud järgmistel väärkohtlemise ennetamisega seotud koolitustel ja teabepäevadel:

- K. Muller osales 01.02 koolitusel „Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika“.
- K. Muller osales 29.04 koolitusel „Neli sagedasemat dementsussündroomi“.
- N. Parrest, K. Muller, A. Aru, I-I. Määrits, A. Kivioja, J. Konsa, K. Ploom ja R. Järvamägi osalesid 06.05 Õiguskantsleri Kantselei korraldatud koolitusel „Ravimitega ohjeldamine“.
- A. Aru, M. Sarv, K. Paron ja A. Reinomägi külastasid 9.–13.09 Islandi lastekaitseasutusi. Muu hulgas tutvuti seksuaalselt väärkoheldud laste tugikeskuse Barnahus, psüühika- ja käitumishäiretega laste keskuse Studlar ja arengulise erivajadusega laste nõustamis- ja diagnostikakeskuse Greiningar tööga.
- R. Järvamägi osales 19.09 koolitusel „Deinstitutsionaliseerimine Eestis – juhised Euroopa Komisjoni poolt ja rahvusvahelised praktikad“.
- R. Järvamägi ja K. Ploom osalesid 18. ja 25.09 koolitusel „Füüsilisest isikust eestkostja“.
- M. Allikmets osales 09.10 koolitusel „Koolitus käitumispsühholoogiast – kuidas olla edukas suhtleja. Toimetulek keerulise patsiendiga“.
- R. Järvamägi ja M. Allikmets osalesid 21.–22.10 koolitusel „Psüühikahäired ja taastumine – kuidas mõista ja toetada“.
- K. Ploom osales 25.10 koolitusel „Eestkoste“.
- N. Parrest, S. Laos, M. Mikiver ja J. Konsa külastasid 28.–31.10 politseiõiguse ja andmekaitse küsimustes Soome parlamendi ombudsmani. Muu hulgas tutvuti ombudsmani järelevalvega politsei tegevuse üle ning Soome politsei korrakaitseliste meetmete (nt vahetu sunni kohaldamine, sundproovide võtmine, kainestamine) rakenduspraktikaga.
- K. Muller ja R. Järvamägi osalesid 15.11 koolitusel „Psühhiaatrilise sundravi kohaldamine“.
- M. Allikmets osales 22.11 Eesti Bioetika Nõukogu konverentsil „Kvaliteetne kättesaadav arstiabi – unelm või eetiline imperatiiv?“.

Lisaks peab õiguskantsler väga oluliseks ka rahvusvahelist koostööd teiste ennetusasutuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Õiguskantsler on olnud Euroopa Nõukogu

75 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/1241982/oiguskantsler-laane-prefektuuri-arestimajade-probleemiks-on-ametnike-vahesus>.

76 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/45960770/>.

77 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/1258270/valjasaadetavate-vahel-esineb-pingeid-ja-vagivalda>.

78 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/1258160/oiguskantsler-valjasaatmiskeskuses-viibija-tele-tuleb-tagada-hambaravi-keskuse-kulul>.

79 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/535461/oiguskantsler-kontrollib-kinnipeetavate-toitlustamist-valjasaatmiskeskuses>.

80 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tarbija24.postimees.ee/2096916/sillamae-haigla-lopetas-palatite-uste-lukustamise>.

piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetus-
 tusasutuste (NPM) võrgustiku aktiivne liige. Õiguskantsleri nõunikud osalesid aruandeaastal
 järgmistel rahvusvahelistel üritustel:

- J. Konsa osales 27.–28.05 seminaril „Ethics in security issues: the role of Independent police complaints Commissions in Europe“ Pariisis.
- J. Konsa osales 13.–15.11 seminaril „Improving Conditions Related to Detention“ Strasbourgis.
- K. Albi osales 20.–22.11 seminaril „Immigration detention in Europe: Establishing Common Concerns and Developing Minimum Standards“ Strasbourgis.

Õiguskantslerit väisasid muu hulgas järgmised väliskülalised:

- 14.03 OSCE rahvusvahemuste ülemkomissari (HCNM) nõunikud Jennifer Croft ja Vincent Graaf.
- 26.03 Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Nils Muižnieks.

2013. aastal analüüsis õiguskantsler mitmel korral väärkohtlemise ennetamisega otsesemalt
 või kaudsemalt seotud õigusaktide põhiseaduspärasust (nt väljassaatmiskeskuse kinnipida-
 mistingimuste ning sisekorraeskirja kooskõla põhiseadusega; vanglakambrite minimaalse
 põrandapindala nõude kooskõla põhiseaduse, vangistusseaduse, Euroopa inimõiguste ja põhi-
 vabaduste kaitse konventsiooni artikliga 3 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga). Ligid
 nimetatud seisukohtadele on toodud ülevaate 2. osas Justiitsministeeriumi ja Siseministeer-
 iumi valitsemisala all. Lisaks andis õiguskantsler arvamuse sotsiaalministri 30.06.2009. a
 määruse nr 58 „Tervisekaitseõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile“ muutmise
 määruse eelnõule, mille kohaselt säilitatakse eraldusruumi tagamise kohustus vaid neile
 ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajatele, kes osutavad teenust ebastabiilse remissiooniga
 isikutele või kohtumääruse alusel hoolekandetasutusse paigutatud isikule. Õiguskantsler möö-
 nis oma arvamuses, et igas ööpäevaringset erihooldusteenust osutavas asutuses ei pruugi olla
 vajadust eraldusruumi järele. Samas leidis õiguskantsler, et kui teenuseosutajal tuleb tagada
 eraldusruum vaid vajaduse ilmnemisel, võib see praktikas tuua kaasa keelatud ohjeldusmeet-
 mete kohaldamise (nt ohjeldamise eesmärgil kliendile tahtevastastelt ravimite manustamise).⁸¹

Ülevaateastal jõudsid avalikkuse tähelepanu alla mitu ööpäevaringset erihooldusteenust puu-
 dutavat negatiivset juhtumit (nt Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskusest lahkunud kliendi
 surnuuskülmumine ning klientide omavoliline lahkumine ASi Hoolekandeteenused Valkla
 Kodust). Nendest ajendatuna tekkis küsimus, kas ja kuidas võib ööpäevaringse erihooldustee-
 nuse klientide liikumisvabadust piirata ning kuidas tagada nii klientide endi kui ka neid ümbrit-
 seva kogukonna turvalisus.⁸² Samuti tõusis ülevaateastal Riigikohtu 30.04.2013. a lahendi nr
 3-2-1-44-13⁸³ pinnalt küsimus, kas kohtud tuvastavad alati kohtumääruse alusel ööpäevaring-
 set erihooldusteenust saava isiku kinnipidamise alused ettenähtud korras.

Ühiskonnas tekkinud laiema arutelu käigus küsiti ka hoolekandesüsteemi reformimise vaja-
 duse kohta.⁸⁴ Sellest ajendatult korraldas Riigikogu sotsiaalkomisjon 09.04.2013 istungi, et aru-

81 Arvamus on kättesaadav arvutivõrgus:

<http://adr.rik.ee/okk/fail/2405188/18-21308481302966%2001.07.2013%20V%C3%A4ljaminev%20kiri.ddoc>.

82 Vt nt artiklid „Meegomäe erihooldekodu juhtum tõi kaasa kriminaalmenetluse“ (kättesaadav arvutivõrgus:
<http://uudised.err.ee/v/eesti/54844672-f783-48a1-a834-90e9675db1e9>), „Politsei otsib Saaremaal hoolde-
 kodust lahkunud naist“ (kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.postimees.ee/1283112/politsei-otsib-saare-
 maal-hooldekodust-lahkunud-naist](http://www.postimees.ee/1283112/politsei-otsib-saare-

 maal-hooldekodust-lahkunud-naist)), „Valkla hooldekodu kliendid teevad politseile peavalu“ (kättesaadav arvu-
 tivõrgus: [http://eesti.delfi.ee/eesti/harjumaa/kuusalu/elu/tv3-valkla-hooldekodu-kliendid-teevad-polit-
 seile-peavalu.d?id=66097048](http://eesti.delfi.ee/eesti/harjumaa/kuusalu/elu/tv3-valkla-hooldekodu-kliendid-teevad-polit-

 seile-peavalu.d?id=66097048)), „Hooldekodu elanik leiti jõest uppunult“ (kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.
 postimees.ee/2616452/hooldekodu-elanik-leiti-joest-uppunult](http://www.

 postimees.ee/2616452/hooldekodu-elanik-leiti-joest-uppunult)).

83 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-44-13>.

84 Vt nt artiklid „Hooldusalune neiu peksis teise hoolealuse surnuks“ (kättesaadav arvutivõrgus: [http://uudised.
 err.ee/v/eesti/773b21b9-6597-45cd-ade4-6eeb4e46dffa](http://uudised.

 err.ee/v/eesti/773b21b9-6597-45cd-ade4-6eeb4e46dffa)), „Tsahkna: tahe erihoolekandega seotud probleemid
 lahendada on olemas“ (kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=176080>), „Vaimupuude-
 dega inimest peeti aastate kaupa alusetult kinni“ (kättesaadav arvutivõrgus: [http://epl.delfi.ee/news/eesti/
 vaimupuudega-inimest-peeti-aastate-kaupa-alusetult-kinni.d?id=66103684](http://epl.delfi.ee/news/eesti/

 vaimupuudega-inimest-peeti-aastate-kaupa-alusetult-kinni.d?id=66103684)).

tada erihoolekande korraldust ja selle edasist arengut. Lisaks algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus erihoolekandeteenuste sisu ja korraldust puudutavate kitsaskohtade kõrvaldamiseks sotsiaalhoolekande seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse ning puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu (471 SE).⁸⁵ Märkimisväärsed muudatused hõlmavad näiteks erihoolekandeteenuste järjekorra pidamist maakonnapõhiselt⁸⁶ ning võimalust teatud juhtudel ühe tegevusjuhendaja ööpäevaringne kohalolu asendada hooldustöötaja ööpäevaringse kohaloluga⁸⁷.

Jätakuvalt on õiguskantsleri tähelepanu all laste kehalise karistamise keelustamise teema.⁸⁸ Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel on valminud uus lastekaitse seaduse eelnõu, milles muu hulgas nähakse ette laste väärkohtlemise keeld.⁸⁹

Väärkohtlemise ennetamisega seonduvad ka mitmed ombudsmani pädevuse raames sooritatud menetlused, näiteks vanglas ohjeldusmeetmete pikemaajaline rakendamine, nende rakendamise dokumenteerimine ning järelevalve ohjeldatu üle; vanglakambri hügieeninurga jälgimine videovalve vahendusel; arstiabist keeldumise dokumenteerimine; tunniajalise värskes õhus viibimise võimaluse piiramine; kinni peetavatele isikutele esmaste hügieenitarvete võimaldamine; kartserikaristust kandva isiku riietus; läbiotsimiste korraldamine väljasaatmiskeskuses; pataljoni olmetingimused. Ombudsmani eelloetletud menetluste pinnalt on õiguskantsler teinud soovitusi, ettepanekuid ja järeldusi halduspraktika muutmise kohta. Nimetatud juhtumeid on käsitletud ülevaate 2. osas Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala all.

Ühe olulise valupunktina tõusis ülevaate aastal põhiõiguste ja -vabaduste tagamine alaealistele, kellele osutatakse ööpäevaringset erihooldusteenust. Õiguskantsleri poole pöördusid vanemad, kelle alaealine laps oli kohtumääruse alusel suunatud saama ööpäevaringset erihooldusteenust. Lapse vanemad leidsid, et erihooldekodus puudus lapsele sobilik keskkond ning lapse elu ja tervis olid seal korduvalt ohus.

Õiguskantsler hindas nii erihooldekodu kui ka Sotsiaalkindlustusameti tegevust lapse turvalisuse tagamisel ning tuvastas asutuste tegevuses rikkumisi. Täpsemalt leidis õiguskantsler, et Sotsiaalkindlustusametil (SKA) tulnuks erihooldekodule selgitada lapsele teenuse osutamise nõudeid⁹⁰ ning SKA pidanuks kontrollima teenuse sobivust lapsele ka pärast tema erihooldekodusse suunamist. Samuti oleks SKA pidanud jagama erihooldekodule suuniseid konkreetse alaealise eripära arvestamiseks ning konkreetse asutuse klientidest ja töötajatest tingitud ohtude väljaselgitamiseks. Menetluse tulemusena andis õiguskantsler nii SKA-le kui ka erihooldekodule soovitusi, mida kohtumääruse alusel ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud alaealistele teenuse osutamisel silmas pidada.

Pärast õiguskantsleri seisukohavõttu suunas SKA kõik ööpäevaringset erihooldusteenust saavad alaealised teise erihooldekodusse. Mõni aeg hiljem pöördusid lapse vanemad taas õiguskantsleri poole. Seekord tõid nad oma avalduses välja, et teises erihooldekodus oli üks täiskasvanud klient nende last väärkohelnud. Hinnanud avaldusalust asja, leidis õiguskantsler, et kuigi selles erihooldekodus rakendati lapse turvalisuse tagamiseks mitmeid üldisi meetmeid, ei nähtunud, et konkreetset ajahetket oleks erihooldekodu töökorraldus taganud seal viibivate

85 Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=047c1aa9-b12c-486d-b7b1-df93749ff7e7&>.

86 Vt eelnõu 471 SE II, p 20.

87 Vt eelnõu 471 SE II, p 37.

88 Vt ka õiguskantsleri 19.11.2012. a avalikku pöördumist sotsiaalministri poole laste kehalise karistamise keelustamiseks. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsleri-avalik-poordumine-sotsiaalministri-poole-laste-kehalise-karistamise-keelustamiseks>.

89 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#Tqm3hsCX>.

90 Sealhulgas soovitada lapse paigutamist tuppa, kus pole täiskasvanud isikuid, ja juhtima tähelepanu lapsele sobiva personali leidmise või olemasoleva personali koolitamise vajadusele.

klientide individuaalseid vajadusi ja eripära arvestava järelevalve. Ka selle menetluse tulemusena andis õiguskantsler nii SKA-le kui ka erihooldekodule soovitusi, mida kohtumääruse alusel ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud alaealistele teenuse osutamisel silmas pidada.

Sotsiaalkindlustusamet vastas õiguskantsleri mõlema soovitusi peale, et kavatseb soovitusi teenuse korraldamisel edaspidi järgida. Õiguskantslerile teadaolevalt on alates 03.12.2013 kõik kohtumääruse alusel ööpäevaringset erihooldusteenust saavad alaealised majutatud täiskasvanutest eraldi (ASi Hoolekandeteenused Imastu Kool-Kodusse).⁹¹

Järgnevalt on antud põhjalikum ülevaade õiguskantsleri 2013. aastal kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäikudest, muu hulgas on esile toodud neis kohtades esinenud kitsaskohtad.

91 Vt Sotsiaalkindlustusameti 03.12.2013. a vastust nr 18-4/13230 õiguskantsleri soovitusi. Kättesaadav arvutivõrgus: http://adr.rik.ee/okk/fail/2591027/Sotsiaalkindlustusamet_vastus%20soovitusete.doc.

II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES

1. Politsei kinnipidamiskohad

2013. aastal korraldas õiguskantsler tavapäraseid kontrollkäike Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) prefektuuride korrakaitsebüroode arestimajade arestikambritesse. Lisaks keskendus õiguskantsler isikute lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavatele ruumidele PPA Ida ja Lõuna prefektuuri haldusalas ning analüüsis PPA prefektuuride arestimajades asetleidnud kinni peetavate isikute surmajuhtumeid.

Kontrollitud politseihooned olid järgmised:

- kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lõuna prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Viljandi kambrisse ([asi nr 7-7/130533](#));
- kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Paide ja Rapla kambrisse ([asi nr 7-7/130046](#));
- kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Ida ja Lõuna prefektuuri lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavatesse kambritesse ([asi nr 7-7/131201](#));
- kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmajja ([asi nr 7-7/140068](#)).

Õiguskantsler tegi politseihoonetesse etteteatamata kontrollkäigud.

PPA prefektuuride korrakaitsebüroode arestimajade kambrite kontrollkäikudest (Viljandi, Paide ja Rapla kamber) saab esile tuua peamiste probleemidena jätkuvalt ametnike nappust (Paide ja Rapla kambris) ning üksikuid rikkumisi kinni peetavate isikutega seonduvate dokumentide vormistamisel (nt esmase tervisekontrolli aktid Viljandi kambris). Kainestusmajas ning isikute lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavates hoonetes tuvastatud kitsaskohti on pikemalt käsitletud allpool.

1.1. Lühiajaline kinnipidamine

07.08.2013 ja 08.08.2013 korraldasid õiguskantsleri nõunikud etteteatamata kontrollkäigu PPA Ida ja Lõuna prefektuuri isikute ajutiseks kinnipidamiseks kasutatavatesse hoonetes ([Kontrollkäik PPA Ida ja Lõuna prefektuuri lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavatesse kambritesse, asi nr 7-7/131201](#)).

Kontrolliti järgmisi hooneid:

- 1) Tapa konstaablijaoskond;
- 2) Kiviõli konstaablijaoskond;
- 3) Kohtla-Järve konstaablijaoskond;
- 4) Jõhvi politseijaoskond (Ida prefektuuri peahoone);
- 5) Narva-Jõesuu kordon;
- 6) Narva maanteepiiripunkt;
- 7) Narva kordon;
- 8) Mustajõe kordon;
- 9) Punamäe kordon;
- 10) Vasknarva kordon;
- 11) Alajõe kordon;
- 12) Mustvee konstaablijaoskond;
- 13) Mustvee kordon;
- 14) Varnja kordon;
- 15) Mehikoorma kordon;

- 16) Värska kordon;
- 17) Saatse kordon;
- 18) Koidula maanteepiiripunkt
- 19) Koidula raudteepiiripunkt (Orava piiripunkt)
- 20) Piusa kordon;
- 21) Luhamaa kordon;
- 22) Luhamaa maanteepiiripunkt.

Kontrollkäigul tutvuti PPAs lühiajalise kinnipidamise täideviimisega, sh kinnipidamistingimustega ning PPA peadirektori 17.11.2010. a käskkirjaga nr 488 kinnitatud „Lühiajalise kinnipidamise juhendi“⁹² rakendamisega.

Õiguskantsler tuvastas puudusi isikute kinnipidamise dokumenteerimises. Samuti selgus, et eri hoonetes on kinni peetava isiku toitlustamine korraldatud erinevalt ning ühetaoliselt ei ole tagatud viidatud juhendis sätestatud muid õigusi (nt esmaste hügieenitarvete jagamine, voodipesu võimaldamine). Õiguskantsleri tähelepanu pälvis ka videovalve kasutamine ajutiseks kinnipidamiseks mõeldud kambrites. Nimelt tegi õiguskantsler politseile ettepaneku tagada videovalve kasutamisel kinni peetava isiku privaatsus hügieeninurgas.

Õiguskantsleri tähelepanekutel põhinevale soovitusel antud vastuses märkis PPA peadirektor, et õppepäevadel rõhutatakse ametnikele kinni peetava isiku kohta koostatavate dokumentide korrektse täitmise vajalikkust (sh isiku kinnipidamist puudutavate dokumentide koostamist). Samuti selgitas peadirektor, et ajutiseks kinnipidamiseks ettenähtud politseihoonetes on isikutele toitlustamise korraldamisel võimalik kasutada prefektuuride arestimajade abi. Peadirektor nõustus ka õiguskantsleri soovitustega, mis puudutasid kinni peetavatele isikutele erinevate õiguste tagamist ning videovalvega seonduvat.

1.2. Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmajja

16.11.2013 varahommikul kl 6 tegid õiguskantsleri nõunikud etteteatamata kontrollkäigu PPA Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmajja (edaspidi kainestusmajja) ([Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmajja, asi nr 7-7/140068](#)). Kontrollkäigule kaasati eksperdina perearst, kelle ülesandeks oli hinnata tervishoiuteenuse osutamist kainestusmajjas.

Kontrollkäigul tuvastati, et kambrite järelevalve ei pruugi kainestusmajjas olla piisav ning õiguskantsler tegi PPA-le soovitusel leida võimalus paigaldada kainestusmajja kambritesse videovalve. Samuti rõhutas õiguskantsler taas kord oma kontrollkäigu kokkuvõttes kainenema paigutatud isikute kohta koostatava protokolliga õiguspärase täitmise ning ohjeldusmeetmete seadusliku kasutamise olulisust.

PPA nõustus õiguskantsleri kontrollkäigu kokkuvõttes esitatud soovitude ja ettepanekutega.

1.3. Kinni peetavate isikute surmajuhtumid 2012. aastal

Õiguskantsler jätkas varasemat praktikat ning analüüsis ülevaateaastale eelnenud aastal (2012) kinni peetavate isikute surmajuhtumeid politsei kinnipidamiskohtades. Õiguskantsler lähtus seejuures PPA distsiplinaarmenetluse materjalidest või nende puudumisel kinni peetava isiku surmajuhtumi kohta politseis koostatud kontrollmaterjalidest.

⁹² Viidatud juhendi kehtestamiseks tegi õiguskantsler siseministrile 2009. aastal vastava ettepaneku (vt 2009. aasta ülevaate lk 57–62).

PPAst saadud teabe kohaselt suri 2012. aastal politsei kinnipidamiskambrites 7 inimest. Surmajuhtumid leidsid aset Ida, Lõuna ja Põhja prefektuuri kambrites. Kinnipeetute surmapõhjusted jagunesid üldjoontes kolmeks: mürgistus, raske haigus ning enesetapp.

Surmajuhtumite asjaolude uurimise tulemusel tegi õiguskantsler PPA-le järgmised soovitused:

- 1) tagada kambrites kinnipeetute tõhus järelevalve (nt läbi ukse silma või -luugi ja kombinieritult videovalvega) ning varustada Tallinna Kainestusmaja kambrid videovalvega;
- 2) muuta kinnipeetutele narkootiliste ja psühhotropsete ravimite jagamise praktikat selliselt, et arestimaja teenistuja veenduks, et kinnipeetu on ravimi manustanud. Kui arestimajas on tööl tervishoiutöötaja, siis kaasata narkootiliste või psühhotropsete ravimite kinnipeetutele jagamise tervishoiutöötaja, kes kontrolliks ravimi manustamist;
- 3) kaaluda kambrite ametnikele koolituste korraldamist narkootiliste ja psühhotropsete ravimite mõjust ning kainenema toimetatud isikute tervises seisundi hindamisest;
- 4) tõhustada selliste kambrite läbiotsimist, kus viibivad isikud, kes tarvitavad narkootilisi ja/või psühhotropseid ravimeid.

Lisaks palus õiguskantsler PPA peadirektoril anda ülevaade sellest, kuidas on politsei täitnud siseministri 17.09.2012. a kirjas nr 9-2/65-3 seatud ülesandeid, mis samuti puudutasid kinni peetavate isikute surmajuhtumeid ja mis olid ajendatud õiguskantsleri analüüsist 2011. aastal aset leidnud kinni peetavate isikute surmajuhtumite kohta.

PPA peadirektor nõustus õiguskantsleri soovitustega ja märkis, et õiguskantsleri tähelepanekuid puudutavaid koolitusi ja õppepäevi on kinni peetavate isikute üle järelevalvet tegevatele ametnikele juba korraldatud ning neid jätkatakse ka 2014. aastal. Näiteks on PPA 2014. aasta koolituskavasse planeeritud jätkukoolitus narkootilise joobe olemusest ning selle leevendamiseks kasutatavate ravimite mõjust. Tallinna kainestusmaja videovalve kohta kinnitas peadirektor aga, et kahjuks ei ole 2014. aasta eelarves valveseadmete paigaldamiseks raha, kuid vastav eelarvetaotlus tehakse 2015. aastaks.

2. Väljasaatmiskeskus (välismaalaste kinnipidamiskeskus)

Õiguskantsleri nõunikud tegid 2013. aastal etteteatatud kontrollkäigu ning järelkontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) väljasaatmiskeskusesse:

- kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti väljasaatmiskeskusesse (alates 01.10.2013 välismaalaste kinnipidamiskeskus) ([asi nr 7-7/130203](#));
- järelkontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti välismaalaste kinnipidamiskeskusesse ([asi nr 7-7/131436](#)).

Kontrollkäigul osales eksperdina perearst.

Alates 01.10.2013 nimetati väljasaatmiskeskus ümber välismaalaste kinnipidamiskeskuseks seoses varjupaigataotlejate kinnipidamise õiguslike aluste muutmisega. Seepärast juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et keskuse ümberkujundamine eeldab suuremat keskendumist varjupaigataotlejate olukorra erisustele, muu hulgas on aktuaalne eri toitumistavade arvestamine ning psühholoogilise nõustamise teenuse osutamine inimestele, kes meie regioon- nis valdavalt kõneldavaid võõrkeeli ei valda.

Õiguskantsleri eelmine kontrollkäik väljasaatmiskeskusesse toimus 2011. aastal.

2.1. Sunni kohaldamine

Kontrollkäigu tulemusena käsitles õiguskantsler käeraudade kasutamise õiguspärasust. Nimelt selgus, et väljaspool keskust saatmisel kohaldati saadetavate suhtes tavaliselt käeraudu,

sh naiste ja (väidetavalt) alaealiste isikute suhtes. Lisaks ei dokumenteeritud vastavatel lubadel käeraudade kasutamise faktilisi põhjendusi ning osal juhtudel ei olnud järgitud otsustuspädevust. Samuti ei selgunud menetlusedokumentidest, kas käeraudasid kasutati meditsiiniprotse- duuride ajal ning kas saatemeeskond viibis tervishoiuteenuse osutamise juures (nägemis- või kuuldeulatuses).

Järelkontrollkäigu raames selgus, et õiguskantsleri sellekohaste soovitude tulemusena oli käe- raudade kohaldamise praktikad oluliselt muudetud ning käeraudade kasutamine saatmisel oli erandlik.

Lisaks käsitles õiguskantsler väljasaadetavate suhtes sisekorraeeskirja rikkumise korral tur- vaabinõude kohaldamist. Õiguskantsler juhtis PPA peadirektori tähelepanu vajadusele kohal- dada turvaabinõusid vaid eesmärgipäraselt isikust lähtuva ohu kõrvaldamiseks, kui isik oma tegevusega või tervises seisundi tõttu ohustab iseennast, teisi või keskuse turvalisust. Õigus- kantsler soovitas turvaabinõude kohaldamise otsuste tegemisel järgida haldusmenetluse nõu- deid.

2.2. Toitlustamine

Kontrollkäigu raames esitasid keskuses viibivad isikud kaebusi toitlustamise kohta. Peamiselt kurdeti, et toitu on vähe ning õhtu- ja hommikusöögi vahe on väga pikk. Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusena suurendada toidunorme ning Terviseametile soovitusena lähtuda keskuse toitlustamise kontrollimisel suurendatud toidunormidest, mis on ette nähtud vähese kehalise aktiivsusega, ruumis viibivatele, istuva töö ja tegevusega hõivatud vähe liikuvatele kin- nipeetavatele.

Järelkontrollkäigu raames selgus, et soovitus ei olnud täidetud. Kuna keskuse toitlustamise suhtes olid kaebused jõudnud ka kohtusse, ei pidanud õiguskantsler võimalikuks seda küsi- must veel kord käsitleda.

2.3. Ajasisustamisvõimalused

Õiguskantsler kordas soovitusena mitmekesistada keskuses pikemat aega kinni peetavatele isi- kutele pakutavate tegevuste ringi. Järelkontrollkäigu raames selgus, et PPA oli astunud selleks mitmeid samme. Ühe keskusesse tööle asunud ametniku tööülesandeks oli muu hulgas aktiiv- sete ajasisustusvõimaluste loomine: korraldati eesti keele õppimist, käelisi tegevusi (joonista- mine, meisterdamine), kavandati projekti sportimisvõimaluste laiendamiseks ning internetile juurdepääsuks.

2.4. Alaealiste kinnipidamine

Kontrollkäigu ajal peeti keskuses kinni mitmeid (väidetavalt) alaealisi isikuid. Vanuse tuvasta- mise ekspertiisis hinnati neist enamiku vanuseks siiski enam kui 18 aastat.

Õiguskantsler viitas rahvusvahelise õiguse aktides määratletud põhimõttele, mille kohaselt ei tohiks alaealisi üldjuhul migratsioonihalduse eesmärgil kinni pidada. Õiguskantsler soovitas juhul, kui keskuses siiski alaealisi kinni peetakse, luua võimalused eakohasteks tegevusteks (kunstitarbed, eakohased raamatud, keeleõppemängud või -raamatud, mida oleks võimalik kasutada eri keeli kõnelevatel isikutel, võimalused kehaliseks tegevuseks); korraldada saatjata alaealiste kasvatuslik järelevalve ning tegevusjuhendamine; võimaldada koolikohustuslikkus eas lastel omandada haridust; osutada arusaadavas keeles ja viisil vajalikke teenuseid (sh psühho- loogiline nõustamine); selgitada asutuse sisekorda suuliselt ning lihtsas sõnastuses; kaasata eestkostetasutust keskuses viibimiseiga seonduvate küsimuste lahendamisse.

Siseminister vastas, et kui PPA peab kinni saatjata alaealise välismaalase, siis suunatakse ta Sotsiaalkindlustusameti kaudu asenduskoduteenust osutavasse asutusse. Halduskohus võib anda siiski loa paigutada isik keskusesse, kui on põhjendatud kahtlus välismaalase vanuse kohta esitatud andmete õigsuse suhtes. Sel juhul koheldakse isikut keskusel kui täisealist seni, kuni ekspertiisiotsuse või muude tõenditega pole tõendatud vastupidist.

2.5. Muud küsimused

Õiguskantsler tegi lisaks soovitusel korraldada, kui vaja, tervishoiuteenuste ja psühholoogilise nõustamise teenuse osutamisel tõlkimine. Ta kordas ka soovitusel võimaldada keskusel viibijatele säilitavat hambaravi keskuse kulul, kui isikul puudub raha, et ise hambaravi eest tasuda.

Õiguskantsler osutas ühtlasi väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse vastuoludele Euroopa õigusega küsimustes, mis puudutavad isikule vabatahtlikku Eestist lahkumise võimaldamist, kinnipidamise aluste määratlemist ja kinnipidamise tähtaega. Õiguskantsler juhtis seejuures tähelepanu Euroopa õiguse ülimuslikkusele ning vajadusele riigisisese õiguse tõlgendamisel arvestada Euroopa õigusest tulenevaid nõudeid.

Lisaks tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida tervikuna väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust ning selle alusel kehtestatud keskuse sisekorraeeskirja, et arvestada seadusest, põhiseadusest, Euroopa inimõiguste konventsioonist, Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) juhistest ning hea halduse tavast tulenevaid kohustusi. Lingid nendele seisukohtadele on toodud ülevaate 2. osas Siseministeriumi valitsemisala all.

3. Vanglad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler etteteatatult 2 vanglat:

- kontrollkäik Tartu Vanglasse ([asi nr 7-7/130537](#));
- kontrollkäik Harku ja Murru Vangla Harku territooriumile (edaspidi ka Harku ja Murru Vangla) ([asi nr 7-7/140144](#)).

Tartu Vangla kontrollkäigul osales tervishoiuteenuste osutamise hindamiseks eksperdina perearst. Harku ja Murru Vangla kontrollkäigul osalesid eksperdina 2 pediaatrit, kes kontrollisid vangla emade-lastel osakonnas viibivate laste olmetingimusi ja kasvukeskkonda, emadega koos viibivatele lastele osutatavate tervishoiuteenuste kohasust ja piisavust, laste tervist ja füüsilist arengut ning lastele tagatud sotsiaalset kaitset.

Õiguskantsler on varem põhjalikumalt kontrollinud Tartu Vanglat kahel korral (2006. ja 2009. aastal) ning toonast Harku Vanglat kolmel korral (2001., 2007. ja 2010. aastal).

Kontrollkäikudel vanglates tuvastatud kitsaskohti on pikemalt kajastatud alljärgnevalt.

3.1. Kestva ohjeldamise puhul isiku kontrollimine

Kontrollkäikudel tutvuti füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise protokollidega. Protokollide kontrollimisel tekkisid järgmised küsimused. Esiteks, millise ajavahemiku möödudes muutub ohjeldusmeetme kohaldamine kestvaks. Teiseks, millise ajavahemiku möödudes tuleb kestva ohjeldusmeetme kasutamise puhul meetmele allutatud isikut kontrollida (hinnata selle meetme kohaldamise jätkuvat vajadust).

Riigisisesele kohtupraktikale ja rahvusvaheliste organisatsioonide (nt CPT) seisukohtadele tuginedes leidis õiguskantsler, et vangla peab oma praktikas pidama kestvaks ohjeldusmeetme kasutamiseks olukorda, kus kinni peetava isiku suhtes kasutatakse ohjeldusmeetmeid üle 10

minuti järjest, ning seejuures tuleb alati täita füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise protokolliga III osa „Kontroll kestva ohjeldusmeetme kasutamise korral“.

Kontrolli tulemusel tegi õiguskantsler Tartu Vanglale soovitus kestva käeraudadega ohjeldamise puhul kontrollida ohjeldatud kinni peetavat isikut vahetult isikuga suheldes vähemalt iga 15 minuti möödudes.

3.2. Füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise kajastamine protokollis

Kontrollkäikudel kontrolliti füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise protokolle. Neist nähtus, et mitmel juhul on tervishoiutöötaja märges ohjeldatud kinni peetava isiku tervise kohta väga üldsõnaline või puudus kontrolli tegemise kellaeg⁹³ ja/või kuupäev⁹⁴. Lisaks leiti Harku ja Murru Vangla kontrollimisel puudusi vahetu sunni rakendamise dokumenteerimisel.

Toetudes Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Riigikohtu praktikale ning CPT seisukohtadele, rõhutas õiguskantsler kinni peetava isiku suhtes füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise nõuetekohase dokumenteerimise olulisust. See on tähtis nii kinni peetavate isikute väärkohtlemise ennetamise ja tõkestamise seisukohalt, ent oluline ka riigile, et tõrjuda alusetuid süüdistusi väärkohtlemises. Nimetatud meetmete kasutamist peab dokumenteerima viisil, mis võimaldaks sedastada, kelle suhtes, millist meetet ja kui pika aja vältel kasutati ning kuidas, millal ja kes isiku seisundit kontrollis. Meditsiinilise läbivaatuse puhul on oluline fikseerida muu hulgas läbivaatuse aeg, objektiivne leid ja läbivaatust toimetanud meedikute või meedikute nimed.

Eelnevast tulenevalt soovitas õiguskantsler vanglatel edaspidi kajastada protokollis tervishoiutöötaja tehtud kontrolli tulemus võimalikult üksikasjalikult ja märkida protokollis muud tervishoiutöötaja tehtud kontrolli puudutavad andmed (kontrolli aeg, tervishoiutöötaja nimi ja allkiri). Lisaks soovitas õiguskantsler Harku ja Murru Vanglal edaspidi talletada füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamist ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimist kajastavates protokollides täpsemalt neid faktilisi asjaolusid (kinni peetava isiku käitumine), mis tingisid vahetu sunni rakendamise ja selle jätkamise, või siis viidata protokollis sõnaselgelt, kust vastav kirjeldus leitav on.

3.3. Tervisekontrolli tegemine pärast saatmist, mille käigus on kasutatud füüsilist jõudu või ohjeldusmeetet

Kontrollkäigul Tartu Vanglasse tutvuti saatmiskavade/-plaanidega, kust nähtus, et üldjuhul ühest kinnipidamisasutusest teise saatmisel kinni peetavate isikute suhtes käe- ja jalaraudu ei kasutata. Samas on kõnealused meetmed kasutusel siis, kui isikut saadetakse vanglast näiteks haiglasse või mõnda teise kohta väljaspool kinnipidamisasutust. Tartu Vanglas koostatud saatmiskavasid/-plaanide ja ohjeldusmeetmete kohaldamise kohta koostatud akte kontrollides ei nähtunud neist, et pärast vanglavälisel saatmisel ohjeldusmeetmete kasutamist oleks kinni peetava isiku tervist kontrollinud tervishoiutöötaja sarnaselt vanglasisesel ohjeldusmeetme kasutamisega.

Õiguskantsler tegi Tartu Vanglale soovitus täita vangistusseaduse nõuet, mille järgi peab tervishoiutöötaja kontrollima kinni peetava isiku tervist pärast saatmist, kui sel ajal on isiku

93 Vt kontrollkäik Tartu Vanglasse (asi nr 7-7/130537).

94 Vt kontrollkäik Harku ja Murru Vangla Harku territooriumile (asi nr 7-7/140144).

suhtes kasutatud ohjeldusmeetmeid. Ohjeldusmeetme kasutamise ja tervisekontrolli tegemise kohta tuleb koostada protokoll.

3.4. Täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamist puudutavad dokumendid isiklikes toimikutes

Õiguskantsleri nõunik tutvus kontrollkäigul Harku ja Murru Vanglasse kuue kinni peetava isikliku toimikuga. Napi tutvunud toimikute hulga põhjal võib eeskätt ette heita seda, et toimikutes ei olnud küllaldaselt kajastatud täiendavate julgeolekuabinõude rakendamist puudutav dokumentatsioon. Vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirja kohaselt on vanglateenistusel muu hulgas kohustus talletada isiklikus toimikus kinnipeetava suhtes täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise dokumendid. Õiguskantsleri hinnangul tähendab see nõue, et toimik peab sisaldama nii neid dokumente (haldusakte), millega täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldatakse, kui ka materjale, mis puudutavad julgeolekuabinõude kohaldamise jätkamist või lõpetamist.

Õiguskantsler soovitas Harku ja Murru Vanglal edaspidi talletada kinnipeetavate isiklikes toimikutes kõik vangistusseaduse ja vangla sisekorraeeskirjaga sätestatud dokumendid, sh materjalid täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise kohta.

3.5. Vanglaametnike psüühikahäiretealane väljaõpe

Tartu Vanglas kontrollitud täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise käskkirjadest nähtus, et üks kolmest kõige levinumast põhjusest, miks kinni peetava isiku suhtes julgeolekuabinõusid kohaldatakse, on kinni peetava isiku käitumine, mis on ohtlik talle endale. Seejuures ei pruugi alati olla tegemist sellise kinni peetava isikuga, kellel on diagnoositud psüühikahäire. Ka vanglateenistuse ametnikud, kellega kontrollkäigu ajal vesteldi, tõid esile, et väga sageli tuleb neil kokku puutuda kinni peetava isikuga, kelle käitumine võib viidata psüühikahäirele (nt enesevigastamine). Samas kinnitasid ametnikud, et selliste häirete kahtlusega kinnipeetava isikuga tegelemiseks napib teadmisi ja oskusi.

Õiguskantslerile teadaolevalt on Tartu Vanglas toimunud vanglateenistusele vähemalt üks koolitus, kus Soome välislektor puudutas kinni peetava isiku psüühikahäiretega seonduvaid teemasid.⁹⁵ Õiguskantsler tegi Tartu Vanglale soovitusena jätkata vanglateenistusele psüühikahäirete teemal koolituste korraldamist.

3.6. Ohjeldusmeetmete kohaldamine Tartu Vanglas asuvas psühhiaatriaosakonnas

Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas leidis õiguskantsler puudusi ohjeldusmeetmete kohaldamisel. Nimelt oli tööajavälisel ajal koduvalves olnud arst teinud ohjeldusmeetme rakendamise otsuse telefoni teel.

Õiguskantsler asus seisukohale, et psühhiaatriaosakonnas ohjeldusmeetmete rakendamisel arsti otsuse tegemine ilma patsiendi seisundit isiklikult ja vahetult hindamata on vastuolus psühhiaatrilise abis seaduse § 14 lõikega 3. Selline praktika võib tuua kaasa patsiendi põhiõiguse vabadusele ja isikupuutumatussele meelevaldse riive, mis omakorda kätkeb endas ohtu julma, ebainimliku või väärikust alandava kohtlemise tekkeks.

Tulenevalt eeltoodust tegi õiguskantsler Tartu Vanglale ettepaneku järgida ohjeldusmeetme rakendamisel nõuet, et arst isiklikult ja vahetult hindaks patsiendi seisundit.

95 Koolitus toimus 09.08.2011 koostöös Õiguskantsleri Kantseleiga.

Tartu Vangla kontrollkäigu kohta vanglale edastatud õiguskantsleri soovitudele antud vastusest nähtus, et vangla nõustus õiguskantsleri soovitudega osaliselt. Õiguskantsleri ja vangla seisukoht füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikuja terviseseisundi kontrollimise protokollide täitmise suhtes erines. Nimelt asus vangla seisukohale, et kõnealust protokollide igal vahetu sunni rakendamise juhul täitma ei pea ning samuti ei tule põhjalikult kajastada tervishoiutöötaja hinnangut kinni peetava isiku tervisele pärast ohjeldamist.

Lähtudes Tartu Vangla vastusest õiguskantsleri kontrollkäigu kokkuvõttes toodud soovitusel, koostas õiguskantsler 19.12.2013 Tartu Vanglale lisa soovitusel, milles palus veel kord kaaluda ohjeldusmeetmete kohta koostatava protokollide täitmise praktika muutmist. Tartu Vangla jäi vastuses õiguskantsleri lisa soovitusel oma varasemate seisukohtade juurde ning ei pidanud senise praktika muutmist võimalikuks.

3.7. Kinni peetavate isikute riietus

Paljud kinni peetavad isikud kurtsid õiguskantsleri kontrollkäigul Harku ja Murru Vanglasse, et vangla pakutav riietus on liiga õhuke ning talvisel ajal on selles külm väljaspool siseruume liikuda. Soojemaid riideid vangla talveperioodiks ei väljasta, samuti ei ole kuigivõrd lubatud kasutada isiklike riietusesemeid. Väideti, et puudub mõnede kinni peetavatele vajalik soe aluspesu, vangla antavad kindad on liiga õhukesed ja torukujuline sall naistele liiga lai ega täida oma ülesannet. Naissoost kinni peetavad kurtsid, et aluspesu peab soetama sõltumata raha olemasolust vanglasisesel isikuarvel kinni peetav isik ise ja vanglateenistus aluspesu ei anna. Samuti kurdeti, et vanglateenistus ei väljasta jalatseid ning neid tuleb endal soetada.

Lähtudes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, Eesti Vabariigi põhi-seadusest ja vangistuseseadusest, peab vanglateenistus tagama, et kinni peetaval isikul oleks kasutada küllaldases puhtuseastmes, oludele sobiv ja kuiv riietus. Samuti on CPT korduvalt rõhutanud riigivõimu kohustust tagada kinni peetavatele isikutele küllaldane, soe, aastaajale vastav ja värskes õhus viibimist võimaldav riietus.⁹⁶

Eelnevalt tulenevalt soovitas õiguskantsler Harku ja Murru Vanglal tagada kõigile vangla Harku vangistusosakonnas kinni peetavatele isikutele aastaajale, isiku liikumisvõimalustele ja terviseseisundile vastav sobiv riietus (sh sokid, jalatsid ja aluspesu). Õiguskantsler soovitas ka analüüsida vangla väljastatava riietuse sobivust kinni peetavatele isikutele ning muuta vajaduse korral vangla praktikad riietuse väljastamisel (pakkuda kinni peetavatele sobivaid riietusesemeid).

3.8. Värskes õhus viibimine

Kontrollkäigul Harku ja Murru Vanglasse ilmnes probleeme kinni peetavate isikute igapäevase tunniajalise värskes õhus viibimisega. Nimelt kujutab jalutuskäiguks mõeldud paik endast traatvõrgust aeda, millel pole seinu ega katust, mis kaitseks isikuid ilmastikumõjude eest. Meessoost kinni peetavad isikud selgitasid, et kuna nende värskes õhus viibimise ajal saavad naised meeste eluosakonnas olevat duširuumi kasutada, on raskendatud soovi korral (nt isikul hakkab jalutades külm) eluosakonda tagasi pääseda, sest vanglateenistus ei saada isikuid mõistliku aja jooksul selle soovi avaldamisest hoonesse tagasi.

CPT on järjepidevalt rõhutanud igapäevase värskes õhus viibimise võimaluse olulisust, samuti on CPT selgitanud, et värskes õhus viibimiseks mõeldud paik peab pakkuma võimalust puhata

⁹⁶ Vt nt „Report to the United Kingdom Government on the visit to the Bailiwick of Guernsey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 19 to 22 March 2010”, p 23. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/gbr/2010-37-inf-eng.htm>.

ja kaitset ilmastiku eest ning selleks peab vanglateenistus tarvitusele võtma vastavad abinõud.⁹⁷ Konkreetset Eesti kontekstis on CPT teinud etteheiteid Viru Vanglale, nõudes, et jalutusboksid oleks puhkamisvõimalus ja et need kaitseks ilmastikunähtuste eest.⁹⁸

Õiguskantsler soovitas Harku ja Murru Vanglal muuta eluhoone kõrval asuvat jalutusaedikut, et saaks varju kehva ilma korral (nt osaliselt katta see varikatusega, varustada seinaga, mille taha peituda tuule eest varju). Õiguskantsler lisas, et töökorralduses tuleb juhinduda põhimõttest, et isik tuleb mõistliku aja jooksul saata soovi avaldamise järel tagasi eluhoonesse. Mõistlik aeg ei saa õiguskantsleri hinnangul seejuures ületada 5 minutit.

3.9. Olmetingimused

Kontrollkäigul Harku ja Murru Vanglasse ilmnisid mitmed olmetingimustega seotud puudused.

Jätkuvaks ja aastaid väldanud probleemiks Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonnas on naissoost kinni peetavate isikute napid võimalused isikliku hügieeni eest hoolitsemiseks. Kinnipeetavad kurtsid, et hommikul ei jõua nad enne loendust selleks ette nähtud 20 minuti vältel ennast korrastada ja tualetti küllastada. Eriti hull on kinni peetavate isikute sõnul olukord N1-osakonnas, kus pesuruumis on ca 70 kinni peetava isiku tarbeks 3 WC-potti ja 3 kraanikaussi. Ka jääb vaid eluosakonnas duši all käivatel naiskinnipeetavatel (s.t need kinni peetavad isikud, kes ei tööta) nende endi sõnul liiga vähe aega (väidetavalt 15 minutit isikule) ennast pesta ja pesemise järel korrastada (sh juukseid kuivatada, kuna puudub foon).

Hügieenitoiminguteks kasutatavate ruumide ja nende sisustuse olukord on sisuliselt sama, mis eelmise kontrollkäigu ajal.⁹⁹ Õiguskantsler nendib, et tema arvamus ei ole võrreldes 2010. aastaga muutunud ning tegemist on jätkuvalt tõsise probleemiga, millega vanglateenistus peab tegelema. Õiguskantsler tegi soovitusi otsida kiiremas korras võimalusi rajada vangla eluhoonesse või vahetult selle juurde isikliku hügieeni tagamiseks vajalikke ruume, mis on varustatud WC-pottide, kraanikausside ja võimaluse korral dušiga.

Ringkäigul N1-osakonnas kontrollisid õiguskantsleri nõunikud ka ruumi, mida vanglateenistuse sõnul kasutatakse muu hulgas selleks, et vajaduse korral toimetada naissoost kinni peetavate isikute läbiotsimist lahtiriietumisega. Ruum oli tuntavalt jahe, sealne radiaator oli külm ning ruumis oli avatud aken.

Kuigi kogutud tõendid ei kinnitanud, et ruumi oleks hoitud jahedana alaliselt ja sihipärase tegevuse tulemusena, pidas õiguskantsler vajalikuks märkida, et kinni peetavate isikute lahtiriietumisega läbiotsimine ruumis, kus ei valitse vähemalt tavapärase toatemperatuur, on lubamatu ja õiguskantsler tegi ettepaneku see viivitamata lõpetada. Vanglateenistus peab õiguskantsleri hinnangul jälgima edaspidi, et lahtiriietumisega läbiotsimiseks kasutatav ruum oleks küllaldaselt kōetud ja seda ka igal üksikjuhul (s.t läbiotsimist korraldab vanglateenistuse ametnik peab alati veenduma, et ruum temperatuur on selleks sobiv).

Lisaks kaebasid meessoost kinni peetavad isikud õiguskantsleri nõunikele, et kambrites olevatel kahekordsetel metallist narivooditel puudub redel, mis võimaldaks hõlpsasti ülemisele narile ronida. Nii vanglateenistuse ametnikud kui ka kinni peetavad isikud, kellega õiguskantsleri nõunikud vestlesid, väitsid, et voodikoha määramisel kas ülemisele või alumisele narile arvestatakse isiku terviseseisundit (ülemisele narile saavad koha need, kellele sinna ronimine

97 Vt nt „Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 31 May to 13 June 2011“, p 131. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-06-inf-eng.htm>.

98 Vt „Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 30 May to 6 June 2012“, p 63. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.cpt.coe.int/documents/est/2014-01-inf-eng.htm#_Toc343076434.

99 Kontrollkäik Harku Vanglasse. Kättesaadav arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_harku_vangla.pdf.

ei ole nii raske). Vanglateenistuse ametnike sõnul on vanglateenistus probleemi teadvustanud ja taotletud on raha ülemisele narikorrusele pääsemist hõlbustavate vahendite hankimiseks. Õiguskantsler avaldas lootust, et ülemisele narile ronimist hõlbustavad vahendid paigaldatakse lähiajal.

3.10. Õigusaktide ja kohtulahenditega tutvumiseks ette nähtud arvuti

Ringkäigul Harku ja Murru Vanglas soovisid õiguskantsleri nõunikud kontrollida, millised õigusaktide andmebaasidele ja kohtulahendite registritele ligipääsu võimalused on vangla interneti vahendusel loonud, lähtudes vangistusseaduse nõuetest. Paraku ei õnnestunud raamatukogus asuvat arvutit käivitada ning kontrollkäigu tulemusel ei tekkinud õiguskantsleri nõunikel kindlust, kas ja milliseid ressursse on kinni peetavatel isikutel võimalik interneti vahendusel kasutada.

Seepärast andis õiguskantsler soovitus tagada vangla raamatukogus oleva arvuti vahendusel ligipääs ametlikele õigusaktide andmebaasidele ja kohtulahendite registreile.

3.11. Emade-laste osakond Harku ja Murru Vanglas

3.11.1. Õiguskantsleri tähelepanekud

Emade-laste osakonnas oli kontrollkäigu ajal 2 ema ja 2 imikut. Osakonnas viibivatel emadel oli kasutada pesumasin, samas oli osakonnas viibivatele emadele jäänud mulje, et nad on kohustatud osakonnas asuva pesumasinaga pesema oma kulul ka vangla väljastatud riideesemeid. Samuti nenditi, et emade-laste osakonda ei jõua venekeelne ajaleht. Osakonnas viibivad emad kurtsid, et probleeme on ka toitlustamisega. Rinnaga toitmisel tekib kergesti tühja kõhu tunne, kui õhtusöögi ja hommikusöögi vahele jääb liiga pikk ajavahemik (vangla kodukorras sätestatud päevakava kohaselt umbes 12 tundi).

Vangla kodukorra punkti 11.5 kohaselt on vanglateenistuse väljastatud vooditarvikute, käterätikute, kinnipeetava vangla riietuse ja tööriietuse pesemine kinnipeetavale tasuta. Erandeid selle suhtes ei ole kehtestatud ka emade-laste osakonna kohta käivates kodukorra erisätetes. Õiguskantsler soovitas täiendavalt selgitada emade-laste osakonna kinni peetavatele isikutele, et neil on õigus anda vangla väljastatud riideesemed vanglale tasuta pesta.

Vangistusseaduse kohaselt tagatakse kinni peetavale isikule võimalus lugeda üleriigilisi päevalehti ja ajakirju. Sellest lähtuvalt soovitas õiguskantsler vanglal tagada, et ka emade-laste osakonnas oleks võimalik lugeda vangla pakutavaid üleriigilisi päevalehti, sh venekeelseid.

Samuti kohustab vangistusseadus vanglateenitust sisustama rasedate naiste jaoks vanglas eraldi ruumid ja korraldama laste eest hoolitsemise. Õiguskantsleri hinnangul tähendab see hoolitsemist laias tähenduses, k.a seda, et vanglas koos emaga viibivatele lastele oleks tagatud täisväärtuslik toit ja rinnaga toitev ema ei peaks kannatama tühja kõhtu või näljatunnet. Õiguskantsler tegi vanglale soovitus jälgida järjepidevalt rinnaga last toitvate emade toitlustamist emade-laste osakonnas ning vajaduse korral ka ilma isiku avalduseta sekkuda ning rinnaga last toitva kinni peetava isiku toitlustamine ringi korraldada. Samuti soovitas õiguskantsler analüüsida emade-laste osakonna päevakava ja toitlustamist ning leida võimalus pakkuda rinnaga toitvatele emadele lisatoidukorda, et ajavahemik õhtusöögi ja hommikusöögi vahel ei kujuneks ülearu pikaks.

3.11.2. Ekspertide järeldused ja soovitused

Kontrollkäigul osalenud meditsiinieksperdid hindasid vanglas viibivate laste olmetingimusi ja kasvukeskkonda, lastele tagatud tervishoiuteenuste kohasust ja piisavust emade ja meditsiinipersonali intervjuerimise ning laste tervisekaartide alusel, samuti emadega koos vanglas viibivate laste tervist, füüsilist ja vaimset arengut. Lisaks analüüsisid eksperdid lastele tagatud sotsiaalset kaitset sotsiaalosakonna töötajate intervjuerimise alusel.

Ekspertide hinnangul on laste kasvukeskkond ja toitlustamine vanglas rahuldavad. Lastele on tagatud adekvaatne tervisekontroll ja hea meditsiiniabi nii ägedate haigestumiste kui ka krooniliste haiguste korral.

Ekspertid tegid kontrollkäigul nähtu põhjal järgmised ettepanekud:

- 1) hõlmata enam erialaspetsialiste laste jälgimisse, milleks eksperdid pakkusid oma abi;
- 2) kaasata erialaspetsialistina regulaarselt lastepsühholoogi;
- 3) avardada laste suhtlemiskeskonda;
- 4) võtta tervisekaartides kasutusele Eesti laste kasvukõverad;
- 5) võimaldada last kureerivale perearstile ligipääs lapse digitaalsele terviseloole, et tagada adekvaatne ülevaade lapse konsultatsioonidest väljaspool haiglat;
- 6) korraldada nii ennetähtaegsel kui ka plaanilisel ema vanglast vabastamisel ümarlauavormis kokkusaamine enne kojusaatmist lapse ema (vajaduse korral teiste pereliikmete), vanglas sotsiaaltööga tegeleva ametniku, meditsiinipersonali ja elukohajärgse lastekaitsetöötaja osavõtul, et tagada lapse hea tervis ja igakülgne turvaline elukeskkond ka väljaspool vanglat.

Õiguskantsler nendib kahetsusega, et mitmed ekspertide soovitused kattuvad juba 2010. aasta kontrollkäigu järel tehtud soovitustega, mida ei ole senini täidetud (laste kasvukõverad, lastepsühholoogi kaasamine). Õiguskantsler soovitas vanglal täita kontrollkäigul osalenud meditsiiniekspertide ettepanekud.

4. Kaitsevägi

20.03.2013 korraldasid õiguskantsleri nõunikud etteteatatud kontrollkäigu Vahipataljoni ([Kontrollkäik Vahipataljoni, asi nr 7-7/130490](#)). Kontrollkäigul ei tuvastatud selliseid rikkumisi, mis oleksid tinginud kaitsevæele konkreetsete soovituste või ettepanekute tegemise.

5. Erikoolid

Eestis on kaks kasvatuseritingimusi vajavate laste erikooli: Tapa Erikool poistele ja Kaagvere Erikool tütarlastele. 08.11.2013 tegid õiguskantsleri nõunikud sellest ette teatades kontrollkäigu Tapa Erikooli ([Kontrollkäik Tapa Erikooli, asi nr 7-7/140013](#)). Õiguskantsler kontrollis viimati Tapa Erikooli 2009. aastal.

Kontrollimisel selgus, et mitmeid õiguskantsleri eelnevate kontrollkäikude järel tehtud soovitusi ja ettepanekuid ei ole siiani täidetud, mistõttu ei olnud olukord Tapa Erikoolis võrreldes 2009. aastaga paranenud. Pigem vastupidi – kontrollkäigu ajal valitses koolis pingeline õhkkond ning nii õpilased kui ka mõned koolitöötajad ei tundnud ennast koolis turvaliselt.

Kontrollkäigul tekkis sügav kahtlus, kas Tapa Erikool suudab praegu täita talle alaealise mõjuvõime vahendite seadusega pandud ülesannet teha kooli suunatud laste üle pidevat kasvatuslikku järelevalvet ning osutada kaasabi alaealise õiguserikkuja resotsialiseerimisele ja alaealise järgnevate võimalike õiguserikkumiste ennetamisele.

Järgnevalt on põhjalikumalt kirjeldatud kontrollkäigul tuvastatud peamisi puudusi.

5.1. Turvalisus

Korduva probleemina kerkis kontrollkäigul üles Tapa Erikooli õpilaste ja töötajate turvalisuse küsimus.

Erikooli kontrollimisel selgus, et koolis on sagedased konfliktid ja vägivaldajuhtumid õpilaste vahel ning nii verbaalselt kui ka füüsiliselt on rünnatud kooli töötajaid. Lisaks lõhuvad õpilased sageli kooli inventari. Samuti on ette tulnud vargusi ning keelatud ainete ja esemete toomist kooliterritooriumile.

Kooli eaturvalisust süvendab ka asjaolu, et paljudel Tapa Erikoolis õppivatel lastel on diagnoositud erinevad psüühikahäired. Lastepsühhiaatrid on aastaid väljendanud sügavat muret Tapa Erikooli raskete psüühikahäiretega õpilaste pärast, sest psühhiaatrite hinnangul ei ole erikool praegusel kujul väheste kognitiivsete võimete ja ettearvatu käitumisega lastele sobiv koht. Erikoolidesse suunatud psüühikahäiretega lastele vajaliku rehabilitatsioonikeskkonna võimaldamata jätmine ei ole kooskõlas ka ÜRO lapse õiguste konventsiooniga, mis näeb ette, et õigusrikkumise toime pannud laste suhtes kohaldatavad abinõud peavad tagama lastele sellise kohtlemise, mis garanteerib neile heaolu ja on vastavuses nii nende olukorraga kui ka nende toime pandud õigusrikkumisega. Erikooli juhid on möönnud, et praegu ei suuda erikool pakkuda psüühikahäiretega õpilaste vajadustele vastavat keskkonda.

Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler Tapa Erikooli juhtkonnale ning haridus- ja teadusministrile ettepaneku astuda viivitamata samme õpilaste ja koolitöötajate turvalisuse tagamiseks koolis. Lisaks soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril koostöös sotsiaalmistriga välja töötada regulatsioon, mis võimaldaks kasvatuse eritingimusi vajavate laste kooli suunatud õpilasi individuaalselt käsitleda ja arvestada nende erivajadustega, samuti seada erikoolides sisse erinevad režiimid.

5.2. Laste vajadustele mittevastavad eluruumid ja vaba aja veetmise korraldus

Kontrollimisel selgus, et elutingimused ja elukorraldus Tapa Erikoolis ei vasta seal viibivate laste vajadustele.

Õpilaste magamistubade sisustus oli väga napp ja halvas seisukorras. Nii näiteks oli mõnes toas ainsaks mööbliesemeks voodi, mõnes toas aga voodi ja öökapp. Tubades, kus öökappi ei olnud, hoidsid õpilased oma isiklike asju aknalaual. Paljudes tubades puudusid akende ees kardinad, samuti ei olnud mitmel toal ust. Uksi ei olnud ka ühe rühma tualetikabiinidel. Samuti oli napp ja halvas seisukorras rühmaruumide sisustus. Näiteks ei jätkunud ühes rühmaruumis kõikidele õpilastele toole, kusjuures ka olemasolevatest toolidest olid mõned katkised ja kasutuskõlbmatud.

Tapa Erikooli juhtkond põhjendas olukorda sellega, et õpilased on ise kogu mööbli ära lõhkunud, mistõttu ei ole mõtet ruume uuesti möbleerida. Õiguskantsler rõhutas, et pahameel lõhutud mööbli pärast ei saa olla õigustuseks, et eluruumide sisustus on ebapiisav ja ebarahuldavas seisukorras. Õiguskantsleri hinnangul on see, et õpilased lõhuvad sageli mööblit, selge märk puudulikust kasvatustööst, puudulikest oskustest vägivaldajuhtumite ennetamisel ja neile reageerimisel ning kontrolli puudumisest õpilaste käitumise üle. Need on tõsised probleemid, millele tuleb leida lahendus, kuid selleks ei saa olla kogu sisustuse ja isiklike asjade eemaldamine õpilaste eluruumidest.

Ehkki õigusaktides ei ole praegu sätestatud konkreetseid nõudeid õpilaskodu toa sisustusele, ei tähenda see, et õpilase võiks õpilaskodus ilma jätta elementaarsetest mööbliesemetest nagu öökapp, tool, laud. Kindlasti ei tohiks erikooli õpilase toa sisustus olla napim kui näiteks eral-

dusruumis, mille sisustusele on sotsiaalministri määrusega miinimumnõuded kehtestatud¹⁰⁰. Analoogia korras võiks erikooli õpilaskodu puhul teatud mõõndustega eeskujuga võtta tervisekaitse- ja hoolekandeametite¹⁰¹ või asenduskoduteenusele¹⁰², kus on muu hulgas sätestatud konkreetsed nõuded ruumide sisustusele.

Ka Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on märkinud, et eeskujulik alaealiste kinnipidamisasutus tagab kinnipeetavatele nõuetekohase olme. Peale piisava suuruse, hea valgustuse ja ventilatsiooni peaksid alaealiste magamis- ja eluruumid olema korralikult sisustatud ja hästi kujundatud ning jätma positiivse visuaalse mulje. Kui turvakaalutlused ei nõua vastupidist, võiks kinnipeetavate valduses olla mõistlikul hulgal isiklike asju.¹⁰³

Lisaks selgus kontrollimisel, et koolist ja huvitegevusest vaba ajal ei ole õpilastel piisavalt võimalusi olla omaette, viibida värskes õhus, tegeleda füüsiliselt aktiivse või muu meelepärase tegevusega. Kinnises asutuses viibivate alaealiste puhul on sihipärastel tegevustel ja programmidel eriti oluline roll, kuna nendes osalemise kaudu paraneb alaealiste tervislik seisund ja enesehinnang ning arenevad võimed ja oskused, mida alaealine vajab, et kasvada täisväärtuslikuks ühiskonnaliikmeks.¹⁰⁴ CPT on märkinud, et sihipärase tegevuse puudumine kahjustab iga kinnipeetavat, kuid iseäranis kahjulik on see alaealistele, keda iseloomustab eriline vajadus füüsilise ja intellektuaalse tegevuse järele. Alaealistele, kellel on võetud vabadus, tuleks koostada täiemahuline programm, mis hõlmaks üldharidust, sporti, kutsekoolitust, meelelahutust ja teisi otstarbekaid tegevusi. Füüsilisel tegevusel peaks selles programmis olema tähtis osa.¹⁰⁵

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Tapa Erikooli juhtkonnal koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga tagada õpilastele nende individuaalsetele vajadustele vastavad elamis- tingimused ning magamis- ja rühmaruumide korralik sisustus. Samuti soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril kaaluda õpilaskodu ruumide sisustusele miinimumnõuete kehtestamist.

Lisaks soovitas õiguskantsler Tapa Erikooli juhtkonnal leida senisest enam võimalusi õpilastele nii omaette olemiseks kui ka sihipäraseks tegevuseks, pöörates erilist tähelepanu füüsilisele tegevusele ja värskes õhus viibimise võimaluste suurendamisele.

5.3. Õpilaste omavoliline lahkumine koolist

Juba 2009. aastal toimunud õiguskantsleri kontrollkäigul selgus, et Tapa Erikoolis on probleemiks õpilaste omavoliline lahkumine kooli territooriumilt. Toona juhtis õiguskantsler sellele probleemile nii kooli juhtkonna kui ka haridus- ja teadusministri tähelepanu ning soovitas Tapa Erikooli direktoril leida ja kasutusele võtta täiendavad meetmed, et välistada õpilaste omavoliline lahkumine kooli territooriumilt. Paraku ei olnud olukord 2013. aasta kontrollkäigu ajaks paranenud.

Tapa Erikool on kinnine asutus, kust õpilastel ei ole lubatud omal äranägemisel lahkuda. Alaealise mõjutusvahendite seaduse kohaselt on pideva kasvatusliku järelevalve tegemiseks õpilasel keelatud lahkuda kasvatus-eritingimusi vajavate õpilaste kooli territooriumilt, välja arvatud

100 Vt sotsiaalministri 08.02.2002. a määrus nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded“. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13256047>.

101 Vt sotsiaalministri 09.01.2001. a määrus nr 4 „Laste hoolekandeametite tervisekaitse- ja hoolekandeametite nõuded“. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13360780>.

102 Vt sotsiaalministri 20.07.2007. a määrus nr 59 „Tervisekaitse- ja hoolekandeametite nõuded asenduskoduteenusele“. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12855667>.

103 Vt CPT standardid, lk 64, p 29. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.pdf>.

104 Vt „United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty“, 14.12.1990, p 12. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r113.htm>.

105 Vt CPT standardid, lk 65, p 31. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.pdf>.

kooli põhimääruses sätestatud juhtudel. Nimetatud sättest tuleneb selliste koolide kohustus teha kõigi koolis viibivate õpilaste üle pidevat kasvatuslikku järelevalvet ning võtta kasutusele vajalikud meetmed, et välistada õpilaste omavoliline lahkumine koolist. Õpilaste vabaduse piirangu eesmärk on tagada, et lapse kasvatus- ja mõjutamisprotsess toimuks katkematult. Selle protsessi katkemine koolist omavolilise lahkumise tõttu ei tõstata üksnes küsimust ühiskonna turvalisusest (sest omavoliliselt lahkuja võib toime panna õigusrikkumise), vaid avaldab tuntuvat negatiivset mõju lapse resotsialiseerimise edukusele. Samuti ei täida koolist omavoliliselt lahkunud laps koolikohustust.

Õiguskantsler tegi Tapa Erikooli direktorile soovitusi leida viivitamata koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialistidega ja võtta kasutusele täiendavad meetmed, et välistada õpilaste omavoliline lahkumine kooli territooriumilt. Lisaks soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril teha kõik endast olenev, et laste vajadustele vastav tänapäevane elu- ja õppekeskkond valmiks hiljemalt 2015. aastal.

5.4. Turvakontroll seadusliku aluseta

Kontrollkäigul selgus, et Tapa Erikooli järelevalvetöötajad teevad kõigi kooli saabunud õpilaste suhtes turvakontrolli nii vaatlemise kui ka kompimise teel. Turvakontrolli tehakse rutiinselt kõigi kodukülastuselt ja lühiajaliselt väljasõidult kooli naasnud õpilaste suhtes ning mõnikord ka õpilaste liikumisel koolisiseselt. Kooli järelevalvejuht põhjendas turvakontrolli tegemist vajadusega tagada, et õpilase valduses ei oleks keelatud esemeid või aineid.

Õiguskantsler mõistab praktilist vajadust põhjendatud kahtluse korral teha turvakontrolli kooli saabuvate õpilaste suhtes, kuid ei saa aktsepteerida isikute põhiõiguste piiramist seadusliku aluseta. Põhiseaduse § 20 lõikes 1 on sätestatud igäühe õigus vabadusele ja isikupuutumatusse (põhiõigus isikuvabadusele). Isikuvabadust saab põhiseaduse § 20 lõike 2 kohaselt piirata üksnes seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Ka Riigikohus on märkinud, et isiku kohustamine ette näitama tema taskuis olevaid esemeid riivab põhiseaduse §-s 20 sätestatud õigust isikupuutumatusse ning seda võib teha üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras.¹⁰⁶

Alaealise mõjutusvahendite seadusega ei ole erikooli järelevalvetöötajatele antud volitust teha õpilaste suhtes turvakontrolli. Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktoril või tema volitatud isikul on õigus õpilase juuresolekul võtta temalt ära keelatud esemed ja ained ning avada õpilase juuresolekul õpilasele saadetud posti- või muid saadetisi. Eeltoodust ei tulene aga õigust kontrollida õpilast ja tema riietust kompimise teel.

Volitust teha kasvatuse eritingimusi vajavate laste suhtes turvakontrolli ei tulene ka muudest seadustest. Politsei ja piirivalve seaduses on küll sätestatud politsei õigus teha isikute suhtes turvakontrolli, kuid erikoolide järelevalvetöötajatele see volitus ei laiene. Samuti ei laiene erikoolide järelevalvetöötajatele turvaseaduse sätted, mis annavad üksnes turvatöötajale õiguse isiku kinnipidamisel teha isiku ja temaga kaasas olevate esemete turvakontrolli tagamaks, et kinnipeetu valduses ei ole esemeid ega aineid, millega ta võib ohustada ennast või teisi. Tapa Erikooli järelevalvetöötajad ei ole turva- ega sisevalvetöötajad turvaseaduse tähenduses. Seega tuleb koolil põhjendatud kahtluse korral, et õpilase valduses võib olla keelatud esemeid või aineid, pöörduda politsei poole.

Kontrolli tulemusel tegi õiguskantsler haridus- ja teadusministrile soovitusi analüüsida, kas erikoolide teatud töötajatele võiks anda teatud tingimustel õpilaste suhtes turvakontrolli tegemise õiguse. Samuti soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril anda erikoolidele selged juhtnöörid, kuidas tagada, et erikoolide õpilaste valduses ei oleks keelatud esemeid või aineid, seni kuni erikoolide töötajatel turvakontrolli tegemise õigus puudub.

¹⁰⁶ RKKKo 19.05.2005, nr 3-1-1-43-05, p 7.

5.5. Õigus sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusle

Kontrollimisel ilmnes, et Tapa Erikooli õpilaste võimalused oma lähedastega suhelda olid äärmiselt piiratud. Interneti teel oma lähedastega suhtlemise võimalus õpilastel puudus ning internetti võis kasutada üksnes õppetöökoolitöötaja järelevalve all. Telefoni teel oli õpilastel oma lähedastega võimalik suhelda kindlaks määratud kellaaegadel ja üksnes juhul, kui vanem ise kooli helistas. Rääkida võis korraga maksimaalselt 7 minutit ja telefonikõne toimus üksnes koolitöötaja järelevalve all. Ainsaks privaatse suhtlemise võimaluseks lähedastega oli suhtlemine kirja teel.

Lapse õiguste konventsiooni ja lastekaitse seaduse järgi on lapsel, kelle vabadust on piiratud ja kes on seeläbi ajutiselt eraldatud oma vanematest, õigus säilitada isiklikud suhted ja kontakt mõlema vanemaga ja lähedaste sugulastega, välja arvatud juhul, kui see kahjustab last. Ka CPT peab eriti tähtsaks kõigi kinnises asutuses viibivate alaealiste kontaktide säilitamist välismaailmaga. Kontaktide edendamine võib olla väga kasulik alaealistele kinnipeetavatele, kellest paljudel on sotsiaalsete oskuste puudumisest või emotsionaalsest piiratuses tingitud käitumisprobleeme. CPT peab oluliseks rõhutada, et alaealiste kontakte välismaailmaga ei tohiks kunagi distsiplinaarmedetena piirata ega keelata.¹⁰⁷

Alaealise mõjutusvahendite seaduse järgi ei ole kasvatuseritingimusi vajavate õpilaste kooli direktoril ning teistel töötajatel õigust kontrollida õpilase kirjavahetuse ja telefoni või muude üldkasutatavate sidekanalitega edastatavate sõnumite sisu.

Õiguskantsler märkis kontrollkäigu kokkuvõttes, et kinnises asutuses viibival perest eraldatud lapsel peab olema võimalus suhelda oma vanemate ja lähedastega. Samuti ei saa õiguskantsler aktsepteerida helistamise praegust korraldust, kuna see rikub laste õigust eraelu puutumatusle ja sõnumi saladusele.

Õiguskantsler tegi Tapa Erikooli direktorile ettepaneku korraldada laste suhtlemist vanemate ja lähedastega edaspidi nii, et ei rikuta laste õigust sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusle. Lisaks soovitas õiguskantsler erikooli direktoril koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga leida vajalikud vahendid selleks, et ka need lapsed, kelle vanematel ei ole võimalik telefonikõnede eest tasuda, saaksid regulaarselt suhelda oma vanemate ja lähedastega.

6. Tahtest olenematu psühhiaatrilise abi osutajad

Ülevaate aastal kontrollis õiguskantsler 6 tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajat:

- SA Tartu Ülikooli Kliinikum ([asi nr 7-9/130434](#));
- AS Lõuna-Eesti Haigla ([asi nr 7-9/130245](#));
- SA Ahtme Haigla ([asi nr 7-9/130612](#));
- SA Narva Haigla ([asi nr 7-9/130436](#));
- SA Kuressaare Haigla ([asi nr 7-9/130700](#));
- SA Pärnu Haigla ([asi nr 7-9/140146](#)).

Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajate juurde tehtud kuuest kontrollkäigust üks tehti etteteatatult.¹⁰⁸ Eksperte ühelegi käigule ei kaasatud, kuna õiguskantsler kontrollis nimetatud asutusi osas, milles hinnangu kujundamiseks eriteadmisi vaja ei läinud.

Eelkõige nägi õiguskantsler probleemina, et tahtest olenematu ravi otsuste tegemisel ning ohjeldusmeetmete rakendamisel ei osale sugugi igas psühhiaatria haiglas psühhiaater otsus-

¹⁰⁷ Vt CPT standardid, lk 66, p 34. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/estonian.htm>.

¹⁰⁸ Kontrollkäik SA-sse Pärnu Haigla (asi nr 7-9/140146).

tusprotsessis ette nähtud määral. Jätkuva probleemina kerkis esile rakendatud ohjeldusmeetmete puudulik registreerimine¹⁰⁹ ning patsientidele privaatsuse ebapiisav tagamine.¹¹⁰

Järgnevalt on täpsemalt käsitletud viidatud puudusi ja õiguskantsleri ettepanekuid nende kõrvaldamiseks. Enamiku esiletoodud puudustest on kontrollitud asutused ülevaateasta jooksul kõrvaldanud.

6.1. Psühhiaatri kättesaadavus

Tahtest olenematu ravi korraldamise olulisema puudusena võib esile tuua, et sugugi igas psühhiaatriaiglas pole psühhiaater pidevalt kättesaadav. Nii ei olnud kahes kontrollitud asutuses¹¹¹ tagatud ööpäev läbi psühhiaatri olemasolu tahtest olenematu ravi otsuste tegemiseks, mistõttu otsuse võis teha selleks ebapädev isik. Nimelt võis nädalavahetustel ja riigipühadel tahtest olenematu ravi otsuse teha valvearst, kes ei olnud psühhiaater. Ühes asutuses¹¹² tekkis õiguskantsleril täiendavalt kahtlus, et seal ei pruugi olla tagatud, et kohtu loata tahtest olenematu ravile võetud isikule teeb ettenähtud aja jooksul arstliku läbivaatuse ka teine psühhiaater.

Õiguskantsler leidis, et kohtu loata isiku suhtes tahtest olenematu ravi otsuse tegemiseks on vältimatult vajalik psühhiaatri olemasolu haigla psühhiaatriaosakonnas. Ka peab tahtest olenematu ravi kontrollimiseks psühhiaatrilise abi seaduse § 13 lõike 3 järgi teine psühhiaater tahtest olenematu haiglaravil viibiva isiku vaatama arstlikult läbi vähemalt 24 tunni jooksul tahtest olenematu ravi kohaldamise otsuse tegemisest. Sestap tegi õiguskantsler mõlemale asutusele ettepaneku tagada, et tahtest olenematu ravi otsuse teeb psühhiaatriaosakonna psühhiaater. Psühhiaater peab seda tegema isiku psühhiaatriaosakonda saabumisel või vaba tahte alusel haiglas ravil viibival isikul tahtest olenematu ravi kohaldamise vajaduse ilmnemisel viivitamata pärast arstlikku läbivaatust. Veel juhtis õiguskantsler teenuseosutajate tähelepanu asjaolule, et tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajal tuleb iga kord tagada, et kohtu loata tahtest olenematu ravile võetud isiku vaatab läbi teine psühhiaater 24 tunni jooksul tahtest olenematu haiglaravi algusest.

Lisaks selgus, et ühes asutuses¹¹³ võtab öisel ajal ohjeldusmeetme rakendamise otsuse vastu psühhiaatriaosakonna valveõde ning arst võib loa anda telefoni teel ilma patsienti nägemata. Kui arst teeb ohjeldusmeetme rakendamise otsuse, hindamata patsiendi seisundit isiklikult, siis ei ole ohjeldamise tinginud asjaolusid vahetult hinnanud selleks ettenähtud spetsialist. Õiguskantsler asus seisukohale, et see võib endast kujutada patsiendi vabaduspõhiõiguse ja isikupuutumuse ebaseaduslikku riivet. Ohjeldusmeetme rakendamisel tuleb järgida nõuet, et arst hindab patsiendi seisundit isiklikult ja vahetult.

Psühhiaatri ööpäevaringse kättesaadavuse tagamise takistusena tõi kõnealune psühhiaatriaigla välja ressursside puudumise, nähes ühe võimaliku lahendusena videokonsultatsiooni rakendamist.

6.2. Ohjeldamistingimused

Patsientide ohjeldamisega seonduvalt olid peamisteks puudusteks ohjeldamiseks loodud füüsiliste tingimuste sobimatus. Kahes asutuses¹¹⁴ tekkis kahtlus, et ohjeldamisi viiakse läbi teiste patsientide nägemisulatuses. Õiguskantsler leidis, et kui patsienti ohjeldatakse teiste patsientide nähes, võib tegu olla ohjeldatud isiku väärikust alandava kohtlemisega, kuna see võib negatiivselt mõjutada ohjeldatu enesehinnangut.

109 Vt õiguskantsleri 2012. a tegevuse ülevaade, lk 49. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/ylevaade2012>.

110 Videovalve ülemäärane kasutamine, vt kontrollkäik SA-sse Pärnu Haigla (asi nr 7-9/140146).

111 Vt kontrollkäigud AS-i Lõuna-Eesti Haigla (asi nr 7-9/130245) ja SA-sse Narva Haigla (asi nr 7-9/130436).

112 Vt kontrollkäik AS-i Lõuna-Eesti Haigla (asi nr 7-9/130245).

113 Vt kontrollkäik SA-sse Narva Haigla (asi nr 7-9/130436).

114 Vt kontrollkäigud SA-sse Tartu Ülikooli Kliinikum (asi nr 7-9/130434) ja SA-sse Ahtme Haigla (asi nr 7-9/130612).

Ühes kontrollitud asutuses¹¹⁵ oli eraldusruum kasutusel tavapalatiina, mistõttu polnud tagatud eraldatud isiku piisav turvalisus. Näiteks oli eraldusruumis lahtisi mööbliesemeid, akna ees olid pikad kardinad ning akna all oli malmradiaator. Õiguskantsler on seisukohal, et eraldamisel peab olema tagatud patsiendi ja töötajate turvalisus. Eraldamist võib rakendada ainult selleks ette nähtud ruumis, kus on ohtlikule isikule tagatud ohutu ja rahustav keskkond, milles isikul ei ole võimalik end vigastada. Ka eraldusruumi kasutamisel sõltuvalt vajadusest tavapalatiina või eraldusruumina vaheldumisi võib eraldatu turvalisus olla ohustatud, kuna tavapalati ümberkorraldamise ajaks võidakse eraldamist vajav inimene paigutada ajutiselt ruumi, mis ei ole eraldamiseks kohandatud.

Eeltoodu pinnalt tegi õiguskantsler ettepaneku tagada ohjeldamise rakendamine väljaspool teiste patsientide nägemisulatust, tagada eraldusruumi piisav turvalisus ning kasutada eraldusruumi üksnes ohjeldusmeetmete rakendamiseks.

6.3. Rakendatud ohjeldusmeetmete registreerimine

Ülevaateaastal esines jätkuvalt probleeme asutuses rakendatud ohjeldusmeetmetest kiiret ülevaadet andva registri pidamisega. Ühes asutuses¹¹⁶ oli ohjeldusmeetmete rakendamise registrist puudu olulisi andmeid, teises¹¹⁷ ei registreeritud eraldamisi ning kolmandas¹¹⁸ puudus ohjeldamistest üldistatud ülevaade, kuna registrit täideti alles patsiendi toimiku arhiveerimisel.

Õiguskantsleri hinnangul peab register sisaldama kõikide ohjeldusmeetmete rakendamise juhtumeid, kuna vastasel juhul ei täida see oma eesmärki ega anna kiiret ja üldistatud ülevaadet tervishoiuteenuse osutaja rakendatud ohjeldusmeetmetest. Ohjeldusmeetmete rakendamise register aitab ennetada väärkohtlemise ohtu kõigepealt ohjeldusmeetmete rakendamisel endal, kui ta tagantjärele analüüsib registri andmete põhjal toimunud ohjeldamisi. Teisalt annab selle registri eesmärgipärane pidamine järelevalveasutustele võimaluse teha patsientide õiguste kaitseks efektiivset kontrolli ohjeldusmeetmete rakendamise õiguspärasuse üle. Ajakohase ülevaate saamiseks tuleb ohjeldusmeetmete rakendamise registrit täita viivitamata pärast meetme kohaldamist.

6.4. Privaatsuse tagamine

Korduva probleemina kerkis ülevaateaastal esile patsientide privaatsust riivava videovalve ülemäärane kasutamine. Ühes asutuses¹¹⁹ oli osakonna ruumides, sealhulgas palatites patsientide jälgimiseks kasutusel ulatuslik videovalve. Asutuses olid olenemata vajadusest kõik isikud allutatud osakonnas viibimise ajal videokontrollile, sh jälgiti patsiente videokaamerate abil kõikides palatites.¹²⁰

Õiguskantsleri hinnangul ei saa siiski inimväärkuse ja õiguse eraelu puutumatusetele niivõrd mahukas piiramine isiku nõusolekuta, kaalumata igal konkreetsel juhul selle vajalikkust ja põhjendatust, olla eesmärgipärane. Sellest tulenevalt soovitas õiguskantsler tagada, et olukorras, kus isik ei ole andnud nõusolekut kasutada palatis videovalvet, kaalutakse igal konkreetsel juhul videovalve kohaldamise vajalikkust ja ulatust.¹²¹

115 Vt kontrollkäik SA-sse Ahtme Haigla (asi nr 7-9/130612).

116 Vt kontrollkäik SA-sse Ahtme Haigla (asi nr 7-9/130612).

117 Vt kontrollkäik SA-sse Narva Haigla (asi nr 7-9/130436).

118 Vt kontrollkäik SA-sse Kuressaare Haigla (asi nr 7-9/130700).

119 Vt kontrollkäik SA-sse Pärnu Haigla (asi nr 7-9/140146).

120 Töötajate selgituste järgi oli videovalve vajalik patsientide efektiivseks jälgimiseks ja vägivallajuhtumite ennetamiseks. Samuti on videovalve abil võimalik hiljem tuvastada osakonnas aset leidnud vägivallajuhtumite vms asjaolusid.

121 Selline otsus peaks läbipaistvuse ja kontrollitavuse huvides olema tehtud iga kord iga isiku puhul kirjalikult taasesitatavas vormis. Videovalve rakendamise otsus peaks olema kehtiv vaid konkreetse ajavahemiku jooksul, mille saabumisel tuleb otsus üle vaadata.

7. Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad

Õiguskantsler kontrollis 2013. aastal 13 ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajat:

- MTÜ Paju Pansionaadid ([asi nr 7-9/130478](#));
- MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus ([asi nr 7-9/130904](#));
- MTÜ Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus ([asi nr 7-9/130534](#));
- SA Haapsalu Hoolekandekeskus ([asi nr 7-9/130477](#));
- AS Hoolekandeteenused Sõmera Kodu ([asi nr 7-9/130603](#));
- OÜ Pariisi Erihoolduskeskus ([asi nr 7-9/131299](#));
- AS Hoolekandeteenused Erastvere Kodu ([asi nr 7-9/130438](#));
- SA Rõngu Hooldusravikeskus ([asi nr 7-9/130435](#));
- AS Hoolekandeteenused Kodijärve Kodu ([asi nr 7-9/130901](#));
- AS Lõuna-Eesti Hooldekeskus ([asi nr 7-9/130904](#));
- AS Hoolekandeteenused Kehra Kodu ([asi nr 7-9/130902](#));
- SA Viljandi Haigla ([asi nr 7-9/130865](#));¹²²
- MTÜ Valgamaa Tugikeskus ([asi nr 7-9/130903](#)).

Kontrolli eesmärk oli hinnata ööpäevaringset erihooldusteenust saavate klientide turvalisust ning vabaduspõhiõiguse piiramise õiguspärasust. Kõik kontrollkäigud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate juurde tehti etteteatamata ja eksperte kaasamata, kuna õiguskantsler kontrollis nimetatud asutusi osas, milles hinnangu kujundamiseks eriteadmisi vaja ei läinud. Mõnda asutust¹²³ külastasid õiguskantsleri nõunikud lühikese aja jooksul korduvalt, sh öisel ajal ja etteteatamata, et kontrollida õiguskantsleri ettepanekute täitmist.

Olulisemad kontrollkäikudel tuvastatud probleemid puudutasid ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute vabaduspõhiõiguse võimalikku ebaseaduslikku piiramist, klientide arvu mittevastavust tegevusloal märgitud kohtade arvule ja tegevusjuhendajate ebapiisavat arvu. Lisaks esines jätkuvalt probleeme eraldusruumi turvalisuse ning rakendatud ohjeldusmeetmete registreerimisega.

Nimetatud puudusi ning õiguskantsleri ettepanekuid ja soovitusi nende kõrvaldamiseks on järgnevalt käsitletud põhjalikumalt. Mitmed õiguskantsleri esile toodud puudused on ülevaate koostamise ajaks kõrvaldatud.

7.1. Isikute vabaduse piiramine

Sarnaselt 2012. aasta kontrollkäikudega ilmnes, et mõnes erihooldekodus võidakse ebaseaduslikult piirata kliendi vabaduspõhiõigust. Näiteks olid kolmes kontrollitud asutuses¹²⁴ vabatahtlikult ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute tubade uste välisküljel vaid väljast avatavad lukustusvahendid. Kahes asutuses¹²⁵ tuvastasid õiguskantsleri nõunikud, et ööpäevaringset erihooldusteenust saav isik oligi lukustatud oma magamistuppa.

Õiguskantsler on seisukohal, et ööpäevaringse erihooldusteenuse kliendi eraldamist oma magamistuppa ei saa pidada lubatavaks. Teenusekasutajate vabaduse meelevaldse piiramise välistamiseks tegi õiguskantsler ettepaneku viivitamata eemaldada klientide toaustelt vaid väljastpoolt sulgemist võimaldavad lukustusvahendid. Lisaks soovitas õiguskantsler teenuseosutajatel analüüsida, milliseid seaduslikke meetmeid on võimalik rakendada öisel ajal kiiresti ohtlikuks muutuva kliendi ja teiste klientide turvalisuse tagamiseks ning võtta olukorra lahen-

122 Sotsiaalhoolekande üksus.

123 Vt kontrollkäigud SA-sse Viljandi Haigla ([asi nr 7-9/130865](#)) ja MTÜ-sse Valgamaa Tugikeskus ([asi nr 7-9/130903](#)).

124 Vt kontrollkäigud MTÜ-sse Paju Pansionaadid ([asi nr 7-9/130478](#)), MTÜ-sse Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus ([asi nr 7-9/130534](#)) ja SA-sse Viljandi Haigla ([asi nr 7-9/130865](#)).

125 Vt kontrollkäigud MTÜ-sse Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus ([asi nr 7-9/130534](#)) ja SA-sse Viljandi Haigla ([asi nr 7-9/130865](#)).

damiseks edaspidi kasutusele meede, mis ohtu silmas pidades kõige vähem riivab klientide õigusi. Veel pidas õiguskantsler vajalikuks, et asutus selgitaks oma töötajatele vabaduspõhiõiguse piiramise lubatavuse juhtusid.

7.2. Tegevusjuhendajate piisav arv

Kontrollkäikudel tekkis õiguskantsleril mitmes asutuses¹²⁶ kahtlus, kas tegevusjuhendajaid on tööl piisavalt, et osutada teenust ööpäevaringsel erihooldusel viibivatele isikutele. Näiteks oli ühes kontrollitud asutuses¹²⁷ kontrollkäigu ajal tööl ainult üks tegevusjuhendaja, kellel oli kohustus hoolitseda 12 ööpäevaringset erihooldusteenust saava sügava liitpuudega inimese eest, sh neile süüa valmistada, ahju kütta ja ruume koristada. Kahes asutuses¹²⁸ nägi õiguskantsler probleemina, et 6 maja kohta võis sõltuvalt graafikust olla öösel tööl 2 töötajat. Majade koridorides oli kasutusel videovalve ning öisel ajal tööl olevad tegevusjuhendajad käisid majades ringkäigul vajaduse järgi. Õhtusel ajal aitasid tegevusjuhendajad kõikides majades klientidel öhtuseid toiminguid teha.

Õiguskantsler kahtleb, kas teenust saavate isikute põhiõiguste tagamiseks on mõnes külastatud asutuses alati olemas piisaval arvul tegevusjuhendajaid. Selleks et teenuse saajatel oleks ööpäevaringse erihooldusteenuse puhul turvaline elukeskkond ning nende iseseisvat toimetulekut säilitatakse või suurendatakse nende seisundit ja oskusi arvestades, tegi õiguskantsler ettepaneku tagada, et asutuses oleks ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks igapäevaselt tööl piisavalt tegevusjuhendajaid.

Õiguskantsleri ettepanekule vastates asus kaks asutust¹²⁹ seisukohale, et tegevusjuhendajaid on piisavalt ning nende kättesaadavus on tagatud ruumide koridorides videovalve kasutamise ja regulaarsete ringkäikudega ning lisatööjõu palkamiseks puudub raha.

7.3. Teenusekasutajate arv

Kahes asutuses¹³⁰ tuvastas õiguskantsler, et teenuse saajate arv ületab tegevusloal märgitud isikute arvu. Nii oli ühele asutusele¹³¹ antud tegevusluba ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks maksimaalselt 60 isikule, kontrollkäigu ajal osutati teenust 93 isikule. Teises asutuses¹³² sai ööpäevaringset erihooldusteenust üks sügava liitpuudega isik rohkem kui tegevusloaga lubatud.

Kuna tegevusluba tõendab, et teenuseosutaja vastab seaduses sätestatud minimaalsetele nõuetele, sh et teenuseosutaja suudab soovitud hulgal isikutele ühel ajal vähemalt minimaalse kvaliteediga teenust osutada, tegi õiguskantsler asutustele ettepaneku tagada, et samal ajal ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute arv ei ületaks tegevusloal märgitud maksimaalset isikute arvu.

Asutused olid oma vastustes seisukohal, et ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise tegevusloal näidatud kohtade maksimaalne arv hõlmab üksnes riigi rahastatavat teenust ning see arv ei puuduta isikuid, kes tasuvad teenuse eest ise.

126 Vt kontrollkäigud MTÜ-sse Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus (asi nr 7-9/130534), AS-i Hoolekandeteenused Kodijärve Kodu (asi nr 7-9/130901) ja AS-i Hoolekandeteenused Kehra Kodu (asi nr 7-9/130902).

127 Vt kontrollkäik MTÜ-sse Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus (asi nr 7-9/130534).

128 Vt kontrollkäigud AS-i Hoolekandeteenused Kodijärve Kodu (asi nr 7-9/130901) ja AS-i Hoolekandeteenused Kehra Kodu (asi nr 7-9/130902).

129 Vt kontrollkäigud AS-i Hoolekandeteenused Kodijärve Kodu (asi nr 7-9/130901) ja AS-i Hoolekandeteenused Kehra Kodu (asi nr 7-9/130902).

130 Vt kontrollkäigud AS-i Hoolekandeteenused Sõmera Kodu (asi nr 7-9/130603) ja AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904).

131 Vt kontrollkäik AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904).

132 Vt kontrollkäik AS-i Hoolekandeteenused Sõmera Kodu (asi nr 7-9/130603).

7.4. Eraldusruumi turvalisus ja ohjeldusmeetmete register

Eraldusruumi turvalisusega seonduvaid probleeme esines viies külastatud asutuses.¹³³ Isikute eraldamisega seotud olulisemateks puudusteks pidas õiguskantsler eraldusruumi puudumist, selle ebapiisavat turvalisust ja eraldusruumi kasutamist ka muul eesmärgil. Lisaks esines jätkuvalt probleeme ohjeldusmeetmete registri pidamisega.

Eraldusruumi olemasolu korral vähendasid turvalisust kinnitamata voodi¹³⁴, ruumis või selle ees olevad kõrvalised esemed¹³⁵ ning ruumi kasutamine muul eesmärgil.¹³⁶ Lisaks polnud kahe asutuse¹³⁷ eraldusruumis võimalik jälgida kõike ruumis toimuvat. Eraldusruum ning eraldamise register puudus viies kontrollitud asutuses.¹³⁸

Eraldusruumi kohta tuleb märkida, et alates 11.08.2013 ei pea ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal enam eraldusruumi olema, kuid kui teenuseosutajal tekib vajadus eraldusruumi kasutamise järele, peab ta tagama sellise nõuetekohase ruumi olemasolu.

Õiguskantsler on seisukohal, et eraldusruumi puudumisel tuleb asutusel ennetavalt läbi mõelda ja välja töötada detailne käitumisjuhised, kui ilmneb vajadus tagada nõuetekohane eraldusruum. Vajaduse korral tekitatud eraldusruum peab olema turvaline ning selle kasutamisel peab olema tagatud isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Eraldamisel tuleb tagada, et eraldatu järele valvataks pidevalt, sh et jälgitav oleks kogu eraldusruumis toimuv tegevus, ja isiku eraldusruumi viimisel ei kujutaks eraldusruumi eesruumis olevad esemed endast ohtu sinna viidavale isikule ega töötajatele. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler ettepaneku tagada eraldamisvajaduse tekkimisel nõuetekohase eraldusruumi olemasolu.

Õiguskantslerile saadetud vastustes ei pidanud neli asutust¹³⁹ püsiva nõuetekohase eraldusruumi loomist vajalikuks, kuna neil ei ole tarvis oma kliente eraldada.

Veel soovitas õiguskantsler võtta asutustes kasutusele eraldamise register, kuna see aitab ennetada väärkohitlemise ohtu kõigepealt eraldamiste rakendajal endal, kui ta tagantjärele analüüsib registri andmete põhjal toimunud eraldamisi. Teisalt tagab selle registri eesmärgipärane pidamine aga järelevalveasutustele võimaluse teha klientide õiguste kaitseks efektiivset kontrolli eraldamiste läbiviimise õiguspärasuse üle. Selleks et eraldamise register täidaks oma eesmärgi – anda kiire ja üldistatud ülevaade toimunud eraldamiste kohta – on oluline, et sellesse kantakse kõik eraldamise rakendamise õiguspärasuse kindlakstegemiseks vajalikud andmed.¹⁴⁰ Samuti peab eraldamise registri pidamisel olema ligipääsetav see asutuseväliste järelevalvajatele efektiivse kontrolli tagamiseks.¹⁴¹

133 Vt kontrollkäigud MTÜ-sse Paju Pansionaadid (asi nr 7-9/130478), AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904), OÜ-sse Pariisi Erihoolduskeskus (asi nr 7-9/131299), AS-i Hoolekandeteenused Sõmera Kodu (asi nr 7-9/130603) ja AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904).

134 Vt kontrollkäik MTÜ-sse Paju Pansionaadid (asi nr 7-9/130478).

135 Vt kontrollkäik OÜ-sse Pariisi Erihoolduskeskus (asi nr 7-9/131299).

136 Vt kontrollkäigud OÜ-sse Pariisi Erihoolduskeskus (asi nr 7-9/131299), AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904) ja AS-i Hoolekandeteenused Sõmera Kodu (asi nr 7-9/130603).

137 Vt kontrollkäigud OÜ-sse Pariisi Erihoolduskeskus (asi nr 7-9/131299) ja AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904).

138 Vt kontrollkäigud MTÜ-sse Läänemaa Psühhosotsiaalse Rehabilitatsiooni Keskus (asi nr 7-9/130534), SA-sse Haapsalu Hoolekandekeskus (asi nr 7-9/130477), MTÜ-sse Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus (asi nr 7-9/130904), SA-sse Rõngu Hooldusravikeskus (asi nr 7-9/130435) ja MTÜ-sse Valgamaa Tugikeskus (asi nr 7-9/130903).

139 Vt kontrollkäigud OÜ-sse Pariisi Erihoolduskeskus (asi nr 7-9/131299), AS-i Hoolekandeteenused Sõmera Kodu (asi nr 7-9/130603), AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus (asi nr 7-9/130904) ja SA-sse Haapsalu Hoolekandekeskus (asi nr 7-9/130477).

140 Vt kontrollkäigud MTÜ-sse Paju Pansionaadid (asi nr 7-9/130478), OÜ-sse Pariisi Erihoolduskeskus (asi nr 7-9/131299), AS-i Hoolekandeteenused Sõmera Kodu (asi nr 7-9/130603), SA-sse Viljandi Haigla (asi nr 7-9/130865) ja AS-i Hoolekandeteenused Kehra Kodu (asi nr 7-9/130902). Eraldamise registris peaksid olema järgmised väljad: a) eraldamisele eelnenud olukorra kirjeldus, b) eraldamise algus- ja lõpuaeg, c) eraldamise põhjus, d) otsuse tegija nimi, e) tekkinud vigastused, f) info politsei või kiirabi teavitamise kohta, g) politsei või kiirabi teavitamise kellaeg ning h) märke eraldatud isikule eraldamise otstarbe ja põhjuse selgitamise kohta.

141 Vt kontrollkäigud AS-i Hoolekandeteenused Erastvere Kodu (asi nr 7-9/130438) ja SA-sse Viljandi Haigla (asi nr 7-9/130865).

8. Hooldusraviteenuse osutajad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler 8 hooldusraviteenust osutavat asutust:

- SA Kiviõli Tervisekeskus ([asi nr 7-9/130607](#));
- SA Sillamäe Haigla ([asi nr 7-9/130437](#));
- SA PJV Hooldusravi ([asi nr 7-9/140101](#));
- AS Ida-Tallinna Keskhaigla ([asi nr 7-9/131500](#));¹⁴²
- SA Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus ([asi nr 7-9/131307](#));
- SA Abja Haigla ([asi nr 7-9/131308](#));
- AS Kallavere Haigla ([asi nr 7-9/131434](#));
- SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu ([asi nr 7-9/140001](#)).

Hooldusraviteenuse osutajate valikul lähtuti eesmärgist kontrollida võimalikult eripalgelisi hooldusraviteenuse osutajaid ning infost, mis oli asutuste kohta meedias kättesaadav.¹⁴³ Hooldusravihaiglate puhul oli kontrolli eesmärk hinnata eelkõige vabanduspõhiõiguse tagamist, viie kontrollitud asutuse puhul hindas õiguskantsler lisaks inimväärikuse tagamist ja tervishoiuteenuse osutamiseks nõusolekute saamist.

Kolm kontrollkäiku hooldusraviteenuse osutajate juurde olid etteteatatud¹⁴⁴, teised toimusid etteteatamata. Ühel etteteatamata kontrollil oli eksperdina kaasas perearst, kes hindas hooldusraviteenuse osutamise kvaliteeti ning abistas õiguskantsleri nõunikke intervjuude tegemisel.¹⁴⁵

Ülevaateaastal tuvastas õiguskantsler, et jätkuvalt piiratakse hooldusraviteenust saavate isikute vabadust ebaseaduslikult ning on probleeme õe väljakutsesüsteemiga. Peale nende probleemide täheldas õiguskantsler olulisi vajakajäämisi hooldusraviteenuse osutamiseks nõusoleku küsimisel, inimväärikate tingimuste tagamisel ning keelebarjääri ületamisel.

8.1. Isikute vabaduse piiramine

8.1.1. Palatiuste lukustamine

Neljas hooldusraviteenust osutavas asutuses¹⁴⁶ tuvastas õiguskantsler hooldusraviteenust saavate isikute vabaduse piiramise ohu, kuna ilmnes, et nendes asutustes oli võimalik patsiente palatisse sulgeda. Kontrollkäigul tuvastati mitme palati ukse riivid¹⁴⁷ või sarnased vaid väljast avamist võimaldavad lukustussüsteemid (nn liblikad,¹⁴⁸ väljaspool asuvad võtmed¹⁴⁹). Mõnes asutuses selgus, et osa palateid lukustatakse ööseks regulaarselt, et selles viibiv patsient ei lahkuks asutusest omapäi.¹⁵⁰ Samuti puudus mõne palati ukse (sisemine) ukselink.¹⁵¹

Palati ukse lukustamine piirab selles viibivate isikute vabadust õigusliku aluseta. Palatite uste välisküljel asuvat riivi või võtit võivad ukse väljastpoolt lukustamiseks kontrollimatult kasutada

142 Hooldusravikliiniku Järve üksus.

143 Vt väljatoodud meediakajastused ülevaate 3. osa sissejuhatuses.

144 Vt kontrollkäigud SA-sse Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus (asi nr 7-9/131307), SA-sse Abja Haigla (asi nr 7-9/131308) ja AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

145 Vt kontrollkäik AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla (asi nr 7-9/131500).

146 Vt kontrollkäigud SA-sse Sillamäe Haigla (asi nr 7-9/130437), SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101), SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu (asi nr 7-9/140001) ja SA-sse Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus (asi nr 7-9/131307).

147 Vt kontrollkäigud SA-sse Sillamäe Haigla (asi nr 7-9/130437) ja SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu (asi nr 7-9/140001).

148 Vt kontrollkäik SA-sse Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus (asi nr 7-9/131307).

149 Vt kontrollkäigud SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101) ja SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu (asi nr 7-9/140001).

150 Vt kontrollkäik SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu (asi nr 7-9/140001).

151 Vt kontrollkäigud SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu (asi nr 7-9/140001) ja SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101).

nii töötajad kui ka teised patsiendid. Seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku sellised lukustusvahendid eemaldada ning tagada, et kõik palatite ukсед on lihtsasti avatavad nii seest- kui ka väljastpoolt.

Õiguskantslerile saadetud vastuses ei pidanud üks asutus¹⁵² õiguskantsleri ettepanekut põhjendatuks, kuid eemaldas siiski lukustusvahendid palatite ustelt.

8.1.2. Ebaseaduslik mehaaniline fikseerimine

Jätakuvalt on teravaks probleemiks ohjeldusmeetmete kasutamine hooldusraviteenuse osutamisel.¹⁵³ Ühes asutuses oli vastu võetud mehaanilise ohjeldamise läbiviimise juhend¹⁵⁴ ning kontrollkäigu ajal oli ühe patsiendi käsi fikseeritud voodi külge. Juhendis ei olnud määratud, kas liikumisvabaduse füüsiline piiramine leiab aset üksnes meditsiinilise protseduuri tegemise ajal või ka hiljem. Kahes asutuses¹⁵⁵ on tulnud ette juhtumeid, kus lähedaste nõusolekul on patsient voodi külge kinni seotud.

Hooldusraviteenuse osutamisel ei ole patsientide ohjeldamine lubatud (v.a meditsiinilise protseduuri ajaks).¹⁵⁶ Isikute vabaduse ebaseadusliku piiramise vältimiseks tegi õiguskantsler teenuseosutajatele ettepaneku selgitada töötajatele, et hooldusraviteenust saavate patsientide kinnisidumine (v.a vajaduse korral meditsiinilise protseduuri ajaks) ei ole lubatud. Seda ka juhul, kui selleks on andnud nõusoleku patsiendi lähedased või tema eestkostja. Lisaks palus õiguskantsler kaaluda asutuste töötajate koolitamist patsiendi kinnisidumise vajaduse ennetamise ja kinnisidumisele alternatiivsete meetmete rakendamise teemal.

8.2. Õe väljakutse süsteem

Ülevaateaastal tehtud kontrollkäikudel selgus, et õe väljakutse süsteem oli puudulikult tagatud kahes asutuses.¹⁵⁷ Ühes neist¹⁵⁸ oli uuendatud palatites õe väljakutse süsteem olemas, kuid see oli välja lülitatud, teistes palatites puudus väljakutsesüsteem tervikuna. Teises asutuses¹⁵⁹ oli õe väljakutse süsteem ühes majas küll olemas, kuid mõned patsiendid ei olnud sellest teadlikud, sama asutuse teises majas puudus see süsteem sootuks.

Õiguskantsler on jätkuvalt¹⁶⁰ seisukohal, et patsientide tervise kaitse ning inimväärikus peavad hooldusraviteenuse osutamisel olema tagatud igas olukorras. Nende eesmärkide saavutamisele aitab kaasa õe väljakutse süsteemi olemasolu. Selle puudumisel piiratakse oluliselt patsiendi võimalusi enda seisukorra halvenemisest või hooldusvajadusest operatiivselt teada anda. Samuti on süsteemist kasu vaid siis, kui see töötab, on patsientidele hõlpsasti kättesaadav ning patsiente on selle olemasolust ja kasutusvõimalusest teavitatud. Neil põhjustel tegi õiguskantsler ettepaneku tagada õe väljakutse süsteemi olemasolu ning teavitada patsiente põhjalikumalt (kui vaja, siis korduvalt) selle süsteemi olemasolust ja kasutamise võimalustest.

152 Vt kontrollkäik SA-sse Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu (asi nr 7-9/140001).

153 Vt 2012. a kontrollkäik AS-i Tapa Haigla (asi nr [7-9/130295](#)).

154 Vt kontrollkäik AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla (asi nr 7-9/131500) ja 2012. a kontrollkäik SA-sse Jõgeva Haigla (asi nr [7-9/130302](#)).

155 Vt kontrollkäigud SA-sse Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus (asi nr 7-9/131307) ning SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101).

156 Põhiseaduse § 20 järgimiseks tuleb fikseerimine selle tinginud protseduuri sooritamisel viivitamata lõpetada. Vt kontrollkäik AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla (asi nr 7-9/131500).

157 Vt kontrollkäigud SA-sse Sillamäe Haigla (asi nr 7-9/130437) ja AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

158 Vt kontrollkäik SA-sse Sillamäe Haigla (asi nr 7-9/130437).

159 Vt kontrollkäik AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

160 Vt 2012. a kontrollkäigud SA-sse Jõgeva Haigla (asi nr [7-9/130302](#)) ja SA-sse Rapla Maakonnahaigla (asi nr [7-9/13027](#)).

8.3. Nõusolek hooldusraviteenuse osutamiseks

Õiguskantsler pööras ülevaate aastal suuremat tähelepanu hooldusraviteenuse osutamise nõusoleku olemasolule. Nõusoleku dokumenteerimise probleeme esines neljas¹⁶¹ kontrollitud asutuses. Nii esines juhtumeid, kus patsientide nõusolekut hooldusraviteenuse osutamiseks polnud võetud¹⁶² või see oli võetud isikult, kes ei pruukinud nõusoleku andmise tähendust mõista.¹⁶³ Kuna mitme patsiendi ravidokumentides puudus kirjalikult fikseeritud nõusolek hooldusraviteenuse osutamiseks ja polnud välja toodud selgitusi isiku otsusevõimetuse kohta, tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas kõikidelt hooldusraviteenust saavatelt isikutelt või nende seaduslikelt esindajatelt oli küsitud seadusega ette nähtud nõusolek.¹⁶⁴

Nõusoleku andmine tervishoiuteenuse osutamiseks puudutab otsustusvabadust isiku füüsilise ja vaimse puutumatus üle, mida kaitsevad põhiseaduse § 26 ja § 19. Kuna tervishoiuteenuse osutamise mõjutatakse inimese keha ja vaimu moel või teisel, on vajalik, et juba enne tervishoiuteenuse osutamise asumist saaks inimene ise otsustada selle üle, kas ta soovib, et talle osutatakse tervishoiuteenust või mitte. Sestap tegi õiguskantsler ettepaneku tagada, et hooldusraviteenust saama tulnud patsientidelt või nende seaduslikelt esindajatelt küsitakse alati kohane nõusolek hooldusraviteenuse osutamiseks ja see fikseeritakse kirjalikult. Kohase nõusoleku olemasoluks tuleb tagada, et patsiendi ravidokumentides fikseeritakse selgitus, miks hooldusraviteenuse osutaja leidis, et patsient on otsusevõimetu või piiratud teovõimega patsient ei ole võimeline hooldusraviteenuse osutamise poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma.

8.4. Inimväärne hooldus

Kahes asutuses¹⁶⁵ esines õiguskantsleri hinnangul hooldusraviteenuse osutamisel oht, et alandatakse patsientide inimväärikust. Kontrollkäigu ajal selgus, et patsientide söötmisel kiirustatakse ning mõned patsiendid peavad magama minema tühja kõhuga. Mõned patsiendid kaebasid, et töötajad ei anna neile piisavalt nende haiglas olekut puudutavat teavet ning abipalumis suheldakse patsiendiga kurjustavalt. Lisaks selgus, et patsientide vaba aja sisustamisele, sh värskete õhu kätte viimisele, ei pöörata erilist tähelepanu.

Täiendavalt tekkis õiguskantsleril kahtlus, et võimaliku inimväärikuse alandamiseni võib viia see, kui

- patsiendid on sunnitud pesema ebapiisavalt köetud ruumis;
- patsient on sunnitud sööma tingimustes, milles inimesed vabatahtlikult üldjuhul ei söö;
- dementsete patsientide tegevuse üle piisava järelevalve puudumisel tekib olukord, kus ühel dementsel patsiendil on võimalik heita mõne teise patsiendi kõrvale magama.

Põhiseaduse §-st 10 tuleneb inimväärikuse põhimõte, mis on põhiseaduse üks peamistest printsiipidest.¹⁶⁶ See, millal on inimese väärikust alandatud moel, mil vastavat tegevust võiks pidada teise inimese väärkohtlemiseks, ehk millal on rikutud põhiseaduse §-s 18 sätestatud

161 Vt kontrollkäigud SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101), AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla (asi nr 7-9/131500), SA-sse Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus (asi nr 7-9/131307) ning AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

162 Vt kontrollkäigud AS-i Ida-Tallinna Keskhaigla (asi nr 7-9/131500), SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101), SA-sse Kilingi-Nõmme Hooldus- ja Tervisekeskus (asi nr 7-9/131307) ning AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

163 Vt kontrollkäik AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

164 Seadusliku esindaja puudumise korral tuleks patsiendi lähedastel, patsiendil endal või kohalikul omavalitsusel esitada kohtule avaldus patsiendi teovõime piiramiseks. Kui seaduslik esindaja on patsiendile määratud, peab tervishoiuteenuse osutaja tutvuma asjaomase kohtulahendiga ja tegema selle põhjal kindlaks, mis küsimustes ja millistes ulatuses võib patsiendile määratud eestkostja patsiendi asemel otsuseid langetada.

165 Vt kontrollkäigud SA-sse PJV Hooldusravi (asi nr 7-9/140101) ja AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

166 Inimväärikuse põhimõttest tuleneb nõue kohelda inimesi subjektidena olenemata sellest, millises olukorras nad parajasti on. See tähendab, et inimestesse tuleb suhtuda austusega ja näha neid autonoomsete oma tahte kandjatena. Inimest ei või võtta asjana ja tema kui asjaga ümber käia. Samamoodi ei või teda sundida tingimustesse, mis tema kui inimese väärikust alandaks.

väärikust alandava kohtlemise keeldu, sõltub paljuski konkreetsetest asjaoludest.¹⁶⁷ Nii võib väärikust alandavaks kohtlemiseks pidada olukorda, kus inimest koheldakse teotavalt või häbistavalt, näidates üles austuse puudumist inimese väärikuse suhtes või kahandades seda; samuti käitumist, mis tekitab inimeses hirmu-, ahastus- või alaväärsustunnet.¹⁶⁸

Seepärast leidis õiguskantsler, et ülalnimetatud olukordi ei saa inimväärikuse austamise põhimõttega kooskõlas olevaks pidada ning tegi asutustele ettepaneku tagada, et hooldusravi saavaid patsiente koheldakse igas olukorras inimväärikalt.

8.5. Keelebarjäär

Ühes asutuses¹⁶⁹ ilmnis, et ainult eesti keelt kõnelevatel patsientidel esineb probleeme venekeelse personaliga suhtlemisel, kuna osa vene keelt kõnelevatest töötajatest ei räägi eesti keelt. Lisaks viibis kontrollkäigu ajal hooldusravil patsient, kes kõneles vaid võõrkeelt, mida haigla töötajatest keegi ei vullanud ning kellega suhtlemisel kasutati vajaduse korral patsiendi lähedase abi.

Põhiseaduse § 28 lõikest 1 tuleneva terviseõiguse kaitse paremaks tagamiseks on vaja, et haigla töötajad saaksid patsientidega neile arusaadavas keeles suhelda. Oskus ja võime patsientidega suhelda on vajalik ka selleks, et tagada patsientide inimväärne kohtlemine sel ajal, kui talle teenust osutatakse, et mõista patsientide muresid ning anda neile parimal võimalikul moel abi. Samuti võib keelebarjäär takistada patsiendile olulise teabe ülekordamist.

Õiguskantsler on seisukohal, et hooldusraviteenuse osutajal tuleb tagada, et töötajad, kes puutuvad kokku patsientidega, oleks võimelised patsientidele arusaadavas keeles nendega vajalikul määral suhtlema. Kui hooldusraviteenuse osutaja ei saa aru patsiendi kõneldavast keelest ega tema kaebustest, võib tekkida patsiendi valesti tõlgendamise oht ning patsient ei pruugi saada vajalikku abi.¹⁷⁰ Lähedaste kasutamisel tõlgina võtab tervishoiuteenuse osutaja endale riski, et patsiendi antud nõusolek ei põhine asjakohasel ja terviklikul teabel või patsient tegelikult nõusolekut ei andnudki.

Sellest lähtuvalt tegi õiguskantsler ettepaneku tagada, et kõik töötajad, kelle ülesannete hulka kuulub patsientidega suhtlemine ja nende vajaduste rahuldamine, suudaksid vaid eesti keelt kõnelevate patsientidega piisaval määral suhelda, et tagada nende terviseõiguse kaitse ja inimväärne kohtlemine.¹⁷¹

9. Üldhooldusteenuse osutajad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler üht üldhooldusteenuse osutajat: OÜ Härke Aa Hooldekodu ([asi nr 7-9/130528](#)).

Kontrolli eesmärk oli hinnata, kas teenuseosutaja piirab teenusekasutajate vabadust ebaseaduslikult. Õiguskantsleri 2007. aasta kontrollkäikudel selgus, et üldhooldekodus oli tugevdatud järelevalvega osakond, kus kliente eraldati nõuetele mittevastavasse eraldusruumi.¹⁷²

Kontrollkäigul selgus, et asutuses oli eraldusruum, kuigi üldhooldusteenuse kasutajaid ei või eraldada ja asutusel ei olnud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamiseks tegevusluba.

¹⁶⁷ Arvestada tuleb kohtlemise kestust, selle mõju isikule (nii kehalist kui ka vaimset), isiku sugu, vanust ning ohvri tervislikku seisundit, erinevate tingimuste koostõju ning konkreetse isiku olukorda.

¹⁶⁸ Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.01.2014. a otsus asjas nr 66583/11, [Budakov vs. Venemaa](#), p 64.

¹⁶⁹ Vt kontrollkäik AS-i Kallavere Haigla (asi nr 7-9/131434).

¹⁷⁰ Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.07.2004. a otsus asjas nr 53924/00, [Vo vs. Prantsusmaa](#), p 10–12.

¹⁷¹ Vaid võõrkeelt kõnelevate patsientide puhul soovitas õiguskantsler kasutada patsiendiga suhtlemiseks ja temaga teabe vahetamiseks viise, mis tagavad patsiendi terviseõiguse ja inimväärikuse kaitse, sh hooldusraviteenuse osutamiseks kohase nõusoleku saamisel ja patsiendi igapäevaste vajaduste rahuldamisel.

¹⁷² Õiguskantsleri 18.06.2007. a ja 02.08.2007. a kontrollkäigud OÜ Härke Aa Hooldekodusse (asi nr [7-9/071015](#)).

Eraldusruumi sisustus oli selline, mis võimaldas tekitada seal viibivatel isikutel vigastusi, ruumis oli kasin üldvalgustus, selles oli tunda suitsulehka ning ruum oli üleüldiselt räämas. Teenuseosutaja sõnutsi eraldusruumi ei kasutatud.

Õiguskantsler asus seisukohale, et eraldusruumi olemasolu asutuses, kus eraldamine ei ole lubatud, kätkeb vabaduspõhiõiguse tagamise potentsiaalset ohtu ning jätab võimaluse selle õiguse põhjendamatuks piiramiseks. Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler ettepaneku muuta üldhooldekodus oleva eraldusruumi sisustust ja funktsiooni, et oleks kõrvaldatud vabaduspõhiõiguse piiramise oht.

Lisaks oli asutuse siseruumides igal korrusel lubatud suitsetada ning koridorides oli tunda tugevat suitsulehka. Sellega seoses leidis õiguskantsler, et õigus tervise kaitsele hõlmab ka seda, et saastatud siseõhk ruumides ei mõjuks isikute tervisele halvasti. Õiguskantsler soovitas asutusel vaadata üldhooldekodus üle suitsetamise korraldus ning tagada üldhooldusteenuse saajatele sisekliima, mis ei kahjustaks nende tervist.

Asutus vastas õiguskantslerile, et endist eraldusruumi kasutatakse vajaduse korral üksnes laoruumina ning suitsulõhna leviku pidurdamiseks on kavas täiustada ventilatsioonisüsteemi.

4. OSA

ÕIGUSKANTSLER LASTEOMBUDSMANINA

I SISSEJUHATUS

Lapse õiguste konventsiooni¹⁷³ 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 kohustusks. Eestis täidab lapse õiguste järelevalve sõltumatu institutsiooni ehk lasteombudsmani ülesandeid alates 19.03.2011 õiguskantsler.¹⁷⁴

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 õigusaktide vastavust seadusele ja põhiseadusele. Samuti kontrollib õiguskantsler avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasust suhetes 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 kui lasteombudsmani 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 lastesse puutuvate otsuste langetamisel laste parimatest huvidest.

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

Peale järelevalve tegemise on lasteombudsmani ülesanne tutvustada ja edendada ka laste õigusi. Lasteombudsmani missioon on toetada laste kaasatust ja tugevdada nende positsiooni ühiskonnas aktiivsete osalejate ja kaasarääkijatena. Et julgustada ja toetada laste aktiivset tegutsemist oma õiguste ja kohustuste analüüsimisel ning 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 missioon aidata kaasa ühiskonna hoiakute lastesõbralikumaks muutumisele. Lasteombudsman saab hoiakute muutumisele kaasa aidata, tutvustades lapse õiguste konventsiooni ja selgitades lapse õigusi erinevatele ühiskonnarühmadele: lastele endile, lapsevanematele, lastega töötavatele spetsialistidele, riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele ning teistele ühiskonnaliikmetele. Lasteombudsman korraldab analüüse ja uurimusi lapse õiguste valdkonnas ning teeb nende pinnalt üldistusi. Samuti annab lasteombudsman analüüside ja uurimuste põhjal soovitusi laste olukorra parandamiseks ning juhib erapooletult tähelepanu lastekaitsega seotud probleemidele ühiskonnas. Lasteombudsman esindab laste huve õigusloome protsessis ning korraldab lapse õiguste alaseid koolitusi ja seminare. Lasteombudsman vastab laste ja teiste isikute esitatud laste õiguste alastele küsimustele ning teeb koos-

173 Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>.

174 Vt õiguskantsleri seadus, § 1 lg 8. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072011060>.

tööd riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, kodanikeühendustega, koolidega, erialaspetsialistidega ja teiste lapse õiguste kaitse ja edendamisega seotud võrgustiku liikmetega.

Lasteombudsmani ülesannete täitmiseks on Õiguskantsleri Kantseleis eraldi struktuuriüksusena loodud laste õiguste osakond, kus 2013. aastal töötas kokku neli inimest.

Järgmisena antakse ülevaade 2013. aasta olulisematest lapse õigusi puudutavatest menetlustest; kontrollkäikudest lasteasutustesse ning lapse õiguste edendamisega seotud tegevustest.

II. MENETLUSED

2013. aastal vaatas õiguskantsler läbi 128 avaldust, mis puudutasid laste õigusi. Neist 49 põhjal algatati sisuline menetlus. 79 avaldust puudutasid küsimusi, 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 neljal korral. Ülejäänud juhtudel olid pöördujateks lapsevanemad või muud lapse seaduslikud esindajad. Selgitusi lapse õiguste kohta jagasid Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna nõunikud ka telefoni teel.

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler 12 asjamenetlust, et kontrollida lapsi puudutavate õigusaktide põhiseaduspärasust. Nendest 2 omal algatusel ning 10 avalduse alusel. Näiteks analüüsis õiguskantsler ülevaateaastal mitme valla koolieelse lasteasutuse kohatasu määrade õiguspärasust ja valdade poolt makstavate toetuste saamise tingimuste põhiseaduspärasust. Täpsemalt saab nimetatud menetlusest lugeda altpoolt. Menetlusi avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler kokku 23, nendest 10 omal algatusel ning 13 avalduse alusel. Lisaks avaldas õiguskantsler ülevaateaastal arvamust 7 lapsi puudutava seaduseelnõu kohta ning andis eelnõu väljatöötajale oma soovitusel.

Mitmeid pöördumisi esitati ülevaateaastal lapse hooldusõiguse ja suhtlusõiguse küsimustes. Avaldajad kaebasid enamasti valla- või linnavalitsuse lastekaitsetöötajate tegevuse peale, aga kaebusi esitati ka kohtute ja kohtutäiturite tegevuse peale.

Lapse hooldusõigust ja suhtlusõigust puudutavate avalduste ja telefonikõnede suur hulk viitab tõsistele probleemidele lapse elu korraldamises pärast vanemate lahutust. Pöördumisi analüüsid tekkis kahtlus, kas lapse elu korraldamisel pärast vanemate lahutust arvestatakse piisavalt lapse huvid ja arvamusega. Avaldustest tuli välja, et tihti on vanemad hõivatud üksnes omavaheliste probleemidega ega suuda tegutseda lapse huvides. Sellises olukorras, kus vanemad ei suuda lapse huvisid esikohale seada, on vaja riigil sekkuda lapse kaitseks.

Paraku selgus ülevaateaastal, et ka riigi tegevus lapse huvide kaitsel vanemate hooldus- ja suhtlusõigust puudutavate vaidluste lahendamisel võiks olla paremini korraldatud. Õiguskantsler tuvastas mitmel korral linna- või vallavalitsuse lastekaitsetöötajate tegevuses rikkumisi. Probleemidele lapse huvide väljaselgitamise ja arvestamisega kohtumenetlustes viitasid Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskuse RAKE korraldatud vanemate hooldusõiguse uuringu tulemused¹⁷⁵. Samuti ilmnisid ülevaateaastal probleemid seoses lapse huvide arvestamisega suhtlusõigust puudutavate kohtumääruste täitmisel.¹⁷⁶

Õiguskantsleri hinnangul on laste huvide kaitseks vanemate lahuselu korral vaja pakkuda vanematele senisest oluliselt enam võimalusi kasutada perenõustamis- ja lepitusteenuseid. Seejuures on oluline, et need teenused oleksid kättesaadavad kõikjal Eestis ning vanematele taskukohased.

Riigi sekkumine vanemate hooldus- ja suhtlusõigusesse oleks senisest tulemuslikum, kui igas lapsi puudutavas menetluses selgitataks välja konkreetse lapse heaolu mõjutavad tegurid ning võimalike lahenduste mõju lapse heaolule ning lapse enda arvamus, kui tema arengutase võimaldab seda väljendada.

Järgmisena on võimalik tutvuda valitud menetlustega 2013. aastast.

175 Elektrooniliselt kättesaadav: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Vanema%20hooldus%C3%B5iguse%20m%C3%A4%C3%A4ramise%20uuring_1%C3%B5ppraport.pdf. Vt RAKE uuringu kohta täpsemalt ka ülevaate lasteombudsmani osa uuringute, analüüside ja infomaterjalide alapunktist.

176 Riigikohtu üldkogu juhib tähelepanu, et vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva eripärase kohtulahendi täitmise kord tervikuna ei ole täitemenetluse seadustikus piisavalt selgelt reguleeritud, mistõttu vajaks nimetatud regulatsioon koostööd TsMS §-ga 563 täiendamist või muutmist, et tagada vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva kohtulahendi täitmise selge kord ning sellise kohtulahendi efektiivse ja kiire täitmine. Vt täpsemalt RKÜKm, 17.12.2013, nr 3-2-1-4-13, p 55.

1. Lasteaia kohatasu määrad Keila linnas ja Saue vallas

[asi nr 6-4/121345](#) ja [asi nr 6-4/130349; 7-8/130559](#);

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler kahel korral vanema makstava koolieelse lasteasutuse kohatasu määra seadusele vastavust. Mõlemal juhul oli tegu olukorraga, kus kohalik omavalitsus n-ö ostis lepingu alusel eralasteaialt / teiselt omavalitsuselt lasteaiakohti juurde, et täita koolieelse lasteasutuse seadust. Võrreldes Keila linna ja Saue valla peetavate munitsipaallasteaedade kohatasudega tuli kohalike omavalitsuste juurde ostetud lasteaiakohtade eest vanematel maksta rohkem.

Mõlemal juhul tekkis küsimus, milline on kohaliku omavalitsuse ja teenuse osutaja vahel sõlmitud lepingu õiguslik olemus.

Nimelt võib haldusülesande teisele isikule täitmiseks volitada haldusaktiga/halduslepinguga või tsiviilõigusliku lepinguga. Neist halduslepingu sõlmimiseks on vaja vastavat volitust seaduses, kuid koolieelse lasteasutuse seadus sellist volitust ei sisalda. Seega pole teise isiku kaudu koolieelse lasteasutuse teenuse tagamiseks võimalik anda haldusakti ega sõlmida halduslepingut. Selline leping oleks õigusvastane.

Haldusülesande tsiviilõigusliku lepinguga täitmiseks volitamine ei nõua küll volitusnormi seaduses, kuid täidetud peavad olema halduskoostöö seaduses toodud tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise eeldused. Muu hulgas ei või haldusülesande täitmiseks volitamise lepingus reguleerida avaliku teenuse saaja (lapse/lapsevanema) õigusi ega kohustusi ning kohalik omavalitsus ei vabane teenuse osutamist edasi volitades talle seadusega pandud kohustusest.

Nii Keila linn kui ka Saue vald eksisid eelnimetatud tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise lubatavuse tingimuste suhtes.

Keila linna juhtumi puhul tulenes eralasteaias käivate laste vanemate tasutava kohatasu suurus Keila linna ja eralasteaia pidaja vahel sõlmitud lepingust. Järelikult reguleeris leping avaliku teenuse saaja (lapse/lapsevanema) õigusi ja kohustusi. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et leping on kõnealuses osas sõlmitud vastuolus seadusega ning tühine. Õiguskantsler märkis, et kuna kehtib Keila Linnavolikogu lasteaia kohatasude määrus, tuleb selle akti alusel arvutada ka eralasteaias käivate laste vanemate makstavat teenustasu. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler linnale ettepaneku lähtuda tühiste tingimuste kohaldamise asemel asjakohasest Keila linna määrusest ning muuta linna ja eralasteaia sõlmitud lepingut nii, et selles ei sisalduks tühiseid tingimusi.

Saue valla juhtumi puhul tulenes Saue linna munitsipaallasteaias käivate laste vanemate tasutava kohatasu suurus Saue linna kehtestatud õigusaktist. Seda vaatamata tõsiasi, et teenuse tagajaks jäi ka pärast koostöölepingu sõlmimist endiselt Saue vald. Seepärast ei vabane vald koostöölepinguga talle seadusega pandud kohustusest määrata kohatasu kindlaks enda õigusaktiga. Järelikult tuli lasteaias käivate Saue valla laste vanemate kohatasu suurus määrata kindlaks Saue valla vastavast õigusaktist lähtuvalt. Selgus, et vald astus juba õiguskantsleri menetluse ajal samme tagamaks, et Saue linna lasteaias käivate Saue valla laste vanemad ei peaks tasuma kohatasu rohkem, kui nad tasuksid Saue valla lasteasutuses käies. Õiguskantsler tunnustas valda asjakohase ja kiire tegutsemise eest.

2. Rae valla õpilase sõidukompensatsioon

[asi nr 6-4/130715](#)

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel Rae valla kooli õpilasele antava tasuta sõidu õiguse kooskõla seaduse ja põhiseadusega. Tasuta sõidu õigust polnud mitte kõigil Rae valla kooli õpi-

lastel, vaid ainult neil, kelle mõlemad vanemad olid rahvastikuregistri andmetel registreeritud Rae valla elanikuks vähemalt kolm kuud enne toetuse avalduse esitamise kuupäeva.

Õiguskantsler leidis, et kuigi omavalitsus pole kohustatud osutama õpilastele tasuta ühistransporditeenust, võib ta ühistranspordiseadusest tulenevalt vabatahtlikult ja oma eelarvest soodustusi siiski teha, sh pakkuda tasuta transporti. Kui tegu on toetusega, mille saamine ei sõltu perekonna sissetulekust ja mille maksmist ei nõua omavalitsuselt ükski seadus, on omavalitsus oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam. See tähendab, et omavalitsus võib seada selliste toetuste saamiseks tingimusi, mis on toetuse maksmise eesmärgi täitmiseks sobilikud ja vajalikud, kuid mis võivad seada teatud isikute rühma soodsamasse olukorda võrreldes sarnases olukorras olevate, kuid seatud tingimustele mittevastavate isikutega.

Avaldusaluses asjas asus õiguskantsler seisukohale, et kõnealune Rae valla määrusega kehtestatud sõidusoodustuse tingimus ei riku üldist võrdsuspõhiõigust.

3. Hooldusõppe õpilaste nädalakoormus

[asi nr 6-2/120901](#)

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel hooldusõppe õpilaste nädalakoormuse regulatsiooni kooskõla põhiseadusest tuleneva isikute võrdse kohtlemise nõudega. Hooldusõppe õppekava järgi õppijatel on õppekoormus kogu põhikooli ulatuses maksimaalselt 20 tundi nädalas, samas teistel põhikooli õpilastel jääb see sõltuvalt klassist vahemikku 20–32 tundi nädalas.

Analüüsi tulemusena jõudis õiguskantsler järeldusele, et hooldusõppe õpilaste ja teiste põhikooli õpilaste erineva kohtlemise eesmärk on tagada hooldusõppe õpilastele nende õppetöös osalemise potentsiaali arvestav nädalakoormus ning lisaeesmärk on riigi soov kasutada nii raha kui ka inimesi (eripedagooge) võimalikult optimaalselt ja efektiivselt. Erineva kohtlemise põhiseaduspärasuse hindamisel leidis õiguskantsler, et hooldusõppe õpilaste nädalakoormus, mis jääb esimese klassi (s.o 7–8-aastase) lapse tasemele, ei riiva hooldusõppe õpilaste võrdsuspõhiõigust intensiivselt. Intensiivsust vähendab muu hulgas seaduses sätestatud kohustus kohandada õpet lapse isiklikule potentsiaalile ning hooldusõppe õpilastele ette nähtud võimalus õppida põhikoolis kokku 12 aastat.

Kokkuvõtvalt asus õiguskantsler seisukohale, et hooldusõppe õpilaste 20-tunnine nädalakoormus kogu põhikooli jooksul on kooskõlas põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

4. Koduse mudilase toetuse maksmine Rae vallas

[asi nr 7-5/130127](#)

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kellele Rae Vallavalitsus jättis maksmata 120 euro suuruse koduse mudilase toetuse, kuna avaldaja ei olnud tähtajaks maksnud pere koolis käiva lapse õpilaspäeviku eest 2 eurot ja 50 senti. Võlgnevus oli tekkinud seetõttu, et õpilaspäeviku müügipakkumus tehti emale ning arve esitati lapse isa meiliaadressile, mida ta enam ei kasutanud.

Õiguskantsler tuvastas kõnealuses asjas, et Rae Vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet neljas aspektis.

Esiteks ei teavitanud vald vastuolus haldusmenetluse seadusega avaldajat tema suhtes algatatud haldusmenetlusest ega andnud avaldajale võimalust esitada haldusmenetluses oma arvamus ja vastuväited. Valla selgituste kohaselt jäeti avaldaja ära kuulamata, kuna ta oli toe-

tuse peatamise korralduse andmise ajal vallale võlgu. Samuti tõi vald põhjuseks selle, et toetuse maksmist sätestav valla õigusakt on kõigile soovijatele kättesaadav, isikul on endal võimalik õigusaktiga tutvuda ja saada sel viisil teada, mida toob endaga kaasa võlg valla või tema allasutuse ees.

Teiseks ei kasutanud vald vastuolus haldusmenetluse seadusega toetuse maksmise peatamise otsuse tegemisel talle antud kaalutusõigust. Toetuse peatamise korralduse andmisel tugines vald toetuse maksmise aluseks oleva määruse sättele, mille järgi oleks tulnud toetuse peatamise üle otsustamisel kasutada kaalutusõigust.

Kolmandaks oli otsus peatada koduse mudilase toetuse maksmine ebaproportsionaalne. Proportsionaalsuse põhimõtte järgi võib haldusorgan piirata isiku õigusi või tekitada talle muid koormavaid tagajärgi vaid juhul, kui see on hädavajalik. Vastupidi põhimõttele valida esmalt isiku jaoks võimalikult vähemkoormav, kuid tulemuse poolest sama efektiivne vahend, valis Rae vald meetme, mis oli avaldaja jaoks tuntavalt negatiivse tagajärjega. Lisaks avaldajale mõjutas toetuse maksmise peatamine tema last, kelle hoiu ja arengu toetamiseks kõnealune toetus ette nähtud oli.

Neljandaks ei toimetanud vald toetuse peatamise otsust (koormavat haldusakti) avaldajale kätte kooskõlas seadusega. Vald toimetas selle kätte elektrooniliselt, ilma et oleks täidetud haldusmenetluse seaduses nimetatud elektroonilise kättetoimetamise tingimused.

Eeltoodud rikkumiste tõttu tegi õiguskantsler Rae Vallavalitsusele ettepaneku vabandada avaldaja ees ning maksta talle välja 2012. aasta oktoobri eest saamata jäänud koduse mudilase toetus. Samuti soovitas õiguskantsler vallal parandada Rae Vallavalitsuse õigusosalast teadlikkust, kontrollida valla ametnike haldusmenetluse teadmisi ja pakkuda neile asjakohast koolitust.

5. Lapse erihooldekodusse paigutamine

[asi nr 7-4/130602](#)

2013. aastal kontrollis õiguskantsler Sotsiaalkindlustusameti tegevust avaldaja lapse paigutamisel kohtumääruse alusel Võisiku Kodusse erihooldusteenusele. Hooldekodus polnud loodud lapsele sobilikku keskkonda ning lapse tervis ja elu olid korduvalt ohus.

Sotsiaalhoolekande seaduse järgi võib kohtumääruse alusel ööpäevaringset erihooldusteenust osutada sõltumata isiku vanusest, st ka alaealisele. Teenuse osutamist korraldab Sotsiaalkindlustusamet, otsustades ka isiku saatmise konkreetse erihooldekodusse. Õiguskantsler leidis oma seisukohas, et kuna seadus annab Sotsiaalkindlustusametile võimaluse otsustada, kuidas kohtumääruse alusel ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamist korraldada, vastutab Sotsiaalkindlustusamet selle eest, et teenus oleks välja kujundatud moel, mis teenust vajavate isikute õigused tagaks. Paraku polnud kõnealuse juhtumi ajal ühtegi hooldekodu, mille ööpäevaringne erihooldusteenus oleks sobinud alaealisele.

Õiguskantsler selgitas oma seisukohas, et kuigi sotsiaalhoolekande seadus ei sätesta täpsemaid nõudeid, milline peab kohtumääruse alusel alaealiste ööpäevaringne erihooldusteenus olema, on need nõuded olemas teistes õigusaktides ja rahvusvahelistes dokumentides, mille järgimine on Eestile kohustuslik. Esmalt tuleb tagada asjakohase väljaõppega personal. Laps peab olema eraldatud täiskasvanutest (eriti psüühiliselt haigetest täiskasvanutest), välja arvatud, kui see oleks lapse huvidega vastuolus. Samuti tuleb tagada, et laps saab tegeleda talle sobivate arendavate tegevustega, tal peab olema võimalus sobival viisil vaba aega veeta. Laps peab elama võimalikult väikeses rühmas, võimalikult peresarnases, turvalises keskkonnas, kus on võimalus olla ka privaatseks. Oluline on, et tagatud on lapse juurdepääs haridusele. Nimetatud nõuetest polnud Võisiku Kodus täidetud ükski.

Õiguskantsler juhtis Sotsiaalkindlustusameti tähelepanu sellele, et lisaks eelnimetatud tingimuste tagamisele tuleb Sotsiaalkindlustusametil omaalgatuslikult pidevalt kontrollida, kas teenus on lapsele jätkuvalt sobiv ja täidab oma eesmärgi. Kõnealusel juhul sellist omaalgatuslikku kontrollimist aga ei tehtud.

Kõike eeltoodut arvestades leidiski õiguskantsler, et Sotsiaalkindlustusamet ei järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui paigutas lapse erihooldekodusse, kuid ei andnud juhiseid, milline teenus lapsele sobib, ega hinnanud süsteemselt ja regulaarselt osutatava teenuse sobivust.

Õiguskantsler soovitas Sotsiaalkindlustusametil edaspidi korraldada alaealiste ööpäevaringne erihooldusteenus võimalikult sobivaks, sh leppida alaealisele teenuse osutamise nõuetes ja tingimustes kokku teenuse osutajatega sõlmitavates raamlepingutes ning hinnata süsteemselt ja regulaarselt lapsele osutatava ööpäevaringse erihooldusteenuse sobivust.

6. Lapse nimel väärtpaberite omandamine ja võõrandamine

[asi nr 6 1/130611](#)

2013. aastal pidi õiguskantsler kahes asjas hindama perekonnaseaduse § 188 lõikest 1 tuleneva piirangu põhiseaduspärasust.

Õiguskantsler kontrollis isiku avalduse alusel, kas perekonnaseadusest tulenev piirang, et vanem võib lapse nimel väärtpabereid omandada ja võõrandada üksnes kohtu loal, on vastuolus põhiseaduses sätestatud õigusega enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Avaldaja leidis, et kohtult loa taotlemine seab lapse (fondiosakute omanikuna) teiste investoritega võrreldes ebasoodsasse olukorda.

Analoogses küsimuses on Riigikohus¹⁷⁷ leidnud, et perekonnaseadust on võimalik tõlgendada kooskõlas põhiseadusega viisil, mis ei kitsenda isikute õigusi ebaoproportsionaalselt. Riigikohtu hinnangul peaks kohtud investeerimistehingute puhul eelistama üldise nõusoleku andmist. Sellise üldise nõusoleku andmise korral ei pea lapse seaduslik esindaja enam iga kord (investeerimislepingu alusel tehinguid tehes) kohtu poole pöörduma ning laps ei satu teiste investoritega võrreldes halvemasse olukorda.

Õiguskantsler leidis menetluse tulemusena, et piirang, mille järgi vanem võib lapse nimel väärtpabereid omandada ja võõrandada üksnes kohtu loal, ei ole vastuolus põhiseadusega.

7. Alaealise pärija õigused pensionifondi osakute pärimisel

[asi nr 6-1/130664](#)

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes leidis, et kogumispensionide seaduse need osad, mis reguleerivad pensionifondi osakute pärimist, ei ole kooskõlas perekonnaseaduses sätestatud lapse õiguste ega huvidega. Avaldaja seadis kahtluse alla pensionifondi osakute tagasivõtmiseks vajaliku kohtu nõusoleku nõude proportsionaalsuse, kuna pärijast lapsele võib avada pensionikonto ja lasta päritud osakud kanda lapse pensionikontole ilma kohtu nõusolekuta, kuid lapse nimel pensionifondi osakute tagasivõtmiseks on vaja eelnevat kohtu nõusolekut.

Kuna alaealise päritud kohustusliku pensionifondi osakute tagasivõtmise puhul on tegemist väärtpaberite võõrandamisega ning perekonnaseaduse järgi on väärtpaberite võõrandamiseks vaja kohtu nõusolekut, siis oli ka nimetatud asja põhiküsimus, kas perekonnaseadusest tulenev

177 Vt RKTsKo, 05.06.2012, nr 3-2-1-68-12.

piirang, et vanem võib lapse nimel väärtfabereid võõrandada üksnes kohtu loal, on vastuolus põhiseadusega.

Õiguskantsler leidis menetluse tulemusena, et perekonnaseadusest tulenev kohtu nõusoleku nõue pensionifondi osakute tagasivõtmiseks ei piira ebaproportsionaalselt alaealise pärija põhiseaduse §-st 32 tulenevat õigust oma omandit vabalt käsutada.

8. Sünnitoetuste maksmine Haapsalu linnas

[asi nr 7-5/120526](#)

Õiguskantsler kontrollis isiku avalduse alusel Haapsalu Linnavolikogu määrusega kinnitatud „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ põhiseaduspärasust osas, mis puudutab lapse sünnitoetuse maksmist lapsevanemale, kes alaliselt elab Haapsalu linnas ja on vähemalt üks aasta enne lapse sündi kantud rahvastikuregistrisse Haapsalu linna elanikuna.

Menetluses ei olnud vaidlust selle üle, kas kohalik omavalitsus võib sotsiaaltoetuse andmise eelduseks seada, et toetuse saaja elukoht asub rahvastikuregistri järgi selle omavalitsuse territooriumil. Menetluse põhiküsimus oli, kas Haapsalu linnal on õigus kehtestada sünnitoetuse andmise eeldusena lisatingimus, mille järgi peab toetuse saaja tegelikult elama Haapsalu linnas.

Analüüsi tulemusena leidis õiguskantsler, et analüüsitud korra lisatingimus, mille järgi peab sünnitoetust taotleva isiku alaline elukoht olema Haapsalu linnas, on kooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Seejuures on määravaks, et sünnitoetus on omavalitsuse vabatahtlikult (mitte seadusest tuleneva kohustuse alusel) makstav toetus ning omavalitsuse autonoomias lähtudes määrab ta ise, milliste tingimustega on seotud tema vabatahtlike toetuste maksmine.

9. Lapse sünni registreerimine ja tervisekontroll

[asi nr 7-8/121241](#)

Õiguskantsler kontrollis omal algatusel Märjamaa Vallavalitsuse tegevust, olles teada saanud vallas elavast kuue kuu vanusest lapsest, keda vanem ei olnud registreerinud rahvastikuregistris ja kellega vanem ei olnud käinud tervisekontrollis.

Menetluse käigus selgus, et vallavalitsus asus kohe tegutsema, kui sai lapsest teada, viies lapse veel samal päeval arsti läbivaatusele ja pöördudes kolm päeva hiljem kohtusse sünni tuvastamiseks. Selles osas oli valla tegevus eeskujulik.

Paraku ei olnud vallavalitsus juhtumi edasises korralduses samavõrd järjekindel. Pärast lapse sünni registreerimist ja esmast tervisekontrolli leppis lastekaitse spetsialist emaga kokku, et ema registreerib lapsed perearsti nimistusse ja käib lastega regulaarselt tervisekontrollis. Lastekaitse spetsialisti ülesanne oli kontrollida nende tegevuste elluviimist. Lastekaitse spetsialist kontrollis kokkulepitut aga üle poole aasta hiljem, kui juhtumiplaanis oli ette nähtud, ja alles pärast õiguskantsleri sellekohast järelepärimist.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Märjamaa Vallavalitsusel pöörata inimestele abi osutades enam tähelepanu kavandatud ja läbiviidud tegevuste hindamisele.

10. Pärnu Linnavalitsuse tegevus perest eraldatud lapse elu korraldamisel

[asi nr 7-5/111603](#)

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel, kas Pärnu Linnavalitsuse tegevus perest eraldatud lapse elu korraldamisel ja vanemate õiguste piiramisel oli õiguspärane. Menetluse tulemusena tuvastas õiguskantsler Pärnu Linnavalitsuse tegevuses mitmeid rikkumisi.

Esiteks seadis Pärnu Linnavalitsus ohtu lapse heaolu, viivitades kohtusse pöördumisega olukorras, kus lapse isa hooldusõiguse piiramise ja lapsele eestkostja määramise vajadus oli linnavalitsusele ilmselgelt teada.

Teiseks rikkus linnavalitsus hea halduse tava, andes ema eestkostjale ja lapse hooldusperele vastukäivaid ja kohati ebaõigeid selgitusi lapse hooldus-, esindus- ja suhtlusõiguse küsimustes.

Kolmandaks rikkus linnavalitsus lapse ja ema suhtlusõigust, korraldades kohtumisi vaid ema taotlusel ja jättes rakendamata meetmed suhtluse soodustamiseks.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Pärnu Linnavalitsusel edaspidi olukordades, kus lapse heaolu on ohus ja ohu kõrvaldamiseks on vaja piirata vanema hooldusõigust, pöörduda viivitamatult kohtu poole, et rakendada vajalikke abinõusid. Samuti soovitas õiguskantsler Pärnu Linnavalitsusel laste hooldus-, esindus- ja suhtlusõigust puudutavate selgituste andmisel lähtuda kehtivast seadusest ja mitte panna lapse seadusliku esindamise ülesannet teenuse osutajale või muule kolmandale isikule, kes ei ole lapse seaduslik esindaja. Lisaks soovitas õiguskantsler linnavalitsusel edaspidi toetada lapse ja ema suhtlust omal algatusel. Selleks soovitas õiguskantsler linnavalitsusel välja selgitada, millised korralduslikud meetmed soodustavad kõnealuse lapse ja ema suhtlust ning neid meetmeid rakendada.

Oma vastuses õiguskantslerile lubas Pärnu Linnavalitsus hakata korraldama lapse ja ema regulaarseid kohtumisi, kus osalevad ka lapse ja ema eestkostja ülesandeid täitvad ametnikud, kes juhendavad ema, kuidas lapsega suhelda.

11. Paldiski Linnavalitsuse tegevus eestkostja ülesannetes lapse õiguste tagamisel

[asi nr 7-5/130761](#)

Õiguskantsler kontrollis isiku avalduse alusel, kas Paldiski Linnavalitsus on järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning taganud avaldaja lapselapse heaolu.

Menetluse tulemusena jõudis õiguskantsler järeldusele, et Paldiski Linnavalitsus, täites sotsiaalhoolekande ülesandeid ning valvates eestkostja ülesannete täitjana lapse hooldamise järele, ei rikkunud avaldajat puudutavas osas põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet.

Samas leidis õiguskantsler, et Paldiski Linnavalitsus ei olnud taganud piisavalt avaldaja lapselapse heaolu ja turvalisust. Nimelt juhtisid Paldiski Linnavalitsuse lastekaitsetöötajad suhtluses avaldajaga korduvalt tähelepanu sellele, et lapse igakülgse arengu ja piisava sotsiaalse suhtluse tagamiseks peab laps käima lasteaias. Paldiski Linnavalitsuse arvates vastutas aga lapse lasteaias mittekäimise eest avaldaja (lapse vanaema).

Õiguskantsler juhtis linnavalitsuse tähelepanu sellele, et lapse vanaemal puudub oma lapse- lapse hooldusõigus ja sellest tulenev esindusõigus. Vastutus lapse heaolu eest lasus Paldiski Linnavalitsusel. Seega peab Paldiski Linnavalitsus eestkostja ülesande täitjana tagama selle, et laps käiks lasteaias.

12. Vanema otsustusõiguse rikkumine sotsiaalteenuste osutamisel

[asi nr 7-5/121317](#)

Õiguskantsler kontrollis, kas Jõelähtme Vallavalitsuse tegevus vastas põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele, kui osutas avaldaja lapsele sotsiaalteenuseid vastu avaldaja tahtmist.

Menetluse käigus selgus, et Jõelähtme Vallavalitsus oli paigutanud avaldaja poja elama kolmanda isiku juurde. Avaldaja andis nõusoleku, et laps viibib kolmanda isiku juures kolm kuud. Enne tähtaja saabumist saatis avaldaja vallavalitsusele kirja, milles võttis tagasi oma nõusoleku ning avaldas soovi oma poega edaspidi ise kasvatada. Vallavalitsus avaldaja sooviga ei arvestanud ja sõlmis kolmanda isikuga edasisi kokkuleppeid lapse elu korraldamist puudutavates küsimuses.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et Jõelähtme Vallavalitsus ei järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui korraldas avaldaja lapse elu vanema tahet arvestamata.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Jõelähtme Vallavalitsusel edaspidi olukordades, kus lapse heaolu on ohus, kuid lapse hooldusõiguslik vanem või muu seaduslik esindaja keeldub ohu kõrvaldamiseks pakutud abinõudest, pöörduda perekonnaseaduse alusel kohtu poole, et rakendada vajalikke abinõusid. Samuti soovitas õiguskantsler edaspidi isikutele abi andmisel lähtuda juhtumikorralduse põhimõttest ning koostada pikaajalist abi vajavale isikule juhtumiplaan, nagu on ette nähtud sotsiaalhoolekande seaduses.

13. Vanema ja lapse suhtlemise korraldamine

[asi nr 7-5/130764](#)

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel, kas Tallinna Lasnamäe Linnaosa Valitsus järgis avaldaja ja tema lapse suhtlemise korraldamisel pärast lapse perest eraldamist põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet.

Menetluse käigus selgus, et avaldajalt oli oma lapse hooldusõigus kohtu määrusega ära võetud, samas suhtlusõigust ei olnud kohus piiranud. Avaldaja oli hooldusõiguse äravõtmise määruse peale esitanud määruskaebuse. Avaldaja viibis kinnipidamisasutuses ja soovis tütrega kohtuda ning palus selleks Tallinna Lasnamäe Linnaosa Valitsuse abi. Linnaosavalitsus keeldus avaldaja ja tütre suhtlemist korraldamast, viidates jõustumata kohtumäärusele, millega võeti avaldajalt ära oma tütre hooldusõigus.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Lasnamäe Linnaosa Valitsus rikkus avaldaja põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui keeldus avaldaja ja tema tütre suhtlemiseks võimalusi loomast ega pöördunud seejuures kohtu poole, et piirata avaldaja õigust tütrega suhelda.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler linnaosavalitsusele ettepaneku luua võimalused avaldaja ja tema tütre suhtlemiseks, osutades neile selles igakülgset kaasabi, või pöörduda kohtu poole, et piirata avaldaja õigust tütrega suhelda.

Samuti soovitas õiguskantsler edaspidi juhtudel, kus linnaosavalitsus eraldab lapse perekonnast enne kohtumäärust, esitada kohtule viivitamata avaldus piirata vanema õigusi lapse suhtes.

14. Perest eraldatud laste hooldus- ja esindusõigusega seotud probleemid

Õiguskantsler analüüsis omal algatusel perekonnaseaduse neid sätteid, mis puudutavad lapse perest eraldamist ja perest eraldatud lapse hooldus- ja esindusõiguse jagunemist lapsevanema (seadusliku esindaja) ja lapse perest eraldanud omavalitsuse vahel. Analüüsi tulemusena

jõudis õiguskantsler järeldusele, et perekonnaseadus ei reguleeri piisavalt selgelt lapse esindamist ja tema hooldamise õiguse teostamist sel ajavahemikul, mil laps perest eraldatakse, omavalitsus kohtusse pöördub ning kohus esialgse õiguskaitse korras hooldusõiguse küsimused lahendab. Näiteks ei sätesta perekonnaseadus, et lapse eraldamisel perekonnast tekib kohalikul omavalitsusel kohe lapse esindusõigus või et omavalitsus hakkaks lapse eraldamise korral automaatselt eestkostja kohustusi täitma. Samuti ei sätesta perekonnaseadus omavalitsusele kohustust taotleda kohtusse pöördumisel kohe esindusõiguse lahendamist esialgse õiguskaitse korras ega kohtule kohustust kohe need küsimused reguleerida (isegi kui omavalitsus seda ei taotle). Kirjeldatud olukord toob kaasa praktilised probleemid, kui on vaja teha lapsesse puutuvaid kiireid otsuseid, näiteks kui eraldatud laps on haige ning on vaja otsustada ravi üle, milleks on vaja lapse seadusliku esindaja nõusolekut. Perekonnaseaduse järgi peaks kõik lapsesse puutuvad otsused tegema lapsevanem, samas võib laps olla perest eraldatud just sel põhjusel, et lapsevanem ei tee adekvaatseid otsuseid (kirjeldatud näite puhul keeldub näiteks ebaadekvaatselt lapse ravimisest).

Õiguskantsler kirjeldas mainitud probleeme oma arvamuses perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta ([asi nr 18-2/130893](#)).

Praeguseks ajaks on õiguskantsleri kirjeldatud probleemid, mis tekivad lapse perest eraldamisel, leidnud lahenduse Sotsiaalministeeriumi algatatud lastekaitse seaduse eelnõus. Selle eelnõu § 28 sätestab, et kui kohalik omavalitsus eraldab lapse perest, peatub seadusliku esindaja hooldusõigus. [Eelnõu kohta on õiguskantsler samuti esitanud oma arvamuse.](#)

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel, kas Antsla Vallavalitsus järgis lapsevanema pöördumisele vastamisel hea halduse tava. ([Hea halduse tava rikkumine Antsla Vallavalitsuses, asi nr 7-5/130243](#))

III. KONTROLLKÄIGUD

2013. aastal kontrollis õiguskantsler 3 lasteasutust. Kõik kontrollkäigud olid ette teatatud. Õiguskantsleri kontrollkäigust Tapa Erikooli ([Kontrollkäik Tapa Erikooli, asi nr 7-7/140013](#)) on kirjutatud põhjalikumalt ülevaate 3. osas.

Lisaks külastas õiguskantsler kahte asenduskodu: Kiikla asenduskodu ([Kontrollkäik Kiikla asenduskodusse, asi nr 7-9/130668](#)) ja Tallinna Lastekodu imikute ja puuetega laste keskust ([Kontrollkäik Tallinna Lastekodu imikute ja puuetega laste keskusesse, asi nr 7-8/130943](#)).

1. Asenduskoduteenuse analüüsi põhjal antud soovitude täitmisest

2013. aastal valmis Õiguskantsleri Kantseleis asenduskoduteenuse analüüs¹⁷⁸, mille põhjal tegi õiguskantsler mitmeid soovitusi sotsiaalministrile, kohalikele omavalitsustele, asenduskodudele ja teistele asutustele.

Sotsiaalminister

Õiguskantsleri peamine etteheide sotsiaalministrile oli, et praeguses regulatsioonis on asenduskoduteenuse kirjeldus lapse põhivajaduste rahuldamiseks vajalike kulutuste poolest väga üldine ja ebamäärane. Seetõttu on mitmeid nõudeid vaja tuletada põhiseadusest, Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest ning nende põhjal antud soovituslikest juhistest. Seega on vaja riigi selget suunist, mida ja mis mahus peab asenduskodu lapsele materiaalselt tagama, ehk n-ö teenuse miinimumstandardit.

Minister vastas, et 2014. aasta lõpuks töötatakse Sotsiaalministeeriumis välja asendushoolduse kõiki vorme hõlmav kontseptsioon koos konkreetsete seadusemuudatuste ettepanekutega, mille järgi korraldatakse edaspidi asenduskodu rahastamine.

Omavalitsused

Kohalikel omavalitsustel kui asenduskodudes kasvavate laste eestkostjatel ja hoolekande korraldajatel soovitas õiguskantsler võtta senisest suurem vastutus laste käekäigu eest.

Enamik kohalikke omavalitsusi, kelle tegevuses õiguskantsler puudujäike nägi, lubas edaspidi täita laste seadusliku esindamise ülesandeid isiklikult ja mitte volitada nende täitmist edasi asenduskodudele (nagu nt rehabilitatsiooniteenuste taotlemine). Samuti on kohalikud omavalitsused, kes seda enne ei teinud, seadnud eesmärgi külastada lapsi regulaarselt ja toetada neid juhtumikorralduse põhimõttel (sh koostades lastele juhtumiplaanid).

Asenduskodud

Õiguskantsleri peamine etteheide asenduskodudele puudutas laste ja töötajate suhtarvu peredes. Selleks et luua lastele võimalikult peresarnane, stabiilne, turvaline ja arengut toetav kasvukeskkond, soovitas õiguskantsler, et kasvatajatega peres võiks kasvada maksimaalselt kaheksa last ning perevanemaga peres kuus last. Lisaks soovitas õiguskantsler tagada vähemalt ühe kasvataja või perevanema ööpäevaringne kohalolek igas peres, kus kas või üks laps on kodus, ning panna ajavahemikul 6:00–22:00 tööle vähemalt kaks kasvatajat (või perevanema ja kasvataja) peres, kus alla kolmeaastaseid või raske või sügava puudega lapsi on rohkem kui neli.

Enamik asenduskodusid selgitas vastuseks õiguskantslerile, milliseid samme nad on astunud või kavatsesid astuda, et seadusenõudeid täita.

¹⁷⁸ Elektrooniliselt kättesaadav: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/asenduskoduteenuse_analuus_0.pdf.

Töötajate ja laste suhtarv

Paraku selgus 2013. aasta kontrollkäikudel, et mitmes asenduskodus on endiselt probleeme laste ja töötajate suhtarvu nõuetele vastavusse viimisega. Probleme oli mõlemas asenduskodus, mida õiguskantsler ülevaateastal külastas.

MTÜ Avatud Värav asenduskodus Kiiklas elas ühes peres üheksa last ja koolivaheaegadel koondati kahe pere lapsed kokku ühte perre. Õiguskantsler selgitas asenduskodu juhatajale, et seaduses ette nähtud nõuetest laste ja kasvatajate suhtarvu kohta tuleb kinni pidada. See on oluline asenduskoduteenuse kvaliteedi näitaja. Piisava arvu kasvatusala töötajate olemasolu on oluline, et tagada iga pere iga lapse turvalisus ja heaolu. Mida rohkem on lapsi ühe kasvataja kohta, seda vähem on sel inimesel laste jaoks aega ja seda pinnapealsemad on suhted ning seda vähem sarnaneb see hooldusvorm peremudeliga. Mida väiksem on laste arv kasvataja kohta, seda enam jõuab kasvataja iga lapsega tegeleda. Personaalne tegevus lapsega on üks olulisemaid asenduskoduteenuse komponente.

Lisaks selgitas õiguskantsler, et peremudelil põhineva asenduskodu eesmärk on pakkuda lapsele võimalikult peresarnaseid tingimusi, mis tähendab muu hulgas seda, et lapse eest hoolitseksid iga päev võimalikult ühed ja samad inimesed, kellega saaks tekkida usalduslikum suhe. Kui asenduskodus elava lapse esmane hooldaja on teatud perioodil ühe pere kasvataja, siis aga teise pere oma, on lapse suhted kõigi teda kasvatavate täiskasvanutega nõrgad ja pealiskaudsed ning on ebatõenäoline, et lapsel tekib kellegagi neist usalduslik suhe.

Seega peaks laste ümberkolimine ühest perest ja majast teise toimuma üksnes juhul, kui see on lapse huvidest lähtuvalt vajalik. Loomulikult võib teatud situatsioonides keskkonna muutus olla lapse jaoks parim lahendus ja pere vahetamine seega õigustatud. Seesugune otsus peab aga olema lapse huvidest lähtuvalt põhjalikult kaalutletud ja põhjendatud.

Olukorras, kus asenduskodu ühe pere lapsed kolivad koolivaheaegadel, kasvatajate puhkuse vms ajaks teise peremajja, peavad lapsed kohanema sealsete kasvatajatega, kes ei ole nende igapäevased hooldajad. Kuna sel juhul on eesmärk ennekõike töötajate tööaja optimeerimine, ei ole ümberpaigutamine toimunud lapse huvidest lähtuvalt.

Õiguskantsler leidis, et laste paigutamise ühest perest teise, kui seda ei ole tinginud lapse parimad huvid, on rikutud laste õigust kasvada stabiilses, peresarnases keskkonnas ning selline praktika ei ole kooskõlas sotsiaalhoolekande seadusega.

Õiguskantsler tegi Kiikla asenduskodu juhatajale ettepaneku mitte võtta asenduskodusse juurde uusi lapsi enne, kui perede suurus on kooskõlas seadusega, ning mitte paigutada last ümber ühest perest ja majast teise, välja arvatud erandlikel juhtudel, kui see on lapse huvides.

Tallinna Lastekodu imikute ja puuetega laste keskuse kolmes peres, kus kõik lapsed olid raske või sügava puudega, ei olnud kahe kasvataja kohalviibimise nõue täidetud hommikuti, mil lapsed ärkasid. Seega vastutas ühe pere seitsme kuni kaheksa lapse mähkmete vahetamise, pesemise, riietamise, lasteaiaks või kooliks ettevalmistamise ja majast bussi toimetamise eest üks kasvataja.

Õiguskantsler tegi Tallinna Lastekodu juhatajale ning imikute ja puuetega laste keskuse juhatajale ettepaneku täita sotsiaalhoolekande seadust, tagades, et tööl viibiks nõutud arv kasvatusala töötajaid. Õiguskantsler rõhutas, et esmajärjekorras peab lastele piisava hoolitsuse tagamiseks viibima igas peres hommikuti kohal vähemalt kaks kasvatusala töötajat.

Töötajate kvalifikatsioon

Ülevaateaastal korraldatud kontrollkäikudel ilmnis, et mõlemas asenduskodus töötasid lastega inimesed, kel puudus selleks nõutav kvalifikatsioon. Kui Kiikla asenduskodus ei vastanud üheksast lastega töötavast inimesest kahe kvalifikatsioon nõuetele, siis Tallinna Lastekodu imikute ja puuetega laste keskuses puudus nõutav vähemalt abikasvataja kvalifikatsioon 41-st inimesest koguni 17-l.

Kontrollimisel selgus, et kvalifikatsioonile mittevastavate inimeste töötamine lastega oli probleem ka teistes Tallinna Lastekodu keskustes. 2012. aasta lõpul töötas kõikide asenduskodude kvalifikatsioonile mittevastavatest kasvatajatest 80% (65-st 52) Tallinna Lastekodus ja vaid 20% ülejäänud 34 asenduskoduteenuse osutaja juures.¹⁷⁹

Kvaliteetse teenuse osutamine kvalifitseeritud personalita ei pruugi olla võimalik, kuna töö lastega nõuab lisaks sobivatele isikuomadustele ka tänapäevaseid erialaseid teadmisi. Piisava kvalifikatsioonita töötajad ei tarvitse olla võimelised lahendama keerulisemaid kasvatusprobleeme ega pakkuma lapsele piisavalt professionaalset tuge ja abi näiteks laste erivajadustest tulenevalt või eriolukordades.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Tallinna Lastekodu juhatajale ning imikute ja puuetega laste keskuse juhatajale ettepaneku astuda vajalikke samme selleks, et kõik asenduskodus laste kasvatustööga tegelevad inimesed vastaksid seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetele.

¹⁷⁹ Võrdluseks: 2012. aasta lõpul kõikides asenduskodudes töötavatest kasvatajatest ja perevanematest ning neis elavatest lastest u 20% oli Tallinna Lastekodus ja 80% ülejäänud 34 teenuseosutaja juures.

IV. LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE

1. Uuringud, analüüsid, abimaterjalid

Lasteombudsmani ülesanne on lisaks järelevalvele edendada lapse õigusi ja juhtida tähelepanu laste jaoks olulistele probleemidele. Selleks et Eesti laste olukorrast ülevaadet saada ja laste õiguste edendamise tööd paremini planeerida, peab lasteombudsman vajalikuks korraldada regulaarselt lapsi puudutavaid uuringuid ja analüüse ning avaldada lapsi puudutavat statistikat.

Kogumik „Laste heaolu“

Ülevaateaastal valmis Statistikaameti kogumik „Laste heaolu“¹⁸⁰. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonnast andsid kogumiku valmimisse olulise panuse nõunikud Andra Reinomägi ja Kristi Paron. Statistikaameti ja Õiguskantsleri Kantselei ametnike kõrval aitasid kogumiku valmimisele kaasa autorid ja toimetajad Sotsiaalministeeriumist, Justiitsministeeriumist, Haridus- ja Teadusministeeriumist, Tervise Arengu Instituudist, Tallinna Ülikoolist, Tartu Ülikoolist, Eesti Haigekassast ja Terviseametist.

Kogumikus „Laste heaolu“ on koondatud laste heaolu puudutavad teemad ning antud ülevaade Eesti laste tänasest olukorrast. Kogumikus tutvustatakse laste kasvukeskkonda ja elutingimusi, perekoosseisu, majanduslikku olukorda, vaba aja veetmise võimalusi, hariduse ja tervise seotud küsimusi, antakse ülevaade turvalisusega seonduvast, kirjeldatakse sotsiaalkindlustussüsteemi ja hoolekandemeetmete võimalusi lapsi toetada ning käsitletakse laste võimalusi osaleda ühiskonnaelus ja vanemaks olemise probleeme ja hoiakuid.

Lasteombudsmani hinnangul on positiivne, et Statistikaameti kogumikus on lapsi puudutav info eraldi esile toodud, sest laste olukorra ülevaatlik käsitlus loob paremad eeldused nende heaolu tagamiseks.

E-väljaanne „Lapse heaolu mõõtmise käsitlus“

Samal ajal kogumikuga „Lapse heaolu“ valmis Statistikaameti e-väljaanne „Lapse heaolu mõõtmise käsitlus“¹⁸¹. Väljaanne annab ülevaate laste heaolu mõõtmise võimalustest ja pakub välja esialgse mõõdikute loendi, mida laste heaolu kirjeldamisel Eesti poliitikakujundamises arvestada võiks. Käsitluses on arvesse võetud nii rahvusvahelist kui ka riigisisest praktikat ja vajadusi.

Ka selle väljaande valmimisse andis olulise panuse Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna nõunik Andra Reinomägi.

Lasteombudsmani hinnangul on oluline, et nii valminud heaolu käsitlus kui ka kogumik võtavad vaatluse alla laste heaolu ja arengutingimused laiemalt, mitte ei keskendu pelgalt pere majandusliku olukorra kirjeldamisele.

Vanema hooldusõiguse määramise uuring

Ülevaateaastal valmis Justiitsministeeriumi, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikantselei tellitud ning tarkade otsuste fondi rahastatud uuring vanemate hooldusõiguse määramise kohta¹⁸².

180 Elektrooniliselt kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/laste_heaolu_0.pdf.

181 Elektrooniliselt kättesaadav: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/lapse_heaolu_mootmise_kasitlus.pdf.

182 Uuring on elektrooniliselt kättesaadav: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/politika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Vanema%20hooldus%C3%B5iguse%20m%C3%A4%C3%A4ramise%20uuring_%C3%B5ppraport.pdf.

Uuringu tegi Tartu ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE.

Uuringu eesmärk oli selgitada välja vanema hooldusõiguse määramise praktikad ning teha ettepanekuid süsteemi muutmiseks selliselt, et lapse huvid oleksid selles protsessis võimalikult hästi kaitstud.

Uuringu autorid esitasid ka oma ettepanekud, kuidas laste õiguste kaitse parandada. Muu hulgas leidsid autorid, et kohtul ei peaks olema vanema hooldusõiguse asjades kohustust suunata pooli kokkuleppele, kui see on vastuolus lapse huvidega, ning samuti võiks olla võimalik vanema hooldusõiguse asjades kompromissi muuta. Uuringu autorid juhivad tähelepanu sellele, et kohtulahendites peaks hooldusõiguse ühele või teisele vanemale määramise küsimusi rohkem põhjendama. Samuti on vaja parandada inimeste teadlikkust vanema hooldusõiguse olemusest, kohustusest teavitada hädaohus või abivajavast lapsest ning sellest, millistel juhtudel pöörduda kohaliku omavalitsuse ja kohtu poole. Uuringus juhitakse tähelepanu ka kohtunike, lastekaitsetöötajate, pedagoogide ja lapse esindajate koolitamise vajadusele.

Psühholoogilise ja psühhiaatrilise abi saamise võimalusi tutvustav voldik

2012. aastal korraldatud lapse õiguste monitooring¹⁸³ ja mitmed muud uuringud näitavad, et alati ei tea lapsevanemad, kust ja millisel juhul lapsega tekkinud probleemide korral abi küsida, või siis ei julgeta seda teha. Selleks et parandada vanemate teadlikkust abi saamise võimalustest ning julgustada neid nõu ja abi küsima, koostasid erialaspetsialistid koostöös lasteombudsmani nõunikega infovoldiku¹⁸⁴, mis tutvustab lapsevanematele psühholoogilise ja psühhiaatrilise abi saamise võimalusi Eestis.

Infovoldikus julgustatakse lapsevanemaid lapse kasvatamise küsimuste ja kahtluste korral lisainfot või abi otsima. Voldikus selgitatakse, millistel puhkudel tasuks abi või nõu saamiseks spetsialisti poole pöörduda ning millist spetsialisti valida. Lisaks leiab voldikust põhjaliku loetelu Eestis pakutavatest, nii tasuta kui ka tasulistest, lastele ja nende vanematele suunatud eri tüüpi nõustamise võimalustest. Samuti on voldikus viited lapse kasvatamist käsitlevale kirjandusele.

Lapsevanemad ei julge abi saamiseks asjatundjate poole pöörduda erinevatel põhjustel, näiteks kardetakse süüdistusi või ei julgeta rääkida delikaatsetel teemadel. Nõustamisvoldikus selgitatakse lapsevanematele, et tegelikult otsustab nõustamisele tulija ise, millest ta on valmis kõnelema ja mida oma käitumises või mõtteviisis muutma, kedagi nõustamisel millekski ei sunnita. Nõustamise puhul tekib sageli küsimusi seoses eraelu saladuse kaitsega. Abimaterjalis selgitatakse, et ükskõik, kas lapsevanem pöördub psühholoogi, psühhiaatri või nõustaja poole, jääb kõik, millest vestlusel räägitakse, vaid vestluses osalenute vahele. Lasteombudsmani hinnangul on oluline, et lapsevanemad teadvustaksid, et mida varem probleemiga tegelema asuda, seda kergem on spetsialistil aidata. Nõustamisvoldiku materjalid on lasteombudsmani koduleheküljel kättesaadavad nii eesti kui ka vene keeles.

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 statuut¹⁸⁵.

183 Uuringu kokkuvõte on elektrooniliselt kättesaadav:

http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse_oiguste_ja_vanemluse_monitooringu_kokkuvote.pdf.

184 Elektrooniliselt kättesaadav:

http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/lasteombudsman_psuhh_abi_loplik.pdf.

185 Elektrooniliselt kättesaadav:

http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/nouandva_kogu_statuut.pdf.

Nõuandva kogu liikmed on alla 18-aastased laste- ja noorteorganisatsioonide esindavad lapsed. 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.

2013. aastal kohtusid nõuandva kogu liikmed kolmel korral. Üks läbiv teema kõikidel kohtumistel oli kohalike omavalitsuste volikogude valimised ja laste ning noorte ootused nendega seoses. Märtsikohtumisel tutvustasid lasteombudsmani nõunikud kohalike valimiste põhimõtteid. Mais arutas nõuandev kogu laiendatud koosseisus laste jaoks olulisi teemasid seoses kohaliku omavalitsusega: selgitati välja laste igapäevaelu enim mõjutavad valdkonnad ja laste kaasamise võimalused kohalikul tasandil. Kohtumistel väljendasid noored selgelt oma ootust, et lastele olulistel teemadel arutletaks kohalikul tasandil senisest enam ning neisse aruteludesse kaasataks ka lapsi ja noori. Oktoobris tutvustasid nõunikud kogu liikmetele laste arvamustest koostatud kokkuvõtet¹⁸⁶ ja lasteombudsmani pöördumist¹⁸⁷ seoses kohalike valimistega ja laste kaasamisega kohaliku elu kujundamisse.

Samuti jätkusid nõuandva kogu arutelud ja tegevused turvalise koolikeskkonna ja koolikiusamise teemal. Märtsikohtumisel arutlesid selle probleemi üle nõuandva kogu liikmed lasteombudsmani nõunike juhendamisel. Mais viisid lasteombudsmani nõunikud koostöös nõuandva koguga läbi koolikiusamise teemalised töötoad Eesti Õpilasesinduste Liidu aastakoosolekul. Aruteludest jäi kõlama, et õpilaste hinnangul ei pöörata kiusamise probleemile koolides piisavalt tähelepanu. Õpilaste sõnul on oluline pöörata tähelepanu kiusamise ennetamisele, samas toodi välja, et vaid vähestes koolides on koolipsühholoogid ning alati ei pruugi õpilased neid usaldada. Samuti on õpilastele oluline, et koolis tegeletaks lisaks aineõppele ka väärtuste kujundamisega. Turvaline koolikeskkond peaks olema oluline väärtus nii juhtkonna kui ka õpilaste jaoks. Õpilased lisisid, et koolide sisehindamised võiksid olla avalikud ning suuremat tähelepanu tuleks pöörata arenguveestluste analüüsile.

Uuest õppeaastast muutusid mitmed nõuandva kogu liikmed, kuna endised liikmed jõudsid täisikka ja juurde tuli uusi nooremaid esindajaid. Seetõttu arutleti oktoobrikohtumisel taas kord lasteombudsmani ja nõuandva kogu rolli üle. Ühisest arutelust selgus, et lasteombudsman saab mitmel moel laste elu parandamisele kaasa aidata: lapsi ja noori ära kuulates ning nõu, teavet ja objektiivset hinnangut andes. Nõuandva kogu jaoks on Eestis praegu aktuaalsemad teemad haridussüsteemi ja õppekavaga seotud küsimused; perekonnaga seotud teemad, sh vägivald; heaolu saavutamine ja kindlustamine, sh laste ja perede majanduslik olukord.

3. Lasteombudsmani ja Eesti Lastekirjanduse Keskuse kirjutamiskonkurss

Selleks et laste arvamusi kuulata ning aidata lastel ja noortel tõstatada neile olulistel teemadel diskussioone ühiskonnas, kutsus lasteombudsman koos Eesti Lastekirjanduse Keskusega lapsi kirjutama ja kaasa rääkima laste elu, neid ümbritseva keskkonna ja suhete teemadel ning arutlema selle üle, kuidas laste elu Eestis paremaks muuta.

Lapsed said kirjutamisel valida nelja teema vahel: „Head lapsed – need kasvavad vitsata“; „Kes kontrollib minu käitumist – kas mina ise või keegi teine?“; „Minu mured ja hirmud“; „100-aastane Eesti, kus mul on hea“. Konkursile laekus üle 280 töö¹⁸⁸.

186 Elektrooniliselt kättesaadav: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/laste_ootused_seoses_kov_valimistega_0.pdf.

187 Elektrooniliselt kättesaadav: <http://lasteombudsman.ee/et/lasteombudsman-lapsi-tuleb-rohkem-kaasata-kohaliku-elu-korraldamisse-2>.

188 Vt täpsemalt <http://lasteombudsman.ee/et/lasteombudsman-eesti-lapsed-vajavad-rohkem-tunnustust-ja-tahelepanu-2>.

Lastombudsmani ja lastekirjanduse keskuse meeskond tõstis konkursile laekunud tööde hulgast esile 20 autorit, keda tunnustati 1. juunil lastekirjanduse keskuses toimunud üritusel. Lisaks autasustamisele toimus lastekirjanduse keskuses lastekaitsepäeva raames veel mitmeid toredaid ettevõtmisi, kuhu olid oodatud ka konkursil mitteosalenud lugemishuvilised lapsed koos perega.

4. Avalik pöördumine laste kaasamiseks kohaliku elu kujundamisse

Oktoobris enne kohalike omavalitsuste volikogude valimisi tegi lasteombudsman avaliku pöördumise, et toetada laste senisest suuremat kaasamist kohaliku elu korraldamisse. Lasteombudsman pani kohalikel valimistel kandideerijatele südamele, et nad arvestaks kohaliku elu kujundamisel senisest enam laste ja noorte vajaduste, soovide ning arvamustega. Lastel, kes moodustavad pea viiendiku Eesti elanikkonnast, valimisõigust ei ole, küll aga on neil erinevad vajadused ja võimalused. Oma vajaduste asjus on parimad eksperdid just lapsed ja noored ise ning lastega tehtud intervjuud näitasid, et nad on hea meelega valmis oma mõtteid täiskasvanutega jagama. Lasteombudsman rõhutas oma pöördumises, et laste vajaduste väljaselgitamiseks tuleks laste ja noortega pidevas dialoogis olla, koguda regulaarselt infot nende olukorra ja ootuste kohta ning selgitada ja põhjendada tehtud otsuseid ka lastele ja noortele arusaadaval viisil. Lasteombudsman tuletas meelde, et laste ja noorte arvamust ära kuulama ning tõsiselt kaaluma kohustab ka lapse õiguste konventsioon, millega Eesti on ühinenud.

5. Riigisisene koostöö

Ülevaateaalstal tegid lasteombudsmani nõunikud lapse õiguste kaitsel ja edendamisel koostööd lisaks riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustele ja ülikoolidele ka mitme mittetulundusühingu ja organisatsiooniga: Eesti Koolipsühholoogide Ühing, Eesti Õpilasesinduste Liit, Eesti Skautide Ühing, Just Film, Lastekaitse Liit, Lapse Huvikaitse Koda, Perekeskus Sina ja Mina, SA Kiusamise Vastu jt.

6. Rahvusvaheline koostöö

2013. aasta kevadel toimus teine Balti riikide lasteombudsmanide kohtumine Riias. Läti lasteombudsmani korraldatud kahepäevasel kohtumisel jagati head praktikat ja vahetati kogemusi, samuti arutati ühiste probleemide ja edasiste koostöövõimaluste üle. Iga-aastaste kohtumiste korraldamise traditsioon sai alguse 2012. aastal Eesti lasteombudsmani initsiatiivil.

2013. aasta augustis osalesid Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru ja õiguskantsleri nõunik Andra Reinomägi Balti- ja Põhjamaade lasteombudsmanide kohtumisel Jyväskyläs. Kohtumisel tutvustas Andres Aru Õiguskantsleri Kantseleis korraldatud asenduskoduteenuse analüüsi tulemusi ning kontrollkäikude metoodikat. Balti- ja Põhjamaade lasteombudsmanid tegid kohtumisel ka ühisavalduse, milles kutsusid oma riikide valitsusi tegutsema selle nimel, et keelustada ja ära hoida laste kehalist karistamist.¹⁸⁹

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru ja õiguskantsleri nõunik Kristi Paron osalesid 2013. aasta oktoobris Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku ENOC üldassambleel ja aastakonverentsil Brüsselis. 2013. aastal oli ENOC-i aastakonverentsi peateema kodumaalt lahkunud laste (*children on the move*) õigused. Aastakonverentsil võeti vastu ühine seisukoht, milles rõhutatakse kodumaalt lahkunud laste erilist haavatavust ja vajadust kaitsta nende laste õigusi ning kutsutakse kõiki Euroopa riike ja institutsioone üles olukorra parandamiseks vajalikke meetmeid tarvitusele võtma. Samuti tegi ENOC avalduse, mis puudutab Süüria lapssõjapõgenike olukorda, juhtides tähelepanu sellele, et põgenikelaagrites vii-

¹⁸⁹ Ühispöördumise tekst on elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.lapsiasia.fi/nyt/aloitteet/aloite/-/view/1862473>.

bivatel lastel pole piisavalt toitu, vett ega arstiabi ning lähenev talv võib kaasa tuua paljude lapssõjapõgenike hukkamise.¹⁹⁰

Õppeviisi raames külastas Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond 2013. aasta sügisel Islandi lasteombudsmani ning teisi laste heaolu eest seisvaid Islandi riigiasutusi ja organisatsioone.

7. Teiste institutsioonide tegevuses osalemine

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna töötajad osalesid 2013. aastal ka teiste institutsioonide tegevuses. Andra Reinomägi osales lapse heaolu kontseptsiooni väljatöötamise töörühmas; Andres Aru ja Margit Sarv osalesid MTÜ SEB Heategevusfond õpestipendiumi komisjoni töös; Andres Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja Märka Last toimetuskolleegiumi liige.

8. 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 juba kolmandat aastat järjest lapse õiguste eriprogramm. Eriprogramm koosnes hoolikalt valitud seitsmest omanäolisest filmist.

Lapse õiguste eriprogrammi filmide valimisel osalesid lisaks Just Filmi programmimeeskonnale ka Õiguskantsleri Kantselei, Justiitsministeerium ja MTÜ Lastekaitse Liit. Programmi filmivalik oli väga mitmekesine: filme oli nii Koreast, Uus-Meremaalt, Poolast kui ka USA-st. Läbivaatamiseks teemadeks olid seekord tähelepanuta jäänud noored ning abi vajavate laste märkamise ja abistamine, kooliga seotud probleemid ning üksildus.

Lapse õiguste eriprogrammis linastuvate filmide juurde kuulus ka arutelu kinosaalis, mida juhitasid lastekaitse ja lastega seotud eksperdid. Lisaks toimus eriprogrammi raames üks tasuta filmiseanss ka Õiguskantsleri Kantseleis, millele järgnes arutelu asenduskodus olevate laste vajaduste ja võimaluste teemal. Arutelul jäi kõlama, et ennekõike vajavad oma bioloogilisest perest eraldatud lapsed võimalikult stabiilseid inimsuhteid, pikaajalist ja usalduslikku suhet täiskasvanuga.

Programmis linastuvate filmide puhul oli lasteombudsmani läbiv sõnum, et ükski laps ei tohi oma murega üksi jääda.

9. Koduleht ja Facebooki profiil

Lapse õigustest teavitamiseks ning lasteombudsmani institutsiooni ja tegevuse tutvustamiseks on loodud lasteombudsmani Facebooki profiil ning 2012. aasta märtsikuus valmis lasteombudsmani kodulehekülg. Kodulehekülg on nii eesti, vene kui ka inglise keeles.

Lasteombudsmani koduleht on lapselähedase ja rõõmsa kujundusega ning selle keskne sisu ja üks olulisemaid väärtusi on see, 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

190 ENOCi 2013. a konverentsi raportiga on võimalik elektrooniliselt tutvuda: <http://crinarchive.org/enoc/resources/infoDetail.asp?id=32251>. Ühisavalduste tekstid on avaldatud raporti lisadena, lk 35–40.

korralduse kohta ning mitmesugust huvitavat teavet seoses lapse õiguste ja lasteombudsmani tööga.

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

10. Erialaloengud, ettekanded ja kõned

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

23.01. M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigused“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril „Perekonnas hooldamine“.

20.02. M. Sarv, ettekanne „Abivajav laps ja andmekaitse“ Eesti Töötukassa töötajatele.

06.03. A. Reinomägi, ettekanne tudengitele lapse õigustest ja lasteombudsmanist Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudis.

13.03. A. Aru, K. Paron ja M. Sarv, ettekanne „Laste õigused ja kohustused koolikeskkonnas“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril Viimsi Koolis.

27.03. A. Reinomägi, ettekanne „Laste kaasamine ühiskonna sidususe indikaatorina“ Rahandusministeeriumi töötajatele.

27.03. A. Aru, ettekanne „Laps õigussüsteemis“ Viljandi Maavalitsuses.

28.03. A. Reinomägi, M. Sarv, ettekanne lapse õigustest Kadrioru Saksa Gümnaasiumis.

02.04. A. Aru, ettekanne seminaril „Lastekaitstesüsteemi tõhustamine“ Riigikogus.

05.04. K. Paron, M. Sarv, kiusamisteemaliste töötubade juhtimine Eesti Õpilasesinduste Liidu aastakoosolekul.

12.04. A. Aru koolitas Tartu lasteaedade juhte.

18.04. M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigused“ lastekaitsetöötajate omakoogemuse seminaril.

19.04. A. Reinomägi, M. Sarv, ettekanne „Märkamine lapse õiguste tagajana“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril „Märka, sekku!“.

04.05. M. Sarv osales noorsootöökomisjoni eksperdina Tallinna Linnavolikogu simulatsioonil Tallinna Ühisgümnaasiumis.

09.05. M. Sarv, ettekanne „Abivajav laps ja andmekaitse“ seminaril „Abivajav laps loovterapeudi kliendina“.

15.05. A. Aru, M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigused“ Harjumaa kohalike omavalitsuste sotsiaalala töötajate infopäeval.

17.05. M. Sarv, ettekanne „Lapse õigus kaasamisele asenduskoduteenuse analüüsi valguses“ Põltsamaa SOS Lasteküla seminaril „Asendushooldusteemaline mõttekoht“.

- 17.05. A. Reinomägi, K. Paron, professionaalsete tugiisikute koolitus (III tsükkel) lapse õiguste, lasteombudsmani ja monitooringu teemadel MTÜ-s Perede ja Laste Nõuandekeskus.
- 23.05. A. Aru, ettekanne lasteaiajuhtide infopäeval Pärnu Maavalitsuses.
- 29.05. M. Sarv, ettekanne asenduskoduteenuse analüüsist Eesti Asenduskodutöötajate Liidu aastakoosolekul.
- 05.06. A. Aru, M. Sarv arutasid Hiiumaa omavalitsuste lastekaitsetöötajatega perekonnaõiguse küsimusi ja tutvustasid Hiiu Maavalitsuse ametnikele õiguskantsleri kontrollkäikude meetodeid.
- 13.06. A. Reinomägi, lasteombudsmani ja lapse õiguste tutvustus, filmi „Hoiu minust kinni“ vaatamine ja arutelu koolipsühholoogide suvekoolis.
- 21.06. A. Aru, ettekanne ombudsmani ja lasteombudsmani ülesannetest Euroopa Liidu Majas.
- 27.06. A. Reinomägi, lasteombudsmani ja laste heaolu mõõtmise käsitluse tutvustus ÜPUI (Ühiskondlik Pedagoogika Uurimise Instituut) suveseminaril.
- 26.08. M. Sarv, ettekanne „Abivajav laps ja andmekaitse“ Tervise Arengu Instituudi suvekoolis HIV-i ja narkomaania ennetamise valdkonnas töötavate organisatsioonide inimestele.
- 01.09. Lasteombudsmani tervitus kooliaasta alguse puhul.
- 08.10. M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigus turvalisusele“ SOS Lasteküla Eesti Ühingu seminaril.
- 08.10. A. Reinomägi, lasteombudsmani tegevuse tutvustus, arutelu abi vajava lapse märkamisest ning filmi „Hoiu minust kinni“ vaatamine Valgamaa koolide ja lasteaedade hoolekogude juhtide seminaril.
- 04.11. A. Reinomägi, laste heaolu mõõtmise käsitluse tutvustus Statistikaameti RSSO teadusnõukogule.
- 07.11. A. Aru, ettekanne lasteombudsmanist ning noorte õigustest ja kohustustest Põlvamaa noorteseminaril.
- 11.11. M. Sarv, ettekanne „Laste kaasamine asenduskodude kontrollkäikudel“ Soome laste hoolekandeteenuste järelevalveametnikele.
- 20.11. A. Aru, M. Sarv, ettekanne „Vanemliku hoolitsuseta laps ja sotsiaalhoolekanne juhtumikorralduse põhimõttel“ Tallinna lastekaitsetöötajate infoseminaril.
- 22.11. I. Teder, tervituskõne noortefoorumil Riigikogus.
- 06.12. M. Sarv, ettekanne laste õigustest UNESCO Eesti Rahvuskomitee ÜRO simulatsiooni koolituspäeval.
- 07.12. M. Sarv osales arutlusringis „Lapse kasvamine ilma vanemate läheduseta“ Eesti Politsei Naisühenduse 10. sünnipäeva seminaril Pärnus.

Artiklid, arvamuslood, intervjuud

Intervjuu õiguskantsler Indrek Tederi ja laste õiguste osakonna juhataja Andres Aruga. Indrek Teder: lapsel peab olema tulevik! – Postimees, 01.06.2013.

M. Sarv. Kohaliku omavalitsuse ja asenduskoduteenuse osutaja roll asenduskodus elava lapse õiguste tagamisel. – Sotsiaaltöö nr 3, 2013.

A. Aru. Õiguskantsleri büroo: riik saab lasteaedade rajamist toetada. – Postimees, 12.07.2013.

A. Kivioja. Initsiatiivika ja koostööalt õpilase kasvatamine eeldab samasugust õpetajat. – Õpetajate Leht, 13.09.2013.

A. Reinomägi. Viiendik ühiskonnast, kellega arvestada. – Postimees, 10.10.2013.

A. Reinomägi, A. Leps. Et ükski laps ei oleks üksi. – Just Filmi erileht „Just Leht“ (ilmus Postimehe lisana), 15.11.2013.

A. Reinomägi. Kuulame laste arvamust. – Märka Last, sügis 2013.

K. Žurakovskaja-Aru. *Children`s connections with imprisoned parents in Estonia*. – *Eurochips* [Euroopa võrgustik lastele, kelle vanemad on vanglas], uudiskiri „Justice for children of prisoners“, 2013.

Ülevaateaalstal andis Andres Aru laste õiguste teemal neli teleintervjuud, mis olid eetris ETV ja ETV 2 uudistesaadetes „Aktuaalne kaamera“, Kanal 2 saates „Reporter“ ning Tallinna TV saates „Parasjagu päevakorral“. Lisaks kajastas laste õiguste teemat Hent Kalmo õiguskantsleri 2012. aastaülevaadet kokkuvõtvates teleintervjuudes (ETV „Aktuaalne kaamera“, Delfi Video).

Laste õiguste teemal andsid õiguskantsler ja tema nõunikud aasta jooksul 11 raadiointervjuud. Kõige sagedamini võtsid laste õiguste teemal raadios sõna Andres Aru (6 korral) ja Andra Reinomägi (3 korral). Andres Aru rääkis kolmes raadiointervjuus lasteombudsmani ja Eesti Lastekirjanduse Keskuse kirjutamiskonkursi tulemustest (Kuku Raadios, Vikerraadios ja Raadio 4-s) ja ühe intervjuu andis ta kontrolltöödele kehtestatud nõuete järgimise teemal (Kuku Raadios). Lisaks kommenteeris Aru uut lastekaitseaduse eelnõu (Vikerraadios) ning Kuku Raadio usutles teda seoses lasteombudsmani üleskutsega kaasata lapsi rohkem kohaliku elu korraldamisse.

Andra Reinomägi rääkis Vikerraadios psühholoogilise abi võimalusi tutvustavast voldikust, Kuku Raadiole andis ta intervjuu kirjutamiskonkursi tulemuste teemal ning Raadio Elmarile rääkis laste vaesusest.

Margit Sarve usutles Kuku Raadio seoses asenduskoduteenuse analüüsiga ning õiguskantsler Indrek Teder andis projekti „101 last Riigikogus“ raames raadiointervjuu Vikerraadiole.

5. OSA

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST

I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda ombudsmanina. Samas on õiguskantsleril ka mitmeid teisi põhiseadusest ja muudest seadustest tulenevaid pädevusi:

- teha Riigikogule ettepanek Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks;
- teha Euroopa Parlamendi presidendile ettepanek võtta Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immunitet;
- teha Riigikohtu üldkogule taotlus tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma;¹⁹¹
- tegutseda piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riigi ennetusametina;
- täita lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 tulenevaid lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid;
- osaleda Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel sõnaõigusega;
- vastata Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele;
- lahendada eraõiguslike isikute diskrimineerimisvaidlus;
- edendada võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet;
- algatada kohtunike suhtes distsiplinaarmenetlus;
- osaleda kohtute haldamise nõukojas liikmena;
- anda arvamus õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses;
- anda arvamus Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadi, üldkohtu kohtuniku kandidaadi ja kohtujuristide kandidaatide kohta, samuti teiste rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatide kohta.¹⁹²

Õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevust on kajastatud ülevaate 3. osas. Lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 tulenevate ülesannete täitmise kokkuvõtte on toodud ülevaate 4. osas.

Põhiseaduse § 146 järgi mõistab õigust ainult kohus. Seega ei või teised organid ega asutused õigusemõistmisesse sekkuda. Kohtute seaduses (KS) on siiski ette nähtud võimalus algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Organid ja isikud, kel on algatamisõigus, on loetletud KS § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ainsa kohtusüsteemivälise organina õiguskantsler. 2013. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi kasutada õigust esitada distsiplinaarsüüdistus kohtuniku vastu. Mõnel korral juhtis õiguskantsler siiski kohtute esimeeste tähelepanu puudujääkidele kohtute töös. Sellekohane õiguskantsleri praktika 2013. aastal on avatud käesoleva osa II jaos.

2013. aastal ei viinud õiguskantsler läbi ühtegi lepitusmenetlust. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud käesoleva osa III jaos.

2013. aastal ei laekunud õiguskantslerile ühtegi taotlust teha Riigikogule kriminaalvastutusele võtmise ettepanek.

¹⁹¹ Lisaks sätestab Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lg 2, et kui Vabariigi President on võimetu esitama avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

¹⁹² Peale loetletud pädevuste on Riigikogu valimise seaduse § 14 lg 1 p 3 järgi õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik Vabariigi Valimiskomisjoni liige. Erakonnaseaduse § 12¹⁰ lg 2 p 1 kohaselt on õiguskantsleri nimetatud isik erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liige. Õiguskantsler on nimetanud oma esindaja ka avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjoni liikmeks (ATS § 18 lg 6).

Varem on õiguskantslerile esitatud seitse immuuniteedimenetluse taotlust, mille puhul on õiguskantsler kasutanud oma pädevust teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks: 1996., 1998. ja 2008. aastal ühel korral; 2005. aastal kahel korral ning 2009. aastal kahel korral. Kahe taotluse puhul 2012. aastal otsustas õiguskantsler tagastada need prokuratuurile ja mitte esitada ettepanekut Riigikogu liikmete immuuniteedi äravõtmiseks, kuna leidis, et süüdistus oleks ilmselgelt põhjendamatu kriminaalmenetluse seadustiku § 378 lg 6 mõttes. Teiste kõrgemate ametikandjate – Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, Riigikohtu esimees või liige – kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku tegemist õiguskantsleri senises praktikas taotletud ei ole.

Ülevaate I osas on lähemalt kajastatud juba 2012. aastal alustatud immuuniteedimenetluse mõne sätte põhiseaduspärasuse kontrolli, mille käigus õiguskantsler pöördus 28.10.2013 Riigikohtusse. Samas on kirjeldatud ka õiguskantsleri seisukohta selles, kas Riigikogu asendusliikmelt, kellele on esitatud kuriteosüüdistus enne Riigikogu liikmeks saamist, võib immuuniteedi ära võtta.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile (vt lähemalt ülevaate 1. osas) algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus.¹⁹³ Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetlusse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2013. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 40 sellekohast arvamust, millest 29 käsitlesid kohtumenetluse suurt riigilõivu nõuet. Ülejäänud puudutasid järgmisi kohtuasju:

- kohtute seaduse § 125¹ lg 2 põhiseaduslikkuse kontrolli;
- soodustingimustel vanaduspensionide seaduse § 4 lg 1 põhiseaduspärasuse kontrolli;
- E. D. M. määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 02.07.2012. a määruse peale, mis käsitles E. D. M. kaebust kohtutäitur M. R. 03.02.2012. a otsuse peale täiteasjas nr 026/2010/447 ja E. V. D. M. kaebust kohtutäitur M. R. 02.03.2012. a otsuse peale täiteasjas nr 026/2010/447;
- V. T., T. G., D. J. ja K. P. 27.03.2013. a kaebus;
- Tartu Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks relvaseaduse § 41 lg 9 koostoimes § 36 lg 1 p-ga 6;
- Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 esimene lause. Selle järgi väheneb isiku summaarne sissetulek (korribeeritud vanemahüvitis pluss lisatulu), kui ta saab maksimaalses määras vanemahüvitist ning teenib samal ajal hüvitise määrast suurema sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu;
- K. T. 11.02.2013. a kaebus tunnistada väärteomenetluse seadustiku § 135 lõiked 8 ja 9, § 155 lõiked 2 ja 3 ning § 156 lõige 3 põhiseadusega vastuolus olevaks;
- A. K. kaitsja vandeadvokaadi vanemabi Aivar Kello määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 20.09.2012. a määruse peale, millega jäeti määruskaebus Tartu Maakohu 07.09.2012. a määruse peale A. K. suhtes osaliselt ärakandmata karistuse täitmisele pööramiseks läbi vaatamata;
- H. R. määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 09.03.2012. a määruse peale haldusasjas nr 3-12-136 „Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse taotlus M. R. nimel registreeritud kinnisasjade suhtes täitmist tagavate toimingute sooritamise loa saamiseks“;
- Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku Rapla Maarja-Magdaleena Koguduse ja Rappeli Keskuse OÜ määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 18.05.2012. a määruse peale, mis käsitles Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku Rapla Maarja-Magdaleena Koguduse ja Rappeli Keskuse OÜ kaebust notari tasu ebaõige määramise kohta;
- Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks kriminaalmenetluse seadustiku § 385 p 26 osas, milles see ei võimalda esitada määruskaebust maakohu täitmiskohtuniku poolt kriminaalmenetluse seadustiku § 428 alusel tehtud määruse peale, millega pööratakse tingimisi kohaldamata jäetud vangistus karistusseadustiku § 69 lg 6 alusel täitmisele.

¹⁹³ Lisaks võib Riigikogu esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega.

II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

Kohtute seaduse (KS) järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline organ, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (s.t koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. Selline pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal kohtute seaduse jõustumisel.¹⁹⁴ Õiguskantsler võib algatada distsiplinaarmenetluse kõikide kohtunike (KS § 91 lg 2 p 2) suhtes. Lõpliku otsuse kohtunik distsiplinaarsüüdistuses õigeks või süüdi mõista teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkollegium (KS § 94 lg 1).¹⁹⁵

KS § 91 lg 1 lause 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused: kohtunik on jätnud ametikohustused täitmata, täitnud neid halvasti või pannud toime vääritud teo (KS § 87 lg 2).

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle põhiseadusest (PS) tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainu-pädevus kuulub PS § 146 järgi kohtule. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid ja põhimõtted, millest ta kohtute üle kontrolli tegemisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates.¹⁹⁶

Distsiplinaarsüüteo väljaselgitamiseks võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka isiku avalduse alusel. Samas tuleb rõhutada, et distsiplinaarmenetlus ei ole isiku jaoks õiguskaitsevahend – menetluse algatamine, samuti karistuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist ega aita muul moel kaasa isiku õiguste kaitsele. See-tõttu ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist ega kohtuniku distsiplinaarkorras karistamist.¹⁹⁷

KS § 91 lg 3 järgi võib distsiplinaarmenetluse algataja koguda vajalikke tõendeid ja nõuda selektusi. Distsiplinaarsüüteo tunnuste väljaselgitamiseks pöördub õiguskantsler menetluse käigus vastava kohtu esimehe poole, küsides teavet ja paludes esimehe vastusele lisada ka kohtuniku enda 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 distsiplinaarmenetluse algatavad ühel ja samal ajal mitu ametiisikut, kel on selleks õigus.¹⁹⁸

Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja süüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Seisukoha ajalised piirid tulenevad KS § 90 lõikest 1: kui süüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või avastamisest kuus kuud, distsiplinaarmenetlust ei algatata.

2013. aastal oli kohtu tegevust käsitlevaid asjamenetlusi kokku 151. Enamikul juhtudel sisulist menetlust ei algatatud (nt kui kaebuse sisu oli kohtuotsusega rahulolematu). Õiguskantsler algatas 2013. aastal 15 sisulist uurimist, et kohtuniku tegevust kontrollida, ning 2 menetlust, et kohtu muud tegevust kontrollida. 2012. aastal algatas õiguskantsler 16 (lisaks 2 menetlust

¹⁹⁴ Esimene kohtute seadus võeti vastu 1991. a (RT 1991, 38, 472). 2002. a jõustunud kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et asjakohane 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.

¹⁹⁵ Vt lähemalt: <http://www.nc.ee/?id=99>.

¹⁹⁶ Vt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

¹⁹⁷ 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.”

¹⁹⁸ Kirjeldatud situatsiooni vältimiseks edastab Riigikohus õiguskantslerile koopia kõigist avaldajate pöördumistest, mis on saadetud alamaste kohtu esimeestele järelevalve korras kontrollimiseks ja vastamiseks (palvega edastada koopia oma vastusest Riigikohtu esimehele ja õiguskantslerile). 2013. aastal oli sellekohaseid Riigikohtu edastamisi 11.

kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2011. aastal 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, et kontrollida kohtu ja kohtuniku tegevust.

Ülevaateaastal, nagu ka 2012. aastal ei esitanud õiguskantsler ühtegi distsiplinaarsüüdistust kohtuniku vastu. 2011. ja 2010. aastal algatas õiguskantsler ühe kohtuniku distsiplinaarmenetluse, 2008. ja 2009. aastal ei tulnud aga õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi poole.

Õiguskantsler edastas 2013. aastal kohtutele ühe soovitusel, mis puudutas avaldaja kaebusele lihtkirjaga vastamist ([Kaebuse lahendamine lihtkirjaga Viru Maakohtus, asi nr 11-2/130146](#)). Kõnealusel juhul pöördus avaldaja kohtutäituri poole, leides, et nõude täitmine kaitsja tasu sissenõudmisel on ebaseaduslik. Saades täiturilt vastuse, pöördus ta Viru Maakohtusse avaldusega, milles kirjeldas menetlust kohtutäituri juures, saadud vastust ning palus kohtul kaebus menetlusse võtta. Lisaks esitas ta samal päeval ka taotluse, et vabaneda menetlusabi riigilõivu tasumisest. Viru Maakohtu konsultant vastas avaldajale lihtkirjaga, tagastades avalduse ning tehes ettepaneku pöörduda kohtutäituri poole või vormistada nõuetele vastav kaebus. Õiguskantsleri hinnangul oli kohtu tegevuses mitmeid puudujääke. Esiteks rikkus kohus uurimisprohimõtet, kuna jättis välja selgitamata, kas avaldaja oli kohtusse pöördumise hetkeks kaebemenetluse kohtutäituri juures läbinud või mitte. Teiseks oli õiguskantsleri hinnangul ekslik Viru Maakohtu vastuses seisukoht, et tsiviilkohtumenetluse hagita menetluse asemel tuleks tuleb lähtuda hoopis kriminaalmenetluse seadustiku normidest kohtulahendi täitmisel tekkinud probleemi lahendamiseks. Õiguskantsler rõhutas, et kaebus kohtutäituri otsuse peale on hagita asi ning selle vaatab kohus läbi tsiviilkohtumenetluse hagimenetluse sätete kohaselt, arvestades hagita menetluse kohta sätestatud. Kolmandaks oleks kohus pidanud kindlasti koostama lihtkirja asemel määruse – seda sõltumata sellest, kas tegu on menetlusse võtmisest keeldumise määrusega, avalduse läbi vaatamata jätmise määrusega või menetluse lõpetamise määrusega.

Ühel korral pidi õiguskantsler ülevaateaastal ka möönma, et isiku õigust mõistlikule menetlusajale võidi rikkuda. Siiski puudus alus algatada kohtunike vastu distsiplinaarmenetlus ([Mõistlik menetlusaeg Tartu Ringkonnakohtus, asi nr 11-1/130595](#)). Nimelt pöördus avaldaja 17.05.2011 Tartu Halduskohtu poole kaebusega, milles palus tunnistada Politsei- ja Piirivalveameti toimingud (hoidmine arestimajas ilma aknata kambris, jalutuskaigust ilmajätmine, antisanitaarsete magamistarvete väljastamine, räpases kambris ning elule ja tervisele ohtlikes tingimustes pidamine) õigusvastaseks. 09.01.2012 tegi Tartu Halduskohus otsuse, millega jättis kaebuse rahuldamata. Avaldaja esitas apellatsioonkaebuse. 16.02.2012. aasta määrusega võttis Tartu Ringkonnakohtus asja menetlusse. Ringkonnakohtus tegi otsuse aga alles 15.05.2013, rahuldades apellatsioonkaebuse ja tühistades Tartu Halduskohtu otsuse. Seega oli kohtuasja menetluse kogupikkuseks Tartu Ringkonnakohtus 478 päeva (s.o 1 aasta ja 3 kuud) ning asja lahendamisel esines ka 11-kuuline viivitus (16.02.2011–24.01.2013), mille kestel ei teinud kohus ühtegi menetlustoimingut. Õiguskantsler asus seisukohale, et selle kohtuasjas esines tõepoolest kahetsusväärne viivitus, kuid seda ei saa ette heita asja menetlevatele kohtunikele – probleem seisneb kohtu üldises ülekoormuses.

Sama probleem ilmnes teises, 2012. aastal alguse saanud ja 2013. aastal õiguskantsleri lõppseisukohani jõudnud asjas ([Mõistlik menetlusaeg Tartu Ringkonnakohtus, asi nr 11-120673](#)). Ka selles asus õiguskantsler seisukohale, et kuigi kohtuasja lahendamine võttis Tartu Ringkonnakohtus aega lubamatult kaua, ei saa viivitust ühelegi kohtunikule ette heita. Kõnealusel asjal eripäraks oli see, et enne Tartu Ringkonnakohtus asja lahendamist olid juba olemas varasemad otsused: a) Tartu Halduskohtu 19.02.2010. a otsus, b) Tartu Ringkonnakohtu 21.10.2010. a otsus ja c) Tartu Halduskohtu 29.03.2011. a otsus. Avaldaja vaidlustas viimase ning Tartu Ring-

konnakohus võttis 05.04.2011 kaebuse menetlusse. Kohus tegi otsuse aga alles 15.06.2012. Teisisõnu kestis asja lahendamine 11.11.2009–15.06.2012 (15.06.2012 otsus jõustus).

Võrdlusena võib tuua aga näite Tartu Maakohtus toimunud tsiviilasja menetlusest, mille kestust hinnates pidi õiguskantsler tõdema, et selles esines viivitusi ning menetlusaeg oli pikk. Siiski, kuna vaieldi lapsega suhtlemiskorra määramise üle ja kohus oli esialgse õiguskaitse korras suhtluskorra kindlaks määranud ning püüdis kasutada mitmeid võimalusi vanemate lepitamiseks, ei leidnud õiguskantsler, et tegu oleks olnud rikkumisega ([Mõistlik menetlusaeg Tartu Maakohtus, asi nr 11-1/130727](#)). Kõnealusel juhul oli avaldaja esitanud Tartu Maakohutule avalduse määrata lapsega suhtlemise kord 28.03.2011. Kohus tegi lõpplahendi aga alles 12.06.2013.

Õiguskantslerile kohtuniku või kohtu muu tegevuse peale esitatud kaebustes kurdeti veel ka näiteks järgmistel teemadel: dokumentide vormistamine ja saatmine kohtuametnike poolt, kohtu mittevastamine menetluse käigus esitatud pöördumistele, kohtu kohustus kontrollida esindaja tegevuse kvaliteeti. Korduvalt käsitleti avaldustes ka kohtuniku võimaliku erapoolikuse ja taandamisega seonduvat. Vaidlustati nii esimese kui ka teise astme kohtute tegevust ning nii kriminaal-, tsiviil- kui ka halduskohtumenetluses toimunut.

Õiguskantsleril tuli tegeleda muudegi kohtunike ja kohtute tegevusega seotud küsimustega. Näiteks andis õiguskantsler korduvalt arvamuse kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõule, osales liikmena kohtute haldamise nõukoja töös, esitas oma seisukoha Välisministeeriumile seoses Eesti ühinemisega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 16. protokolliga ning andis Riigikohtule arvamuse kohtunike 2014. aasta koolitusprogrammi eelnõu kohta. Ülevaate aastal pöördus õiguskantsler kohtute poole kahel korral ka ringkirjaga, millest ühes käsitles riigi õigusabi osutaja vahetamist ja menetluslike taotluste lahendamise vormistamist ning teises isikuandmete avalikustamist. Kõnealuseid tegevusi ja menetlusi on põhjalikumalt kirjeldatud ülevaate 2. osas Justiitsministeeriumi valitsemisala all.

III. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

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

Võrdse kohtlemise põhimõtet on täpsustatud soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) ning võrdse kohtlemise seadusega.

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

2013. aastal sai õiguskantsler 39 võrdse kohtlemise ja diskrimineerimisega seotud pöördumist. Need puudutasid valdavalt nn üldist võrdsuspõhiõigust. Viis menetlust puudutasid erinevat kohtlemist konkreetse diskrimineerimistunnuse tõttu. 20 menetluses oli küsimuse all õigustloova akti kooskõla põhiseadusega (nn normikontrolli menetlused). Menetlused käsitlesid erinevaid õigusvaldkondi (nt lasteaia kohatasu erinevused, sõidusoodustused, juurdepääs õigusemõistmisele, valimisõigus, volikogu mandaatide jaotus, ülikooli õppekulude osalise hüvitamise nõudmine, maamaksuvabastus, elektripaigaldise tehnilise kontrolli sagedus, eripensioni tingimused, tööõigus).

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve teemal esitas õiguskantsler 2013. aastal kaks märgukirja siseministrile, sest leidis, et välismaalaste seadus (VMS) on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Õiguskantsleri hinnangul on välismaalaste seadus vastuolus PS §-dega 26 ja 27 koostoimes §-dega 12 ja 14, sest ei näe ette õiguslikku alust anda elamisluba Eesti kodaniku või Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele elukaaslasele Eestis perekonnaelu elamiseks.¹⁹⁹ Õiguskantsler märkis, et põhiseadusega on vastuolus olukord, kus riik on loonud elamisloa taotlemise aluse abielus paaridele, kuid puudub alus taotleda elamisluba samasoolistele elukaaslastele, kellel ei ole võimalik abielluda.

Lisaks leidis õiguskantsler, et VMS § 143 lg 1 on vastuolus perekonnapõhiõiguse ja võrdsuspõhiõigusega osas, milles see näeb ette, et kui välismaalane on olnud abielus Eestis seaduslikult elava isikuga vähem kui kolm aastat, võib talle anda tähtajalise elamisloa kuni aastaks ja pikendada seda järgneval kolmel aastal kuni üks aasta korraga.²⁰⁰

Õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaates on kajastatud, et õiguskantsler alustas menetlust, et kontrollida, kas põhikooli lihtsustatud õppekavas kindlaks määratud hooldusõppe nädalakoormus on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega. Õiguskantsleri hinnangul on säte, mille järgi on hooldusõppe nädalakoormus kõigil kolmel arengutasandil ning lisa-aastatel maksimaalselt 20 tundi, kooskõlas võrdsuspõhiõigusega.²⁰¹

Ombudsmanina andis õiguskantsler mitu seisukohta puuetega inimeste õiguste kohta. Õiguskantsler leidis, et viipekeele tõlketeenuse sihtrühmast alaealiste kuulmispuudega Tallinna el-

199 Vt ülevaate 2. osa, „Siseministeeriumi valitsemisala“ (Elamisloa taotlemise võimatus samasoolisele elukaaslasele, asi 6-1/120905).

200 Vt ülevaate 2. osa, „Siseministeeriumi valitsemisala“ (Elamisloa lühike kehtivusaeg abikaasa juurde elama asumisel, asi 6-1/100330).

201 Vt lähemalt ülevaate 2. osa „Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala“ (hooldusõppe õpilaste nädalakoormus, asi 6-2/120901).

nike väljajätmine oli vastuolus võrdsuspõhiõigusega.²⁰² Õiguskantsler soovitas Tallinna Linnavalitsusel kaaluda, kas leidub sobilikke meetmeid invabussiteenuse paindlikkuse suurendamiseks. Õiguskantsler osutas, et paindlikum invabussiteenus annab puudega inimestele võimaluse rohkem liikuda, oma elu iseseisvalt paremini korraldada, ühiskonnaelust aktiivsemalt osa võtta ja tagab teistega võrdsed võimalused.²⁰³ Õiguskantsler alustas 2013. aastal ka omaalgatusliku menetluse, et uurida, kuidas on liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimestele tagatud õigus kasutada notariteenuseid. Menetlus kõnealuses küsimuses jätkub 2014. aastal.

Lisaks tuvastas õiguskantsler kahes menetluses seaduslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise lasteaia kohatasu määramisel.²⁰⁴

2013. aastal esitas õiguskantslerile avalduse välistudeng, kes leidis, et avalik-õiguslik ülikool on teda diskrimineerinud vahetusüliõpilase kohale kandideerimisel. Õiguskantsleri hinnangul ei nähtunud menetluse käigus kogutud asjaoludest, et avaldajat on tema rahvuse või muude asjaolude tõttu põhjendamatult ebasoodsamalt koheldud.

Õiguskantslerile esitati 2013. aastal üksikuid pöördumisi, milles paluti kontrollida, kas eraõiguslikud isikud on järginud võrdse kohtlemise põhimõtet. Üks avaldus puudutas töötingimusi ning sarnase töö eest võrdse tasu maksmist. Õiguskantsler selgitas pöördujatele, et tal ei ole võimalik üldjuhul kontrollida eraõigusliku isiku tegevust, samuti ei nähtunud avaldustest soovi lepitusmenetluse läbiviimiseks.

Seega ei toimunud 2013. aastal ühtegi lepitusmenetlust ning õiguskantsler ei ole jätkuvalt kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet.

Õiguskantsleri 2011. ja 2012. aasta ülevaates on kajastatud õiguskantsleri märgukirjad, mis puudutavad õigusliku regulatsiooni lünklikkust või mitterakendamist. 2013. aastal neid õigusakte ei muudetud, mistõttu on isikute põhiõiguste kaitse märgukirjades kajastatud osas jätkuvalt puudulik.

2011. aastal juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et põhiseadusega on vastuolus, et võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala on kitsalt piiritletud ning erinevate diskrimineerimistunnuste puhul on nähtud ette erineva ulatusega kaitse (isikute diskrimineerimine nende usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu on keelatud vaid tööl ja kutsetegevuses).²⁰⁵

Samuti esitas õiguskantsler 2011. aastal märgukirja sotsiaalministrile soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise kohta. Märgukirjas juhtis õiguskantsler tähelepanu, et seni ei ole vastu võetud SoVS § 11 lõikes 2 sätestatud Vabariigi Valitsuse määrust, mis kehtestaks soopõhiste tööalaste statistiliste andmete kogumise korra ja kogutavate andmete loetelu.²⁰⁶ Sotsiaalministri vastusest nähtuvalt loodeti see küsimus lahendada 2012. aasta jooksul, kuid vastavat määrust siiski vastu võetud pole.

Lisaks pöördus õiguskantsler 2011. aastal märgukirjaga justiitsministri poole, et reguleerida samasooliste isikute peresuhete õiguslikud küsimused.²⁰⁷ 17.04.2014 algatasid Riigikogu liikmed kooseluseaduse eelnõu. Õiguskantsler jälgib kõnealuse eelnõu menetlemise käiku.

202 Vt ülevaate 2. osa (viipekeele tõlketeenuse korraldamine Tallinnas, asi 7-5/121000).

203 Vt ülevaate 2. osa, „Sotsiaalministeeriumi valitsemisala“ (invatransporditeenuse osutamise piisavus, asi 7-5/130639).

204 Vt lähemalt ülevaate 5. osa (lasteaia kohatasu määrad Saue vallas, asi 7-8/130559; lasteaia kohatasu määrad Keila linnas, asi 7-8/130558).

205 Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 79–80; õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 76.

206 Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 79; õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 76.

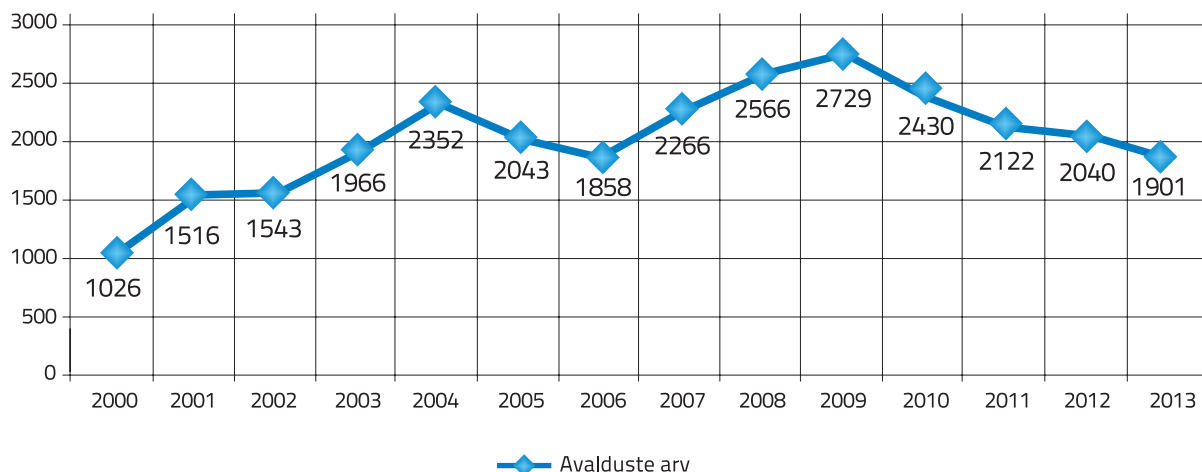
207 Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 14, 79; õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 76.

6. OSA
MENETLUSSTATISTIKA

1. Menetusstatistika üldandmed

1.1. Avaldustepõhine statistika

2013. aastal esitati õiguskantslerile 1901 avaldust. Avalduste arv on võrreldes 2012. aastaga langenud 6,8%.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 2000–2013

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 menetlusse 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 ombudsmani 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 1552 asjamenetlust, mis on 3,6% vähem kui 2012. aastal. Seisuga 04.02.2014 oli neist 1447 menetlust lõpetatud ning 105 menetlust endiselt töös. Algatatud asjamenetlustest 411 korral toimus sisuline menetlus, 1140 asjas jäeti sisuline menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Omaalgatuslikke menetlusi oli 92 ning toimus 49 kontrollkäiku.

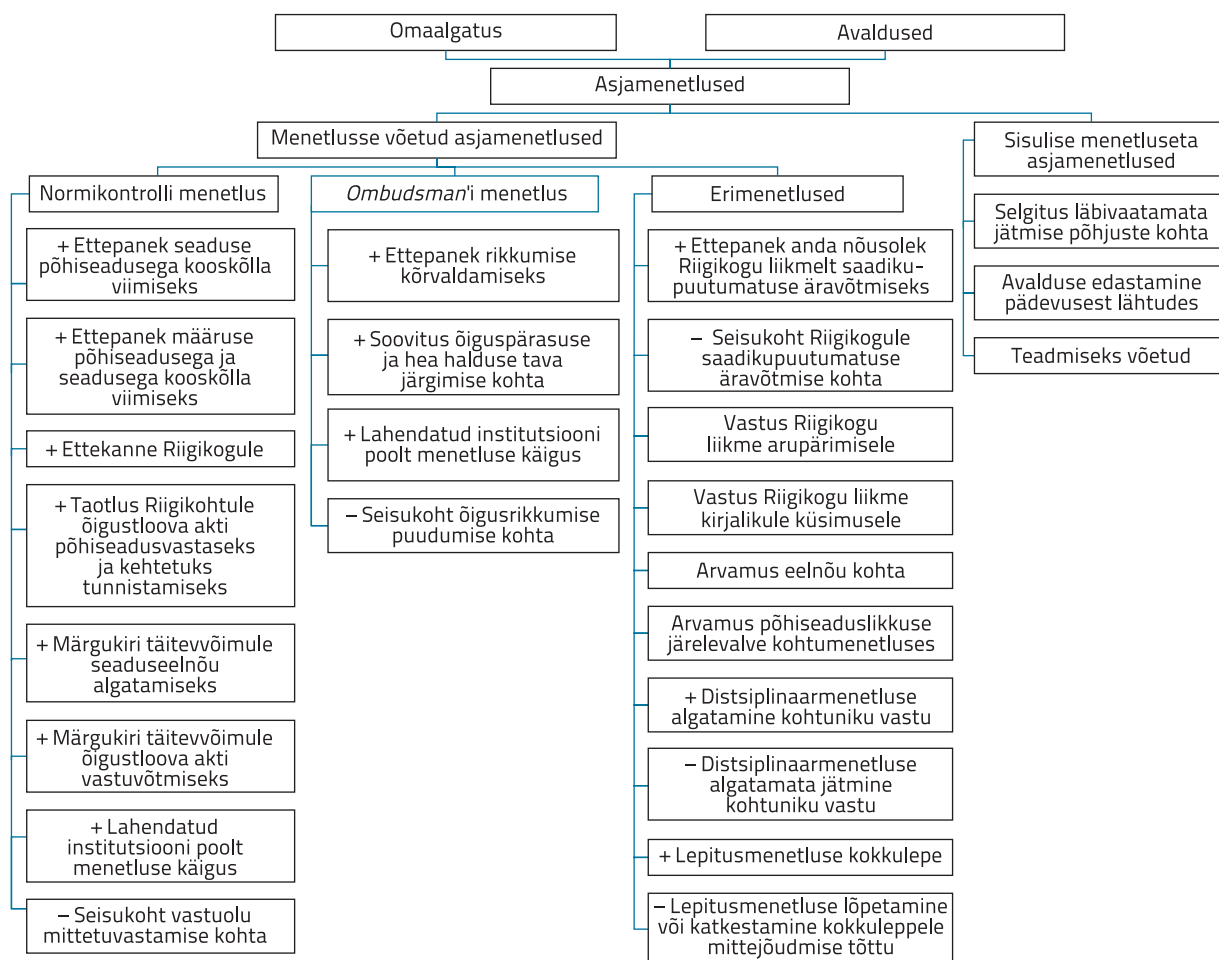
Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

Asjamenetluse liik	Asjamenetluste arv ja osakaal					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Menetlusse võetud asjamenetlusi, sh	480 24,7%	449 22,1%	480 24%	395 22,7%	296 18,4%	411 26,5%
normikontrolli menetlusi	151 7,8%	124 6,1%	168 8,4%	127 7,3%	98 6%	136 8,8%
ombudsmani menetlusi	258 13,3%	231 11,4%	214 10,7%	186 10,6%	109 6,8%	168 10,8%
erimenetlusi	71 3,7%	94 4,6%	98 4,9%	82 4,7%	89 5,5%	107 7,0%
Menetluseta asjamenetlusi	1464 75,3%	1584 77,9%	1523 76%	1344 77,3%	1314 81,6%	1140 73,5%
Asjamenetlusi kokku, sh	1944	2033	2003	1739	1610	1552
omalgatuslikke menetlusi	66 3,5%	82 4%	75 3,7%	72 4,1%	52 3,2%	92 5,9%
kontrollkäike	33	49	42	53	44	49

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;
- + märgekiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- + märgekiri 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 saadikupuutumatus e äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatus e äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Õiguskantsleri seisukohad menetluse võtmata jäetud avalduste puhul

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

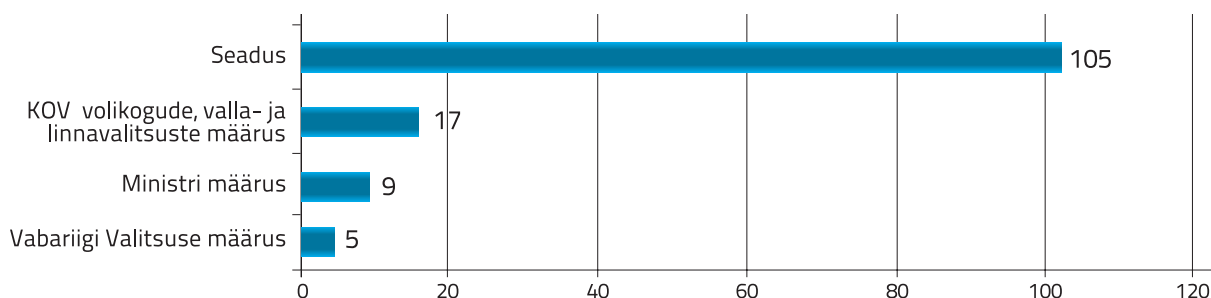
2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Menetlusstatistika osas kajastatud arvud põhinevad ainult 2013. aastal algatatud menetlustel. Õiguskantsleri kõigi seisukohtadega, sh nendega mis on algatatud enne 2013. aastat, on võimalik tutvuda õiguskantsleri veebilehel²⁰⁸.

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler 136 asjamenetlust, mis moodustab 8,8% asjamenetluste üldarvust ja 33% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 114 algatati isiku avalduse alusel ning 22 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

- seaduste põhiseadusele vastavust (105 menetlust, neist 92 isiku avalduse alusel ning 13 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (17 menetlust, 11 neist isiku avalduse alusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (9 menetlust, neist 6 isiku avalduse alusel ja 3 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (5 menetlust isiku avalduse alusel).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

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

Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel olid järgmised²⁰⁹:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (79 menetlust);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (7 menetlust)²¹⁰;
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (3 menetlust);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (1 menetlus);
- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (1 menetlus);
- ettepanek määruse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (1 menetlus).



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

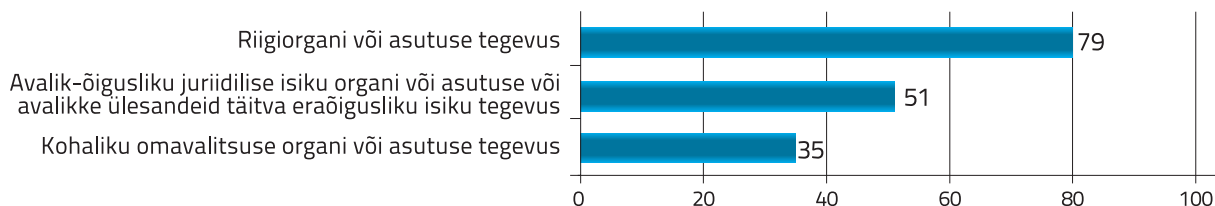
Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse ja seadustega kokku 7,4%-l juhtudest. 2012 aastal oli see näitaja 13%.

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 168 menetlust, mis moodustab 10,8% asjamenetluste üldarvust ja 40,8% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 95 algatati isiku avalduse alusel ning 73 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

- riigiorgani või asutuse tegevust (79 menetlust, neist 64 isiku avalduse alusel ning 15 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku tegevust (54 menetlust, neist 10 isiku avalduse alusel ning 44 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (35 menetlust, neist 21 isiku avalduse alusel ning 14 omal algatusel) (vt joonis 5).



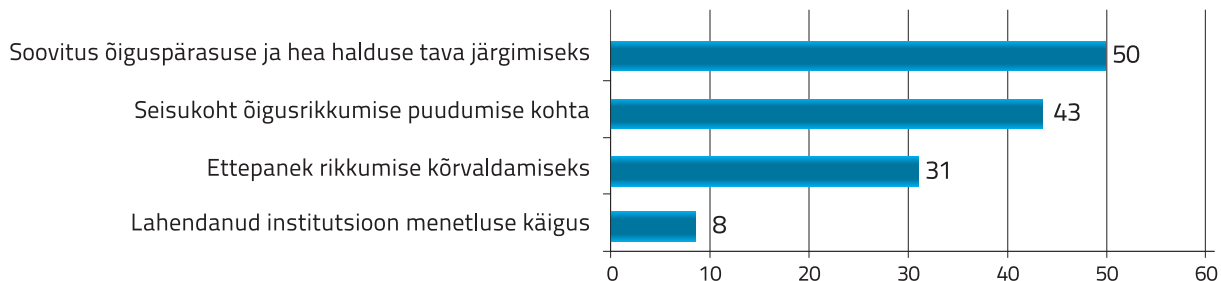
Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

²⁰⁹ Varasematel aastatel alustatud asjamenetluste raames tegi õiguskantsler 2013. aastal kokku 5 taotlust Riigi-kohtule, millega on võimalik tutvuda õiguskantsleri [veebilehel](#).

²¹⁰ Koos varasematel aastatel alustatud asjamenetlustega tegi õiguskantsler 2013. aastal kokku 21 märgukirja, millega on võimalik tutvuda õiguskantsleri [veebilehel](#).

Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel olid järgmised:

- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (50 menetlust);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (43 menetlust);
- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (34 menetlust);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (8 menetlust) (vt ka joonis 6).



Joonis 6. Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel

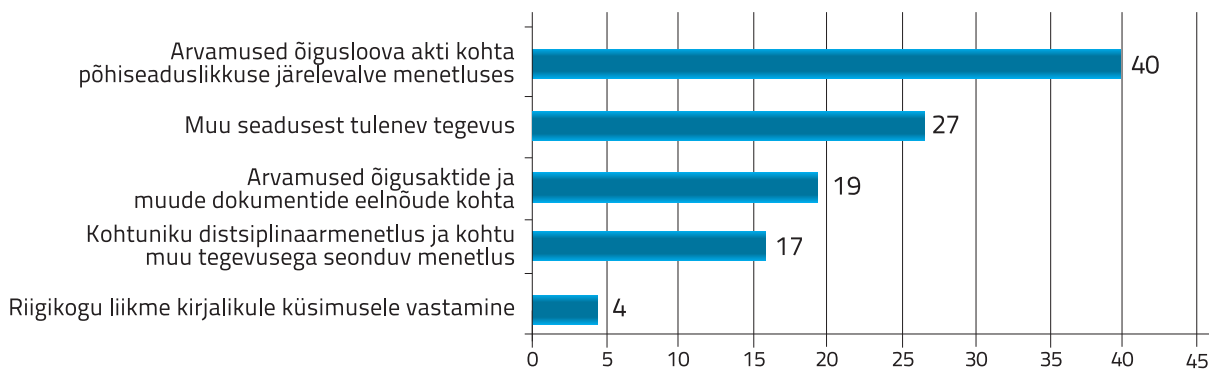
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler hea halduse ja õiguspärasuse rikkumise 50%-l juhtudest. 2012 aastal oli see näitaja 38,5%.

2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 107 ehk 7,0% asjamenetluste üldarvust ja 26,0% sisuliste menetluste üldarvust.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (40 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (27 menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (19 menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus ja kohtu muu tegevusega seonduv menetlus (17 menetlust);
- Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise menetlus (4 menetlust) (vt joonis 7).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Suurima osa menetlustest moodustavad arvamused õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ja muu seadusest tulenev tegevus (vastavalt 40 ja 27 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.

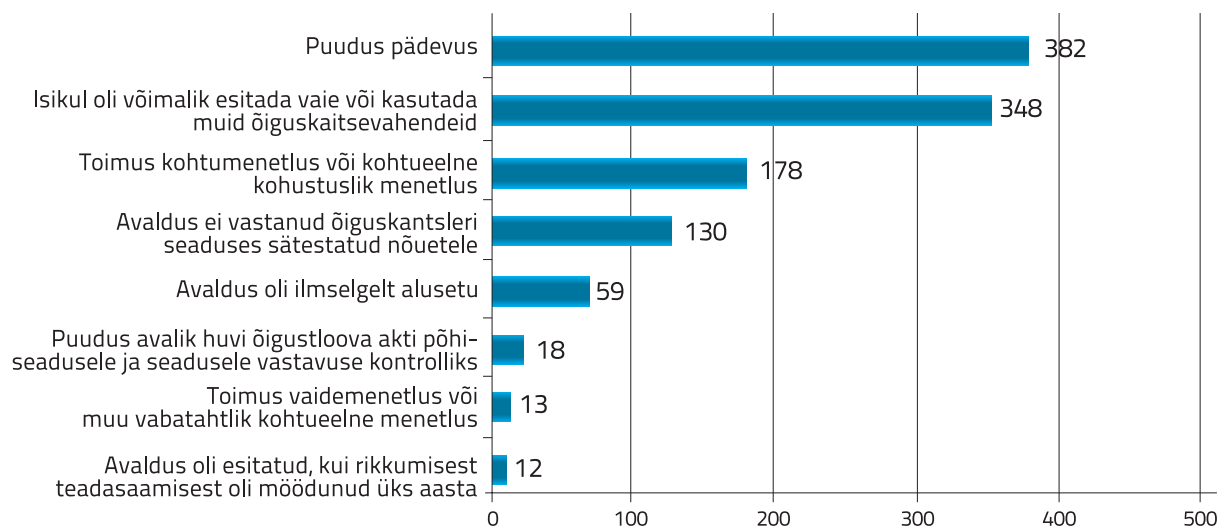
Õiguskantsleril puudub pädevus sekkuda ka siis, kui avaldusaluses asjas on jõustunud kohtuotsus, toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi 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 saama 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.

2013. aastal jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata 1140 asjas, mis moodustab 73,5% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

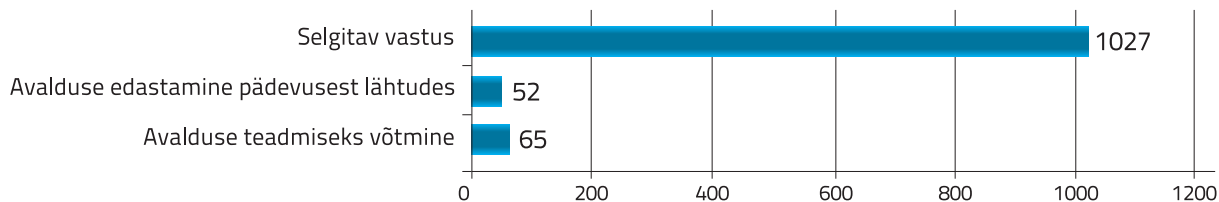
- puudus pädevus (382 menetlust);
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (348 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (178 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (130 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (59 menetlust);
- puudus avalik huvi õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrolliks (18 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (13 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (12 menetlust) (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 (1027 menetlust);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (52 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (65 menetlust) (vt ka joonis 9).

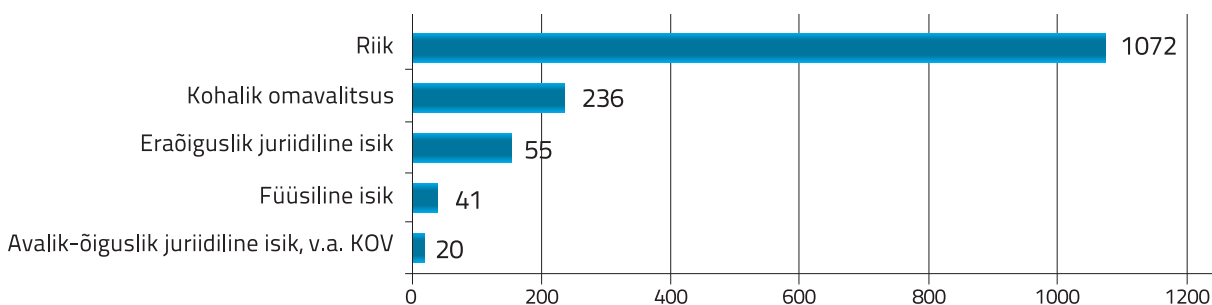


Joonis 9. Vastuste jaotus avalduse menetlusse võtmata jätmise korral

3. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik (1072 menetlust);
- kohalik omavalitsus (236 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (155 menetlust);
- füüsiline isik (41 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (20 menetlust) (vt ka joonis 10).



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

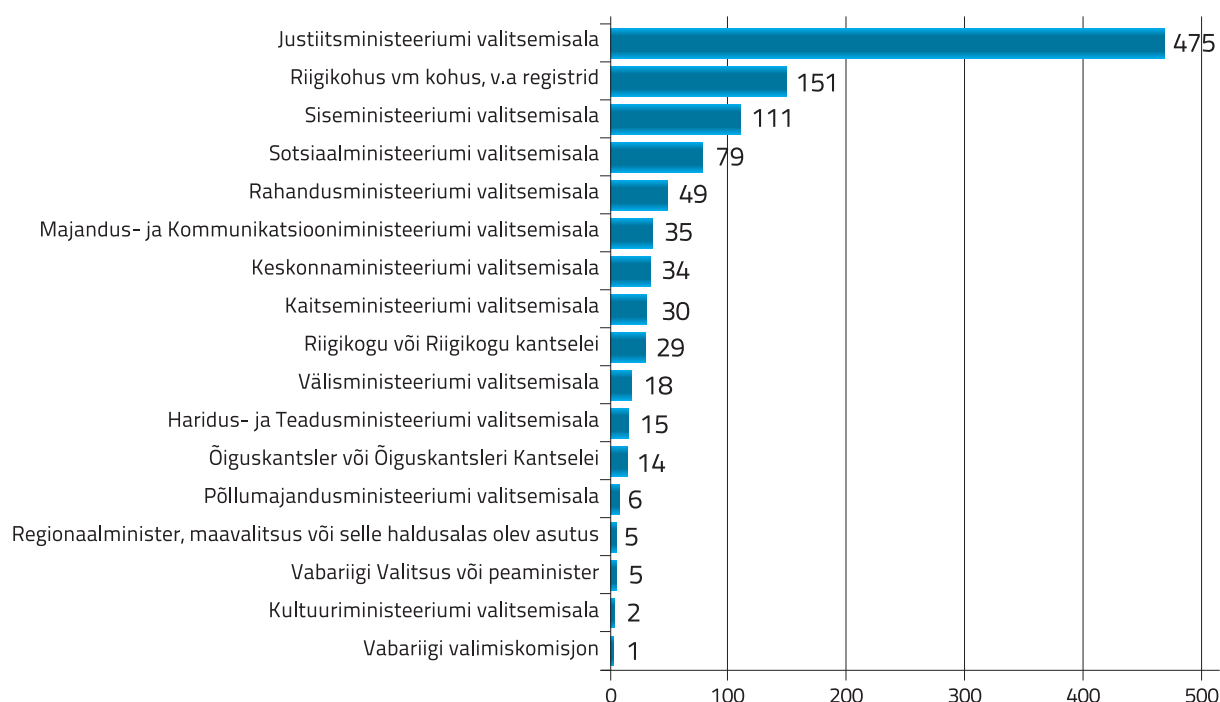
2013. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste kaupa on toodud tabelis 2 ja 3 ning joonistel 12 ja 13. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitssusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsümuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati.

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Riigikogu või Riigikogu Kantselei	29	1	10	1	1	18
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	151	2	19	0	1	130
Riigikontroll	0	0	0	0	0	0
Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantselei	0	0	0	0	0	0
Vabariigi Valitsus või peaminister	5	0	5	0	0	0
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantselei	14	0	1	0	0	13

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jätetud
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	15	2	3	0	0	10
Haridus- ja Teadusministeerium	13	2	3	0	0	8
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	2	0	0	0	0	2
Keeleinspeksioon	0	0	0	0	0	0
Justiitsministeeriumi valitsemisala	475	20	104	5	9	351
Justiitsministeerium	157	15	80	4	3	62
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	5	0	1	0	1	4
Advokaatuur	6	0	0	0	0	6
Andmekaitse Inspeksioon	3	0	1	0	1	2
Harku ja Murru Vangla	22	1	0	0	0	21
Tallinna Vangla	97	2	10	0	2	85
Tartu Vangla	87	1	5	1	1	81
Viru Vangla	37	0	2	0	0	35
Kohtutäiturid	35	0	4	0	0	31
Notarid	4	0	1	0	1	3
Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda	0	0	0	0	0	0
Pankrotihaldurid	1	0	0	0	0	1
Prokuratuur	20	1	0	0	0	19
Kaitseministeeriumi valitsemisala	30	3	18	0	1	9
Kaitseministeerium	15	1	11	0	0	3
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	14	1	7	0	1	6
Kaitseressursside Amet	1	1	0	0	0	0
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	34	2	5	0	0	27
Keskkonnaministeerium	29	2	5	0	0	22
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	0	1
Keskkonnaamet	2	0	0	0	0	2
Maa-amet	2	0	0	0	0	2
Keskkonnainspeksioon	0	0	0	0	0	0
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	2	0	0	0	0	2
Kultuuriministeerium	0	0	0	0	0	0
Muinsuskaitseamet	2	0	0	0	0	2
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi valitsemisala	35	4	4	1	0	27
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	24	2	4	1	0	18
Konkurentsiamet	1	0	0	0	0	1
Maanteeamet	6	1	0	0	0	5
Patendiamet	1	1	0	0	0	0
Tarbijakaitseamet	2	0	0	0	0	2
Tehnilise Järelevalve Amet	1	0	0	0	0	1
Veeteede Amet	0	0	0	0	0	0
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	6	1	1	0	0	4
Põllumajandusministeerium	3	1	1	0	0	1
Põllumajandusministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	0	1
Põllumajandusamet	0	0	0	0	0	0
PRIA	2	0	0	0	0	2

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jätetud
Veterinaar- ja Toiduamet	0	0	0	0	0	0
Rahandusministeeriumi valitsemisala	49	1	14	0	0	34
Rahandusministeerium	30	1	13	0	0	16
Rahandusministeeriumi hallatav astus	1	0	0	0	0	1
Maksu- ja Tolliamet	18	0	1	0	0	17
Statistikaamet	0	0	0	0	0	0
Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus	5	1	1	0	0	3
Siseministeeriumi valitsemisala	111	7	28	2	7	76
Siseministeerium	24	3	11	2	0	10
Siseministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	0	1
Kaitsepolitsei	3	0	1	0	0	2
Politsei- ja Piirivalveamet	82	4	15	0	7	63
Päästeamet	1	0	1	0	0	0
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	79	2	24	1	7	54
Sotsiaalministeerium	29	1	14	0	0	14
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	0	1
Sotsiaalkindlustusamet	30	0	6	0	4	24
Terviseamet	4	1	1	0	1	2
Tööinspeksioon	2	0	0	0	0	2
Töötukassa	9	0	0	0	0	9
Ravimiamet	1	0	0	0	0	1
Haigekassa	3	0	3	1	2	1
Välisministeeriumi valitsemisala	18	0	3	0	0	15
Välisministeerium	18	0	3	0	0	15
Riigikantselei	0	0	0	0	0	0
Vabariigi Valimiskomisjon	1	0	0	0	0	1

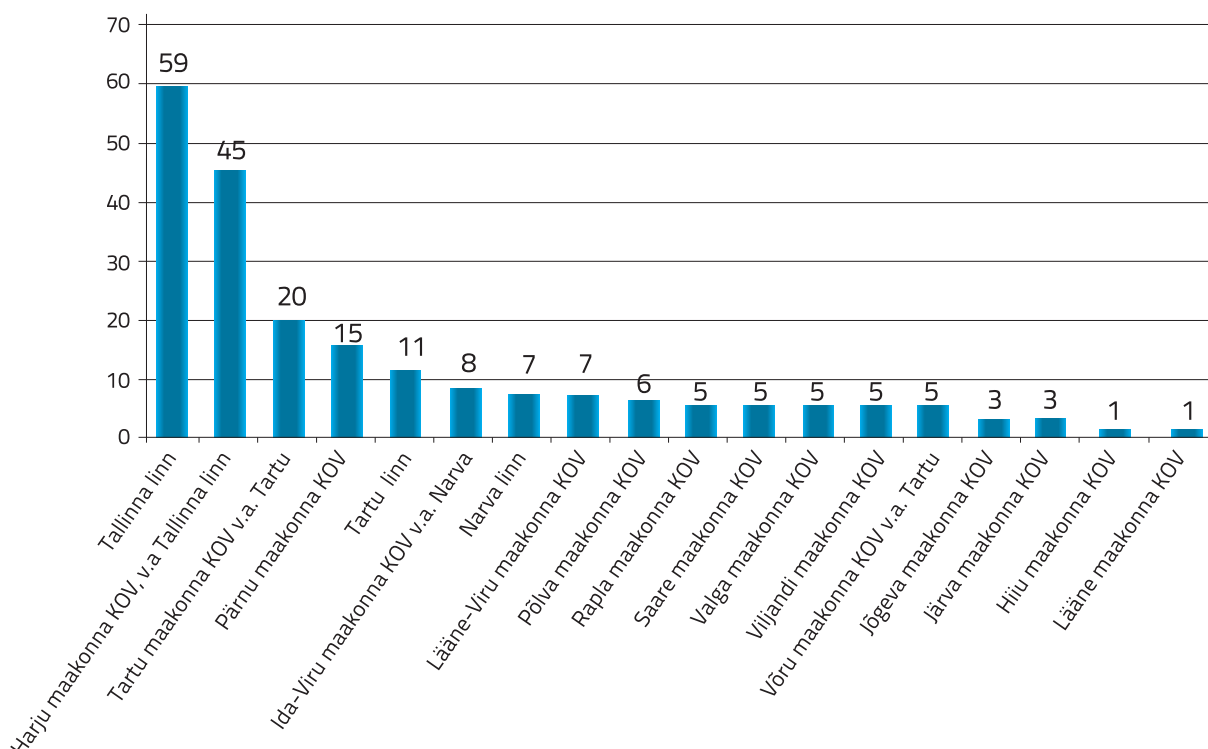


Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

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 valitsemis-
alasse jäävatest menetlustest 78,9% juhtudel sisulist menetlust ei algatatud, 2012. aastal oli see näitaja sama.

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Austus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menetl- 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	2	10	2	6	35
Tallinna linn	59	1	8	3	5	50
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	1	0	0	0	0	1
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus, v.a Narva linn	8	1	1	0	1	6
Narva linn	7	0	0	0	0	7
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	3	1	0	0	0	2
Järva maakonna kohalik omavalitsus	3	0	1	0	1	2
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	1	0	0	0	0	1
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	7	0	1	1	0	6
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	6	0	5	2	0	1
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	15	0	2	0	2	13
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	5	0	0	0	0	5
Saare maakonna kohalik omavalitsus	5	0	0	0	0	5
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu linn	20	7	3	0	3	10
Tartu linn	11	0	1	0	1	10
Valga maakonna kohalik omavalitsus	5	0	1	1	0	4
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	5	0	1	0	1	4
Võru maakonna kohalik omavalitsus	5	0	1	0	1	4



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2013. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega seonduvalt, samuti on kasvanud sotsiaalhoolekandeõigusega ja perekonnaõigusega seonduvate menetluste arv.

Samas on finantsõiguse, võlaõiguse valdkonda jäävate menetluste arv võrreldes eelneva aastaga langenud (vastavalt 26 ja 20 menetluse võrra).

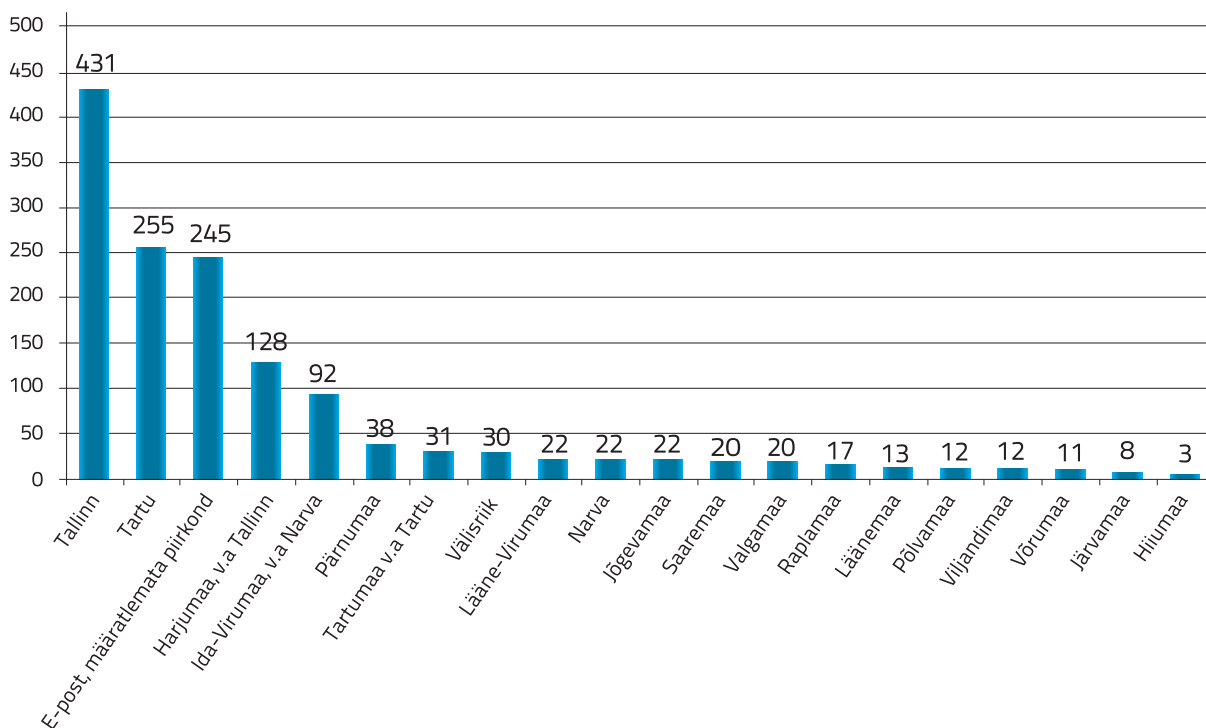
Tabel 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	287
Sotsiaalhoolekandeõigus	82
Tsiviilkohtumenetluse õigus	77
Perekonnaõigus	67
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	62
Haridus- ja teadusõigus	60
Terviseõigus	56
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	56
Muu avalik õigus	52
Sotsiaalkindlustusõigus	51
Täitemenetluse õigus	48
Võlaõigus	42

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kohtueelne kriminaalmenetlus	41
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	37
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms.)	36
Kodakondsus, migratsiooni õigus	31
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	31
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	28
Ehitus- ja planeerimisõigus	28
Avalik teenistus	28
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	23
Politsei- ja korrakaitseõigus	23
Transpordi- ja teedeõigus	22
Keskkonnaõigus	22
Halduskohtumenetluse õigus	21
Omandireformiõigus	19
Riigikaitseõigus	19
Väärteomenetlus	18
Mittetulundusühingu- ja sihtasutuseõigus	17
Liikluskorraldusõigus	16
Riigi õigusabi	15
Rahvusvaheline õigus	14
Valimis- ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	14
Riigikorraldusõigus	13
Muu eraõigus	13
Omandiõigus, sh intellektuaalse omandi ja autoriõigus	11
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	10
Pärimisõigus	9
Materiaalne karistusõigus	6
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsioigus	5
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	5
Notariõigus	3
Äriühingu-, pankroti- ja krediidasutuseõigus	5
Tarbijakaitseõigus	3
Pankrotiõigus	3
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	3

5. Asjamenetlused regioonide kaupa

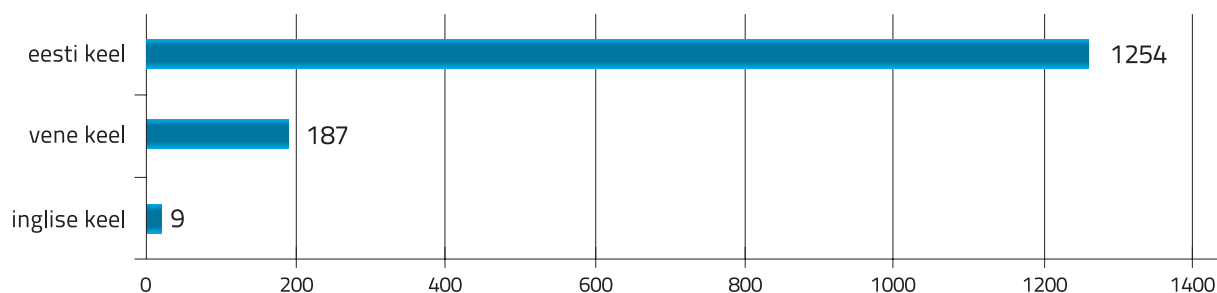
Endiselt on enim pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi suurimatest linnadest Tallinnast (431 menetlust) ja Tartust (255 menetlust). Maakondadest on endiselt suurima menetluste arvuga Harjumaa ja Ida-Virumaa. Harjumaalt esitatud avalduste põhjal algatati 128 menetlust, millele järgnes Ida-Virumaa 92 menetlusega. Endiselt on kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (3 menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 30 asja. Teadmata piirkonnaga ja enamasti e-posti teel saadetud asjamenetlusi on 245.



Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

6. Asjamenetluste keel

Avaldused on valdavalt eesti keeles. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1254 asjamenetlust ehk 80,8% menetluste üldarvust (vt joonis 14). Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 187 ehk 12% menetluste üldarvust. Inglise keeles esitatud avalduste arv moodustab vaid 0,8% kõigist asjamenetlustest.



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.

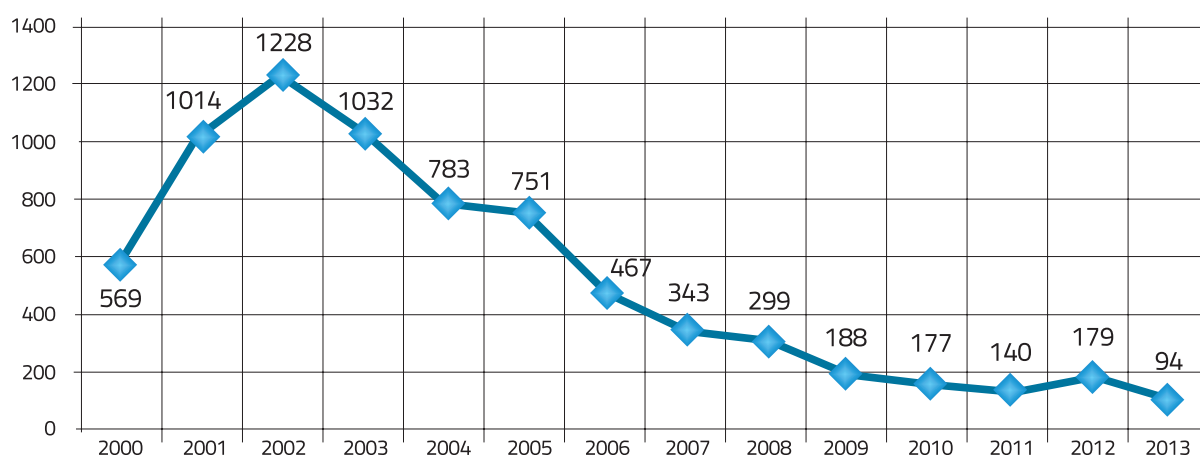
Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 49 kontrollkäiku, neist 17 kinnistesse asutustesse, 31 lahtistesse asutustesse ja 8 ametiasutustesse (vt tabel 6). Etteteatamata kontrollkäike oli 26.

Tabel 5. Õiguskantsleri kontrollkäigud

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kontrollkäigud kinnistesse asutustesse	19	25	27	33	23	17
Kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	10	17	6	14	13	24
Kontrollkäigud ametiasutustesse	4	7	9	6	8	8
Kontrollkäigud kokku	33	49	42	53	44	49
neist etteteatamata kontrollkäigud	8	4	13	29	19	26

8. Isikute vastuvõtt

2013. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõtul kokku 94 isikut ehk 85 isikut vähem kui 2012. aastal (vt joonis 15).



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 2000–2013

Nagu varasematel aastatel käis aruandeaastal kõige rohkem isikuid vastuvõttudel Tallinnast ja Harjumaaalt (vastavalt 70 ja 11 isikut).

Kõige enam küsiti nõu perekonnaõiguse ja kohtueelse kriminaalmenetlusega seotud küsimustes (mõlemat 9 isikut), järgnesid tsiviilkohtumenetluse õiguse (8 isikut), sotsiaalkindlustusõiguse ja täitemenetluse õigusega (mõlemat 5 isikut) seotud küsimused.

Peamiselt vajasisid isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

9. Kokkuvõte

Sarnaselt 2012. aastaga on õiguskantslerile esitatud avalduste hulk ka aruandeaastal vähenenud. 2013. aastal esitati õiguskantslerile 1901 avaldust, mida on võrreldes eelneva aastaga 6,8% vähem. Õiguskantsler algatas kokku 1552 asjamenetlust, mida on 3,6% vähem kui eelmisel aastal.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 10 korral (see moodustab 7,4% normikontrolli menetluste koguarvust). Ombudsmani menetluste puhul tuvastas õiguskantsler halduse hea tava ja õiguspärasuse rikkumise kokku 84 juhul (see moodustab 50% ombudsmani menetluste koguarvust), neist 8 juhul lahendas küsimuse institutsioon menetluse käigus.

Asjamenetluste arvu perioodiline vähenemine on tuvastatav ka varasematel aastatel (vt joonis 1). Asjamenetluste jagunemises liigiti suuri muutusi toimunud ei ole. Aruandeaasta eripärana võib välja tuua vaid ombudsmani menetluste osakaalu tõusu.

Kõige rohkem asjamenetlusi algatati endiselt kinnipeetavate avalduste alusel Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda puudutavate küsimuste lahendamiseks. Neist enamikul juhtudest (78,9%) sisulist järelevalvemenetlust ei algatatud.

Menetluste jaotumine õigusvaldkonniti on aastate jooksul olnud ühetaoline. Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus on endiselt need valdkonnad, millega seoses algatati valdav osa asjamenetluste koguarvust. Oluliselt on lisandunud sotsiaalhoolekandeõiguse ja perekonnaõigusega seonduvaid 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.

Eestikeelsete avalduste alusel algatatud asjamenetluste osakaal on võrreldes eelmise aastaga jäänud samale tasemele, moodustades 80,8% asjamenetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetluste arv on suurenenud, moodustades 12% asjamenetluste koguarvust. E-posti teel tulnud avalduste hulk oli 2013. aastal 1112, mis moodustab 58,5% saadetud avalduste koguarvust.

Kontrollkäike tehti 2013. aastal rohkem kui 2012. aastal. Aruandeaastal toimus 49 kontrollkäiku, neist 17 kinniste, 31 lahtiste asutuste ning 8 ametiasutuste kontrollimiseks.

2013. aastal käisid vastuvõttudel konsultatsioonil 94 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, arendus- ja välissuhete juht ning 5 osakonda – üldosakond ja neli põhitegevuse osakonda. Igat osakonda juhib osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik v.a üldosakond, mida juhib direktor.

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.

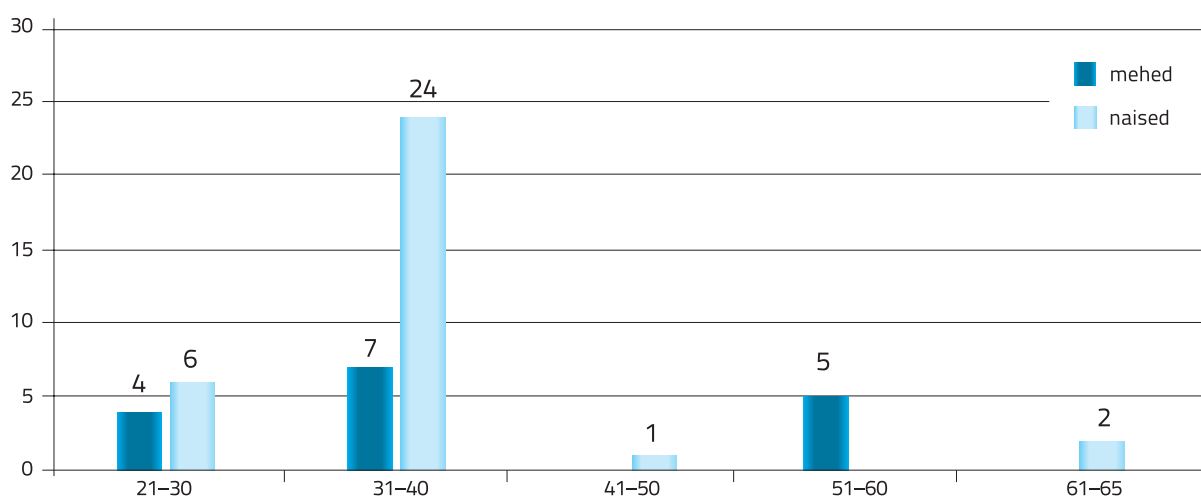
Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse 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 edendamisega seonduvad küsimused.

Üldosakond korraldab Õiguskantsleri Kantselei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarveraha sihipärast kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, korraldab asutuse suhtlemist teiste institutsioonide ja avalikkusega, korraldab personali- ja koolitustegevust ja asutuse asjaajamist ning tagab asutuse tööks vajalikud muud organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused.

2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantselei struktuuris oli 31.12.2013 seisuga kokku 49 teenistukohta, millest kuuel oli teenistussuhe peatatud. Kantseleis töötas kokku 33 naist ja 16 meest. Põhifunktsiooni täitis kokku 38 ametnikku ja tugifunktsiooni 11 töötajat. Kantselei teenistujate keskmine vanus oli 36,5 aastat. Noorim teenistuja oli 24. aastane ning vanim 63. aastane.



Joonis 16. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2013

Kantselei teenistujaist oli 47 isikul kõrgharidus, neist magistrikraad (sh magistrikraadiga võrdustatud bakalaureusekraad) 26 teenistujal ning doktorikraad kahel teenistujal. 2013. aastal jätkas oma õpinguid tasemeõppes 11 teenistujat.

3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 7. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne eurodes seisuga 31.12.2013

Kulu liik	Eelarve	Täitmine
Tegevuskulud	2 093 492	1 894 656
Personalikulud	1 592 276	1 525 603
Töötasud	1 161 700	1 122 152
Erisoodustused	10 000	5 530
Tööjõukulu maksud	420 576	397 921
Majandamiskulud	501 216	369 053
Administreerimiskulud	103 516	48 132
Lähetuskulud	20 000	15 842
Koolituskulud	35 000	14 652
Kinnistute kulud	206 000	203 864
Sõidukite majandamiskulud	15 000	10 131
Infotehnoloogiakulud	115 000	73 219
Inventari majandamiskulud	5000	2066
Meditiinikulud	1200	810
Spordikulud	500	337
Sihtotstarbelised eraldised		
Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud	1750	1750
Sotsiaaltoetused	24 561	24 561
Toetused	23 248	9 128
Õppelaenu kustutamine		
Õppelaenu kustutamine	6 970	6 970
Kõik kulud kokku	2 150 021	1 937 065

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 mittetulundusühingutega teemakoolitusi, seminare ja üritusi ning avaldatakse arvamust meedias.

2. Meediasuhted

2.1. Teleintervjuud

Õiguskantsler ja nõunikud andsid ülevaateaasta jooksul kokku 29 teleintervjuud, nendest 6 läksid eetrisse venekeelsetes uudistesaadetes. Indrek Tederi intervjuud olid eetris 18 korda, nii Hent Kalmo kui ka Andres Aru andsid viis intervjuud ning ühe teleintervjuu andis Nele Parrest.

Kõige sagedamini (14 korda) olid õiguskantsleri tegevust kajastavad intervjuud eetris ETV uudistesaates „Aktuaalne Kaamera“, viis intervjuud oli ETV2 venekeelses „Aktuaalses Kaameras“ ning neli Kanal2 uudistesaates „Reporter“. Aasta jooksul oli veel kolm teleintervjuud Tallinna TV eetris ning nii TV3 kui ka Pervõi Baltiiski Kanali uudistesaadetes ja Delfi Videos oli üks intervjuu.

2.2. Raadiointervjuud

Raadiointervjuusid andsid õiguskantsler ja nõunikud aasta jooksul kokku 26. Kõige sagedamini leidsid intervjuud kajastust Vikerraadios (13 korda) ja raadio Kukes (11 korda). Üks raadiointervjuu õiguskantsleri nõunikuga oli eetris raadios Elmar ja üks venekeelses Raadio 4-s.

Indrek Tederilt võeti aasta jooksul 10 raadiointervjuud, Andres Aru andis kuus intervjuud ja Hent Kalmo viis, Andra Reinomägi kolm ning nii Nele Parrestit kui ka Margit Sarve intervjuueeriti ühe korra.

Õiguskantsleri tegevusi kajastavaid raadiointervjuusid oli 15, sealjuures oli kõige rohkem juttu apteekide asutamispriirangutest, ning laste õiguste teemadel viidi läbi 11 intervjuud. Kõige sagedamini võtsid laste õiguste teemal raadios sõna Andres Aru ja Andra Reinomägi.

2.3. Artiklid ja intervjuud

Intervjuu õiguskantsleriga. Õiguskantsler Teder näeb menetlustes veel arenguruumi. – Postimees 03.01.2013.

H. Kalmo. Hent Kalmo: Puutumatus ja põhiseadus. – Eesti Päevaleht 28.01.2013.

J. Konsa. Kes kaitseb kaitsjat? – Postimees 22.02.2013.

M. Saarmann. *A cup of financial stability, please!* – *The ESM judgment of the Estonian Supreme Court.* – *TvCR April 2013.*

Intervjuu õiguskantsler Indrek Tederi ja laste õiguste osakonna juhataja Andres Aruga. Indrek Teder: lapsel peab olema tulevik! – Postimees 01.06.2013.

M. Sarv. Kohaliku omavalitsuse ja asenduskoduteenuse osutaja roll asenduskodus elava lapse õiguste tagamisel. – Sotsiaaltöö nr 3 2013.

A. Aru. Õiguskantsleri büroo: riik saab lasteaedade rajamist toetada. – Postimees 12.07.2013.

A. Kivioja. Initsiatiivika ja koostööalt õpilase kasvatamine eeldab samasugust õpetajat. – Õpetajate Leht 13.09.2013.

A. Reinomägi. Andra Reinomägi: viiendik ühiskonnast, kellega arvestada. – Postimees 10.10.2013.

A. Reinomägi. A. Leps. Et ükski laps ei oleks üksi. – Just Filmi erileht "Just Leht" (ilmus Postimehe lisana) 15.11.2013.

A. Reinomägi. Kuulame laste arvamust. – Märka Last sügis 2013.

K. Žurakovskaja-Aru. *Children`s connections with imprisoned parents in Estonia*. – Eurochips [Euroopa võrgustik lastele, kelle vanemad on vanglas] uudiskirjas „Justice for children of prisoners“ 2013.

A. Kivioja. Millega arvestada kohalike omavalitsuste vabatahtlike ja isiku majanduslikust seisukorrast mittesõltuvate sotsiaaltoetuste kehtestamisel ja maksmisel. – Sotsiaaltöö nr 6 2013.

3. Erialaloengud, ettekanded ja kõned

- 14.01. I. Teder, kõne Riigikohtu aastapäeval Tartus.
- 16.01. I. Teder, kodakondsusseaduse muudatuse ettepaneku kõne Riigikogus.
- 23.01. M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigused“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril „Perekonnas hooldamine“.
- 20.02. M. Sarv, ettekanne „Abivajav laps ja andmekaitse“ Eesti Töötukassa töötajatele.
- 06.03. A. Reinomägi, ettekanne tudengitele lapse õigustest ja lasteombudsmanist Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudis.
- 13.03. A. Aru, K. Paron ja M. Sarv, ettekanne „Laste õigused ja kohustused koolikeskkonnas“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril Viimsi koolis.
- 21.03. S. Laos, loeng jälitusest Tallinna Majanduskooli õpilastele.
- 27.03. A. Reinomägi, ettekanne „Laste kaasamine ühiskonna sidususe indikaatorina“ Rahandusministeeriumi töötajatele.
- 27.03. A. Aru, ettekanne „Laps õigussüsteemis“ Viljandi Maavalitsuses.
- 27.03. K. Muller, K. Nikolajeva, ettekanne õiguskantsleri kontrollkäikudest Tartu Maavalitsuses.
- 28.03. A. Reinomägi, M. Sarv, ettekanne lapse õigustest Kadrioru Saksa Gümnaasiumis.
- 02.04. A. Aru, ettekanne seminaril „Lastekaitseüsteemi tõhustamine“ Riigikogus.
- 05.04. K. Paron, M. Sarv, kiusamisteemaliste töötubade juhtimine Eesti Õpilasesinduste Liidu aastakoosolek.
- 12.04. A. Aru koolitas Tartu lasteaedade juhte.
- 18.04. M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigused“ Lastekaitsetöötajate omakogemus-seminaril.
- 19.04. A. Reinomägi, M. Sarv, ettekanne „Märkamise lapse õiguste tagajana“ Lapse Huvikaitse Koja seminaril „Märka, sekku“.
- 22.04. N. Parrest, ettekanne inimväarikuse teemal Tartu Ülikooli eetikakeskuse kollokviumil.
- 04.05. M. Sarv osales noorsootöökomisjoni eksperdina Tallinna Linnavolikogu Simulatsioonil Tallinna Ühisgümnaasiumis.
- 09.05. M. Sarv, ettekanne „Abivajav laps ja andmekaitse“ seminaril „Abivajav laps loovterapeudi kliendina“.
- 15.05. A. Aru, M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigused“ Harjumaa kohalike omavalitsuste sotsiaalala töötajate infopäeval.

- 17.05. M. Sarv, ettekanne „Lapse õigus kaasamisele asenduskoduteenuse analüüsi valguses“ Põltsamaa SOS Lasteküla seminaril „Asendushooldusteemaline mõttekoht“.
- 17.05. A. Reinomägi, K. Paron, professionaalse tugiisikute koolitus (III tsükkel) lapse õiguste, lasteombudsmani ja monitooringu teemadel MTÜ Perede ja Laste Nõuandekeskuses.
- 23.05. A. Aru, ettekanne lasteaiajuhtide infopäeval Pärnu Maavalitsuses.
- 24.05. R. Järvamägi, ettekanne õiguskantsleri kontrollkäikudest Sotsiaalkindlustusameti infopäeval.
- 29.05. M. Sarv, ettekanne asenduskoduteenuse analüüsist Eesti Asenduskodutöötajate Liidu aastakoosolekul.
- 03.06. H. Kalmo, ettekanne presidendi kärajatel “Enam või vähem Euroopat” KUMU-s.
- 05.06. A. Aru, M. Sarv, arutasid Hiiumaa omavalitsuste lastekaitsetöötajatega perekonnaõiguse küsimusi ja tutvustati Hiiu Maavalitsuse ametnikele õiguskantsleri kontrollkäikude läbiviimise meetodeid.
- 13.06. A. Reinomägi, lasteombudsmani ja lapse õiguste tutvustus, filmi „Hoi mind kinni“ vaatamine ja arutelu koolipsühholoogide suvekoolis.
- 21.06. A. Aru, ettekanne ombudsmani ja lasteombudsmani ülesannetest Euroopa Liidu Majas.
- 27.06. A. Reinomägi, lasteombudsmani ja laste heaolu mõõtmise käsitluse tutvustus ÜPUI (Ühiskondlik Pedagoogika Uurimise Instituut) suveseminaril.
- 21.08. K. Ploom, ettekanne õiguskantsleri kontrollkäikudest Viljandi Maavalitsuses.
- 26.08. M. Sarv, ettekanne “Abivajav laps ja andmekaitse” Tervise Arengu Instituudi suvekoolis HIV-i ja narkomaania ennetamise valdkonnas töötavate organisatsioonide inimestele.
- 01.09. Lasteombudsmani kooliaasta alguse tervitus.
- 12.09. I. Teder, jälitustoimingutest teavitamise korra ettepaneku kõne Riigikogus.
- 13.09. I. Teder, tervituskõne Tartu Ringkonnakohtu aastapäeval.
- 17.09. I. Teder, kõne apteekide asutamispiirangute istungil Riigikohtus.
- 17.09. H. Kalmo, kõne apteekide asutamispiirangute istungil Riigikohtus.
- 19.09. I. Teder, aastaülevaate ettekande kõne Riigikogus.
- 08.10. M. Sarv, ettekanne „Asendushooldusel oleva lapse õigus turvalisusele“ SOS Lasteküla Eesti Ühingu seminaril.
- 08.10. A. Reinomägi, lasteombudsmani tegevuste tutvustus, arutelu abi vajava lapse märkamisest ning filmi „Hoi mind kinni“ vaatamine Valgamaa koolide ja lasteaedade hooldekogude juhtide seminaril.
- 11.10. K. Albi, ettekanne „Õiguskantsleri soovitused alaealiste kinnipidamise osas“ Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni seminaril „Saatjata alaealised tagasipöördumisprotsessis“.
- 23.10. N. Parrest, loeng Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse üliõpilastele.
- 04.11. A. Reinomägi, laste heaolu mõõtmise käsitluse tutvustus Statistikaameti RSSO Teadusnõukogule.
- 07.11. A. Aru, ettekanne lasteombudsmanist ning noorte õigustest ja kohustustest Põlvamaa noorteseminaril.
- 11.11. M. Sarv, ettekanne „Laste kaasamine asenduskodude kontrollkäikudel“ Soome laste hooldekandeteenuste järelevalveametnikele.
- 20.11. A. Aru, M. Sarv, ettekanne „Vanemliku hoolitsuseta laps ja sotsiaalhoolekanne juhtumikorralduse põhimõttel“ Tallinna lastekaitsetöötajate infoseminaril.
- 22.11. I. Teder, tervituskõne noortefoorumil Riigikogus.
- 06.12. M. Sarv, ettekanne laste õigustest UNESCO Eesti Rahvuskomitee ÜRO simulatsiooni koolituspäeval.
- 06.12. L. Lust, M. Mikiver, viisid läbi hea halduse tava koolituse Tartu, Tallinna, Pärnu ja Rakvere linna juristidele.
- 07.12. M. Sarv, osales paneelis „Lapse kasvamine ilma vanemate läheduseta“ Eesti Politsei Naisühenduse 10. sünnipäeva seminaril Pärnus.

4. Üritused ja koostöö

4.1. Lapse õigusi tutvustavad üritused

Lasteombudsmani ja Eesti Lastekirjanduse Keskuse kirjutamiskonkurss ning tublimate autasustamisüritus.

„Hoi mind kinni“ filmi vaatamine erinevates asutustes.

Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film.

Laste õiguste tutvustamine Viimsi Keskkoolis, Tabasalu Ühisgümnaasiumis ja Loo Keskkoolis. Täpsemalt infot lapse õigusi tutvustavate ürituste kohta leiab käesoleva ülevaate osas “Laste õiguste edendamine”.

4.2. Osalemine teiste siseriiklike institutsioonide tegevuses

Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni esimehena.

Andra Reinomägi osales lapse heaolu kontseptsiooni väljatöötamise töörühmas.

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

Ave Henberg, Nele Parrest ja Saale Laos osalesid õigusloome juhtide ümarlaua töös.

Mari-Liis Sesmin osales Vabariigi Valitsuse Kommunikatsiooni Koordinatsioonikogu töös.

Merike Saarmann osales Euroopa Liidu koordinatsioonikogu töös.

Nele Parrest osales Kohtute Haldamise Nõukoja töös.

Nele Parrest osales Riigikantselei Tippjuhtide Valikukomisjoni töös.

III. RAHVUSVAHELISED SUHTED

1. Osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös

Õiguskantsler on alates 2001. aastast Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (International Ombudsman Institute, IOI) täieõiguslik liige. 2012. aastal toimunud IOI üldkoosolekul Wellingtonis nimetati õiguskantsler erakorraliselt IOI Euroopa regiooni juhatuse liikmeks seoses Euroopa regiooni konverentsi ja üldkoosoleku korraldamisega 2014. aastal Tallinnas.

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

1.1. Ametnike osalemised rahvusvaheliste organisatsioonide töös

Hent Kalmo osales Eesti esindajana Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu töös.

Nele Parrest ja Kertti Pilvik osalesid õiguskantsleri esindajatena Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (IOI) Euroopa regiooni juhatuse töös.

Lisaks osales Kertti Pilvik õiguskantsleri kontaktisikuna järgmiste rahvusvaheliste organisatsioonide töös:

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

Kristiina Albi osales õiguskantsleri kontaktisikuna soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku EQUINET töös.

Raivo Sults osales õiguskantsleri kontaktisikuna rahvusvahelises relvajõudude ombudsmanide võrgustiku töös.

2. Välisvisiidid

- | | |
|--------------|---|
| 20.-22.02. | H. Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu koosolekul Viinis. |
| 20.-22.03. | A. Aru, M. Sarv, A. Reinomägi ja K. Paron osalesid Balti ja Põhjala riikide lasteombudsmanide seminaril Riias. |
| 21.-24.05. | H. Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu koosolekul Viinis. |
| 27.-28.05. | J. Konsa osales seminaril <i>"Ethics in security issues: the role of Independent police complaints Commissions in Europe"</i> Pariisis. |
| 31.05-02.06. | A. Heinsalu Vabariigi Valmiskomisjoni liikmena külastas Läti keskvalimiskomisjoni. |
| 16.-22.06. | K. Ots osales koolitusel <i>"Riga-Summer Course on European Health Law & Ethics"</i> Riias. |
| 17.-21.06. | H. Kalmo osales rahvusvahelisel konverentsil <i>"Key role and impact of the new mechanisms and tools of the sustainable development strategies in promotion and protection of Human Rights"</i> Bakuus. |
| 25.-27.06. | A. Heinsalu osales Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni ja Moldova Keskvalimiskomisjoni korraldataval 10. valimiskorralduslike organisatsioonide aastakonverentsil Chisinaus. |

- 19.-21.08. A. Aru ja A. Reinomägi osalesid Põhja- ja Baltimaade lasteombudsmanide kohutumisel Jyväskylä.
- 9.-13.09. A. Aru, M. Sarv, K. Paron ja A. Reinomägi külastasid Islandi lasteombudsmani ning lastekaitseasutusi lapse õiguste küsimuses. Õppereis toimus Põhjamaade Ministrite Nõukogu poolt kaasfinantseeritud projekti raames.
- 9.-13.09. K. Muller, K. Ots, K. Ploom, A. Kivioja ja R. Järvamägi külastasid Islandi parlamendi ombudsmani ning teisi asjaomaseid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi sotsiaalhoolekande, tervishoiu ja põhihariduse kättesaadavuse teemadel. Õppereis toimus Põhjamaade Ministrite Nõukogu poolt kaasfinantseeritud projekti raames.
- 15.-18.09. N. Parrest ja K. Pilvik osalesid 9. Euroopa ombudsmanide koostöövõrgustiku seminaril Dublinis.
- 24.-27.09. A. Aru ja K. Paron osalesid Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (ENOC) 17. aastakonverentsil ning üldkogu koosolekul.
- 26.-27.09. H. Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu koosolekul Viinis.
- 29.-30.09. N. Parrest osales töötoas „*Developing the principles of public administration in SIGMA working areas*“ Pariisis.
- 3.-5.10. M. Sarv osales rahvusvahelisel lapse õiguste konverentsil Chisinaus.
- 6.-8.10. K. Pilvik osales konverentsil „*Strengthening fundamental rights protection together in a changing human rights landscape*“ Viinis.
- 22.10. N. Parrest ja K. Pilvik osalesid IOI Euroopa regiooni juhatuse koosolekul Brüsselis.
- 25.-26.10. I. Teder, N. Parrest ja H. Kalmo osalesid Rootsi õiguskantsleri 300. aastapäeva tähistamise pidulikul seminaril ja vastuvõtul Stockholmis.
- 28.-31.10. N. Parrest, S. Laos, M. Mikiver ja J. Konsa külastasid Soome parlamendi ombudsmani politseiõiguse ja andmekaitse küsimustes. Õppereis toimus Põhjamaade Ministrite Nõukogu poolt kaasfinantseeritud projekti raames.
- 11.11. M. Sarv osales lastekaitsealasel töökoosolekul Helsingis.
- 13.-15.11. J. Konsa osales seminaril „*Improving Conditions Related to Detention*“ Strasbourgis.
- 17.-22.11. K. Ploom osales Abo Inimõiguste Instituudi korraldataval kursusel „*Advanced Course on Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights*“ Turus.
- 20.-22.11. K. Albi osales seminaril „*Immigration detention in Europe: Establishing Common Concerns and Developing Minimum Standards*“ Strasbourgis.
- 9.-10.12. N. Parrest osales SIGMA töötoas teemal „*Principles of Public Administration and analytical instruments*“ Pariisis.
- 10.12. A. Aru külastas Soome Lastekaitse Liitu Helsingis.
- 11.-13.12. H. Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu koosolekul Viinis.
- 17.-18.12. A. Aru ja K. Paron osalesid 8. lapse õiguste teemalisel Euroopa foorumil Brüsselis.

3. Väliskülalised

- 16.01. Poola lasteombudsman Marek Michalak.
- 1.03. *World Childhood Foundation*'i esindaja Susanne Drakborg.
- 14.03. OSCE Rahvusvahemuste Ülemkomissari (HCNM) nõunikud Jennifer Croft ja Vincent Graaf.
- 15.03. Itaalia suursaadik Marco Clemente.
- 26.03. Euroopa Nõukogu Inimõiguste volinik Nils Muižnieks.
- 2.04. Ukraina Tsiviil- ja kriminaalkohtu delegatsioon.
- 10.04. Makedoonia kohtunike ja õigusteadlaste delegatsioon.

- 14.05. Taani parlamendi ombudsman Jørgen Steen Sørensen ja tema rahvusvaheliste suhete juht Jens Olsen.
- 29.05. Leedu Sotsiaalministeeriumi ametnike delegatsioon.
- 28.06. Baden-Württembergi liidumaa parlamendi delegatsioon.
- 3.09. Kohtunikud Soomest, Prantsusmaalt, Itaaliast, Saksamaalt, Poolast ja Rumeeniast Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi raames.
- 5.09. Gruusia ombudsmani büroo kodanike kaebuste osakonna juhataja Salome Vardiashvili.
- 9.10. Prokurörid Austriast, Slovakiast, Prantsusmaalt ja Rumeeniast Euroopa Justiitskoolitusvõrgustiku prokuröride vahetusprogrammi raames.
- 11.10. Liikumise *Stop the Silence: Stop Child Sexual Abuse* saadik Matthew McVarish.

KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei
 Kohtu 8
 15193 TALLINN
 Telefon: 693 8400 õiguskantsler
 693 8404 info, isikute vastuvõtt
 Faks: 693 8401
 E-post: info@oiguskantsler.ee

Indrek Teder õiguskantsler	info@oiguskantsler.ee	693 8400
Helen Paliale õiguskantsleri abi	helen.paliale@oiguskantsler.ee	693 8400
Nele Parrest õiguskantsleri asetäitja-nõunik	nele.parrest@oiguskantsler.ee	693 8438
Hent Kalmo õiguskantsleri asetäitja-nõunik	hent.kalmo@oiguskantsler.ee	693 8407
Alo Heinsalu direktor	alo.heinsalu@oiguskantsler.ee	693 8404
Kertti Pilvik arendus- ja välissuhete juht	kertti.pilvik@oiguskantsler.ee	693 8434
Raivo Aeg õiguskantsleri nõunik	raivo.aeg@oiguskantsler.ee	693 8404
Berit Aaviksoo õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	

I OSAKOND

Kärt Muller osakonnajuhataja	kart.muller@oiguskantsler.ee	693 8418
Kristjan Ots õiguskantsleri vanemnõunik	kristjan.ots@oiguskantsler.ee	693 8441
Aigi Kivioja õiguskantsleri nõunik	aigi.kivioja@oiguskantsler.ee	693 8428
Ralf Järvamägi õiguskantsleri nooremnõunik	ralf.jarvamagi@oiguskantsler.ee	693 8427
Kristi Ploom õiguskantsleri nõunik	kristi.ploom@oiguskantsler.ee	693 8417
Marje Allikmets õiguskantsleri nooremnõunik	marje.allikmets@oiguskantsler.ee	693 8405

II OSAKOND

Ave Henberg osakonnajuhataja	ave.henberg@oiguskantsler.ee	693 8435
Kaarel Eller õiguskantsleri vanemnõunik	kaarel.eller@oiguskantsler.ee	693 8426
Merike Saarmann õiguskantsleri nõunik	merike.saarmann@oiguskantsler.ee	693 8414
Olga Lavrova õiguskantsleri nõunik	olga.lavrova@oiguskantsler.ee	693 8410
Hendrick Rang õiguskantsleri nooremnõunik	hendrick.rang@oiguskantsler.ee	693 8408
Evelin Lopman õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	
Kristi Lahesoo õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	

III OSAKOND

Saale Laos osakonnajuhataja	saale.laos@oiguskantsler.ee	693 8447
Indrek-Ivar Määrts õiguskantsleri vanemnõunik	indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee	693 8406
Liina Lust õiguskantsleri vanemnõunik	liina.lust@oiguskantsler.ee	693 8429
Helen Kranich õiguskantsleri nõunik	helen.kranich@oiguskantsler.ee	693 8446
Monika Mikiver õiguskantsleri nõunik	monika.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8412
Jaanus Konsa õiguskantsleri nõunik	jaanus.konsa@oiguskantsler.ee	693 8445
Raivo Sults õiguskantsleri nõunik	raivo.sults@oiguskantsler.ee	693 8415
Kristiina Albi õiguskantsleri nõunik	kristiina.albi@oiguskantsler.ee	693 8442
Mait Laaring õiguskantsleri vanemnõunik	mait.laaring@oiguskantsler.ee	693 8432
Ksenia Žurakovskaja-Aru õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	

LASTE ÕIGUSTE OSAKOND

Andres Aru osakonnajuhataja	andres.aru@oiguskantsler.ee	693 8433
Margit Sarv õiguskantsleri vanemnõunik	margit.sarv@oiguskantsler.ee	693 8424
Andra Reinomägi õiguskantsleri nõunik	andra.reinomagi@oiguskantsler.ee	693 8425
Kristi Paron õiguskantsleri nõunik	kristi.paron@oiguskantsler.ee	693 8411
Maria Tammesalu õiguskantsleri nooremnõunik	teenistussuhe peatatud	

ÜLDOSAKOND

Eve Marima finantsnõunik-pearaamatupidaja	eve.marima@oiguskantsler.ee	693 8421
Mari-Liis Sesmin avalike suhete nõunik	mari-liis.sesmin@oiguskantsler.ee	693 8423
Kristel Kaasik personali- ja arendusnõunik	kristel.kaasik@oiguskantsler.ee	693 8437
Kadi Kallas asjaajamise referent	kadi.kallas@oiguskantsler.ee	693 8413
Kristine Kärner asjaajamise referent	kristine.karner@oiguskantsler.ee	693 8444
Kaidi Kaidme referent	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee	693 8442
Vahur Soikmets haldusreferent	vahur.soikmets@oiguskantsler.ee	693 8440
Maria Sults referent	teenistussuhe peatatud	

Isikute vastuvõtt:

Aare Reenumägi õiguskantsleri vanemnõunik	aare.reenumagi@oiguskantsler.ee	693 8404
Kristel Lekko õiguskantsleri nõunik	kristel.lekko@oiguskantsler.ee	693 8443
Martin Pedosk õiguskantsleri nõunik	martin.pedosk@oiguskantsler.ee	693 8436
Eva Lillemaa õiguskantsleri nõunik	eva.lillemaa@oiguskantsler.ee	693 8439
Ivi Vei vastuvõtu referent	ivi.vei@oiguskantsler.ee	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.