

RIIGIKOGULE

Õiguskantsleri seaduse §-i 4 alusel esitan trükitud ülevaate õiguskantsleri tegevusest.

Tegelikult sisaldab käesolev trükis esmakordselt kahte ülevaadet.

Ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega käsitleb perioodi 1. september 2002 kuni 31. august 2003.

Ülevaade põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest hõlmab ajavahe-
mikku 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2002. Ülevaade käsitleb õiguskantsleri
poolt ombudsmani funktsiooni täitmise õiguslikke aluseid, töökorralduse
üldküsimumsi ja 2002. aastal menetletud asjade põhjal koostatud kaasusi ja
statistikat.

Millega on põhjendatud kahe ülevaate koos esitamine?

Kuivõrd järjest enam lõimuvad õiguskantsleri tegevuses põhiõiguste taga-
mine ja õigustloovate aktid e põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontroll, siis
on loomulikult jätkuks ka kahe ülevaate ühiste kaante vahele panemine. Kasvab
ju põhiõiguste kaitseks esitatud kaebustest välja tunduvalt laiem seaduse või
määruse põhiseadusele vastavuse hindamine.

Käesoleva aasta 11. veebruaril võttis Riigikogu vastu õiguskantsleri seaduse
muudatused, mis näevad ette, et igaüks saab pöörduda õiguskantsleri poole
palvega kontrollida, kas riigiasutus, kohalik omavalitsus, avalik-õiguslik juriidi-
line isik või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik järgib põhiseaduslike
õiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Osundatud muudatused avardavad õiguskantsleri pädevust ja võimaldavad
tõhusalt tagada isikute põhiõiguste kaitse. Riigikogu on õiguskantslerile
andnud laialdased volitused, mida kadestavad paljud Euroopa ombudsmanid.
Mõistagi kaasneb sellega vastutus ja kohustus tagada inimeste õigused parimal
võimalikul tasemel.

Kuid õiguskantsler ei suuda tagada põhiõiguste kaitset kui tal puudub parla-
mendi usaldus ja toetus. Mul on heameel märkida sisukat koostööd Riigikogu
kümnennda koosseisu põhiseaduskomisjoniga, ühes kellega oleme kaardistanud
peamised riskipunktid põhiõiguste tagamisel ning seadnud sihid edaspidiseks.
Loodan, et järgmises ülevaates leiavad põhjalikumalt käsitlemist ühistes
aruteludes välja koorunud teemad – riigiasutuste bürokratiseerumine, hariduse,
tervishoiuteenuste ning õigusabi kättesaadavus ja kvaliteet.

Samas ei tohi õiguskantsler hakata kujundama riigi tervishoiu- ja haridus-
poliitikat. See jääb ikkagi rahva poolt valitud Riigikogu pädevusse. Õigus-
kantsleri osaks on kaasa aidata probleemi teadvustamisele ja hoiakute muut-
misele ning tähelepanu juhtimine vastavate poliitikate väljatöötamise ja ellu-
rakendamise vajadusele.

Õiguskantsleri tegevus peab olema suunatud õiguskorra kui terviku legi-
tiimsuse tagamisele ning seadusandja ees seisvate väljakutsete tõhusale
lahendamisele, andes Riigikogule ja avalikkusele erapooletu hinnangu põhi-
seaduse aluspõhimõtete ja põhiõiguste olukorrast riigis.

Loodan, et käesolev ülevaade õiguskantsleri tegevusest aitab Riigikogu tema
ees seisvate väljakutsete lahendamisel.

Tallinnas 22. septembril 2003

 Allar Jõks

SISUKORD

I OSA

1	RIIGIKOHTU PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE PRAKTIKA	1
1.1	Ümberasujate vara õiguslik reguleerimatus	1
1.2	Põhiseaduse vastased maksuintressid	1
1.3	Põhiõigused korruptsioonivastase võitluse altaril	1
1.4	Õigus heale haldusele kui põhiõigus	1
1.5	Omavalitsuse taotlus Riigikohtule	2
1.6	Karistusseadustiku tagasiulatuv jõud	2
2	VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS	3
2.1	Kutsenõukogude moodustamine	3
2.2	Tudengite toimetulekutoetused	3
3	ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS	3
3.1	Õigustloovad aktid – Riigikogu	4
3.1.1	Töötuskindlustuse seaduse vastuolu põhiseadusega	4
3.1.2	Sotsiaalhoolekande seaduse vastuolu põhiseadusega	4
3.1.3	Põhiseadusliku kohtusse pöördumise õiguse piiramine	5
3.1.4	Reklaami keelustamine ETV-s	5
3.1.5	Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu vastuolu põhiseadusega	6
3.1.6	Aktsiate registreerimine väärtpapierite keskregistris	6
3.2	Õigustloovad aktid – täidesaatev riigivõim	7
3.2.1	Määrused uues õigusolustikus	7
3.2.1.1	Määrused uues õigusolustikus – põhiseadusjärgsed määrused	7
3.2.1.2	Määrused uues õigusolustikus – põhiseaduse-eelsed määrused	8
3.2.2	Rakendusakti puudumine pärsib seaduse toimet	9
3.2.3	Kalapüügiõiguse tasumäärade vastuolu seadusega	9
3.3	Õigustloovad aktid – kohalik omavalitsus	10
3.3.1	Peamised puudused	10
3.3.1.1	Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine seadusliku aluseta	10
3.3.1.2	Aegunud ja moonutatud regulatsioonide rakendamine	11
3.3.1.3	Õigusnihilism	11
3.3.1.4	Puudulik õigusteave	12
3.3.1.5	Puudulik seadusandlus ja riigi tegevusetus	12
3.3.2	Positiivsed suundumused	12
3.3.2.1	Huvitatud isikute roll põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste algatamisel	12
3.3.2.2	Õiguskantsleri märgukiri kui mõjus õiguskaitsevahend	13
4	PROBLEEMSED VALDKONNAD	14
4.1	Erakonnaõiguse probleemid	14
4.2	Korruptsioonivastane seadusandlus	16
4.3	Jälitustegevus ja põhiõiguste kaitse	18
4.4	Tervise kaitse põhiseaduspärasus	20
4.5	Varaliste kohustuste sätestamine	22
4.6	Õigusabi kättesaadavus	25
4.7	Riigikogu liikme mandaat ja ametite ühildamatus	26
4.8	Euroopa Liiduga ühinemine ja õigusmõjud	27

II OSA

1.	ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS PÕHIÕIGUSTE JA –VABADUSTE KAITSMISEL	33
2.	AVALDUSTE LAHENDAMINE	35
3.	ALGATUSTEgevus	37
4.	LASTE ÕIGUSED	37
4.1.	Kontrollkäik Viiratsi Lastekodusse	38
4.2.	Kontrollkäik Tallinna Lastekodu Nõmme Keskusesse	39
4.3.	Õigus lapsetoetusele	40
4.4.	Lapse elamisluba	40
4.5.	Eestkostjaluste laste õigus toitjakaotuspensionile	40
4.6.	Eestkoste seadmine sünnitusmajas loovutatud lastele	41
5.	PUUETEGA INIMESTE ÕIGUSED	41
5.1.	Puude raskusastme määramine	42
6.	ÕIGUS ABILE PUUDUSE KORRAL	42
6.1.	Toimetulekutoetuste regulatsioon kohalikes omavalitsustes	43
6.2.	Kontrollkäik Tartu Linnavalitsuse Sotsiaalabi osakonda	43
6.3.	Kontrollkäik Aa hooldekodusse	43
6.4.	Töötuna registreeritud isiku määramine hooldajaks	44
6.5.	Kaebus hooldekodu direktori tegevuse peale	44
7.	ÕIGUS PENSIONILISELE KINDLUSTATUSELE	44
7.1.	Õigus soodustingimustel vanaduspensionile	45
7.2.	Kohustus esitada töötaja elukohajärgsele pensioniametile andmed töötamise kohta	45
7.3.	Avaliku teenistuse staaži ja politseiteenistuse staaži vahekord	46
8.	ÕIGUS TERVISE KAITSELE	46
8.1.	Sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikumi Psühhiaatrikliiniku külastamine	47
8.3.	Õigus elutähtsate ravimitele	47
8.4.	Õigus pöörduda õiguskantsleri poole	48
8.5.	Õigus ravikindlustuskaitsele	48
9.	ÕIGUSED TÖÖÕIGUSLIKES SUHETES	48
9.1.	Töölepingute lõpetamine meditsiiniteenuse üleandmisel	49
9.2.	Hädaabitöödel osalemisest keeldumine ei peata töötaja abiraha maksmist	49
10.	ÕIGUS HARIDUSELE	50
10.1.	Sissejuhatus	50
10.2.	Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus	50
10.3.	Haridusõiguste tagamine on kohalike omavalitsuste kohustus	51
10.4.	Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamine	51
11.	ÕIGUS OMANDI KAITSELE	51
11.1.	Sissejuhatus	51
11.2.	Juurdepääsu tagamine kinnisasjale	53
11.3.	Maaomaniku arvamus kinnisasja kaitse alla võtmisel	53
12.	OMANDIREFORMI LÄBIVIIMINE	54
12.1.	Sissejuhatus	54
12.2.	Vaba maa erastamisest keeldumine	54
12.3.	Maavanema järelevalvemenetluse korra rikkumine	54
13.	KALAPÜÜGIÕIGUS	55
13.1.	Sissejuhatus	55
13.2.	Püügivõimaluste enampakkumiste seaduslikkus	55
14.	AVALIK-ÕIGUSLIKE RAHALISTE KOHUSTUSTEGA SEOTUD KÜSIMUSED	55
14.1.	Sissejuhatus	55

14.2.	Tulumaksuga maksustamine	56
14.3.	Eripensionide tulumaksuga maksustamine	56
14.4.	Õigus õppemaksu hüvitisele	57
14.5.	Liikluskindlustuse Fondi otsuse seaduslikkus	57
15.	KODAKONDSUSKÜSIMUSED JA VÄLISMAALASTE ÕIGUSTE KAITSE	58
15.1.	Sissejuhatus	58
15.2.	Elamisloa läbivaatamise tähtaja pikendamine	58
15.3.	Elamisloa taotluse menetlemine soodustingimustel	58
15.4.	Posti teel saabunud elamisloa taotluse menetlemine	59
16.	ÕIGUS VABADUSELE, ISIKUPUUTUMATUSELE JA TURVALISUSELE	60
16.1.	Politseiasutused	60
16.1.1.	Sissejuhatus	60
16.1.2.	Sõnavabaduse ebaseaduslik piiramine politseiametnike poolt	61
16.1.3.	Valedetektor kriminaalmenetluses	62
16.1.4.	Alaealise pildistamine haldusõiguserikkumise menetluses	63
16.2.	Vanglad	63
16.2.1.	Üldiseloomustus	63
16.2.2.	Kontrollkäigud	64
16.2.3.	Kirjavahetus vanglas	64
17.	ÕIGUS INFORMATSIOONILISELE ENESEMÄÄRAMISELE JA ANDMEKAITSE	65
17.1.	Sissejuhatus	65
17.2.	Avaliku teabe seaduse rakendamine Rahuoperatsioonide Keskuses	65
17.3.	Isikuandmed abielu sõlmimiseks esitatavas avalduses	66
18.	TEENISTUSÕIGUSLIKUD KÜSIMUSED	66
18.1.	Sissejuhatus	66
18.2.	Kontrollkäigud	67
18.3.	Koolituslâhetus Piirivalveametis	67
18.4.	Auastmed Piirivalveametis	68
18.5.	Ajateenijate hügieenitarbed	68
18.6.	Ajateenijad Lennubaasis	69
18.7.	Diplomaatilised passid	69
19.	AVALDUSTE MENETLEMINE RIIGIASUTUSTES	70
19.1.	Sissejuhatus	70
19.2.	Avaldusele vastamine Päästeametis	70
19.3.	Avaldusele vastamine Siseministeeriumis	70
19.4.	Avaldusele vastamine Haridusministeeriumis	71
19.5.	Avaldustele vastamine Keskkonnaministeeriumis	71
19.6.	Kaebuse edastamine prokuratuuris	72
20.	KOHTUNIKE DISTSIPLINAARJÄREVALVE	72
21.	AVALIKUD SUHTED	73
21.1.	Suhted teiste institutsioonidega	73
21.2.	Meediasuhted	73
22.	RAHVUSVAHELISED SUHTED	74
22.1.	Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega	74
22.2.	Konverentsid ja kohtumised	75
23.	ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI	77
23.1.	Organisatsiooni- ja personaliarendus	77
23.1.1.	Organisatsiooniarendus	77
23.1.2.	Personaliarendus	77
23.1.3.	Personalistatistika	77

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

SEADUSANDLIKU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU
NING KOHALIKE OMAVALITSUSTE
ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLAST
PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA

Õiguskantsleri ülevaade

TALLINN 2003

1. RIIGIKOHTU PÕHISEADUS- LIKKUSE JÄRELEVALVE PRAKTIKA

Käesolev järjekorras kümnes õiguskantsleri ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega analüüsib Eesti õigusloome ja põhiseaduslikkuse järelevalve probleemküsimusi. Ülevaade hõlmab ajavahemiku 1. septembrist 2002 kuni 31. augustini 2003. Kuigi enamik järgmistest käsitlemist leidvatest probleemidest põhinevad õiguskantsleri kantseleis läbiviidud menetlustel ning koostatud analüüsidel, pean vajalikuks peatuda esmalt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktilal. Riigikohus on Eesti Vabariigi kõrgeim kohus, kelle seisukohad põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustes on siduvad nii Riigikogule ja teistele õigusloojatele kui ka põhiseaduslikule järelevalvajale – õiguskantslerile.

Ajavahemikus september 2002 kuni august 2003 arutas Riigikohus 18 põhiseaduslikkuse järelevalve asja, neist 2 üldkogus ja 16 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis. Läbivaadatud 18 asjat hõlmas 8 lahendit õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalvet; ülejäänud juhtudel kaevati Riigikohtule valimiskomisjonide otsuste ja toimingu peale. Järgnevalt käsitlen Riigikohtu lahenditest olulisemaid, peatudes ka Riigikohtu tehtud tähtsamatel järeldustel, mida tuleb põhiseaduspäraselt õigusloomet kavandades edaspidi arvesse võtta.

1.1 ÜMBERASUJATE VARA ÕIGUSLIK REGULEERIMATUS

28. oktoobril 2002 otsustas Riigikohtu üldkogu tunnistada omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 vastuolus olevaks põhiseaduse § 13 lõikega 2 koostoides §-ga 14. Omandireformi aluste seaduse § 7 lõike 3 kohaselt lahendatakse Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikute omandis olnud ja Eesti Vabariigis asunud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise või kompenseerimise taotlused riikidevahelise kokkuleppega. Vastavat kokkulepet Eesti ja Saksamaa vahel sõlmitud ei ole.

Põhiseaduse § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igapäev riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb ka õigusselguse põhimõte – õigusnormid peavad olema selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Riigikohus leidis, et vaidlustatud sätte sõnastus võimaldas tõlgenduse, mille kohaselt ümberasunutele ja nende pärijatele vara omandireformi aluste seadusega sätestatud tingimustel ja korras ei tagastata, andes samas lootuse vara tagastamiseks või kompenseerimiseks, kui vastav lepe sõlmitakse. Põhiseaduse §-s 14 on sätestatud üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Põhiseaduse §-s 14 nimetatud põhiõiguse riive seisnes Riigikohtu üldkogu arvates antud juhul selles, et seadust pole senini suudetud kohandada uuele olukorrale –

enam kui kümne aasta jooksul pole sõlmitud riikidevahelist kokkulepet ja praegu puudub väljavaade kokkuleppe sõlmimiseks tulevikus. Riigikohtu selge sõnumi kohaselt ei saa sellist paljude inimeste jaoks ebamäärast ja õigusliku lahenduseta olukorda pidada põhiseaduspäraseks. Nimetatud kaasuse osas peab Riigikogu andma asjakohase õigusliku regulatsiooni, mis võimaldab lahendada ümberasunutele kuulunud varaga seotud õiguslikud küsimused.

1.2 PÕHISEADUSE VASTASED MAKSUINTRESSID

5. novembril 2002 otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tunnistada põhiseadusevastaseks varem kehtinud maksukorralduse seaduse § 28 lõike 4 osas, millega sama paragrahvi lõikes 1 sätestatud intressi määra kehtestab rahandusminister. Põhiseadusevastaseks tunnistati ka nimetatud sätte alusel antud rahandusministri määrused.

Maksukorralduse seaduses ja rahandusministri määrustes käsitletav intress kujutab endast sisuliselt viivist maksumaksja või maksu kinnipidaja viivituse eest maksumus tasumisel või ülekanndmisel. Intressi kehtestamise eesmärgiks on nii riigi varaliste huvide kaitsmine kui ka maksumaksja ja maksu kinnipidaja motiveerimine täita rahalisi kohustusi riigi ees õigeaegselt. Riigikohus leidis, et maksuintress kui maksukohustuse kõrvalkohustus on avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis põhiseaduse § 113 kohaselt tuleb kehtestada seadusega. Riigikohus mõõnis, et teatud tingimustel olnuks mõeldav ka maksuintressi alam- ja ülemmäära sätestamine seadusega, delegeerides konkreetse intressimäära kehtestamise täitevvõimule. Selles asjas aga oli seadusandja jätnud intressimäära täielikult täitevvõimu kehtestada, mistõttu niisugune volitusnorm seaduses ja selle alusel antud määrus on vastuolus põhiseaduse §-ga 113.

1.3 PÕHIÕIGUSED KORRUPTSIOONIVASTASE VÕITLUSE ALTARIL

24. detsembril 2002 tunnistas Riigikohus põhiseadusevastaseks ja kehtetuks mitu korruptsioonivastase seaduse ja palgaseaduse normi ning rahandusministri 28. jaanuari 2002 määruse nr 24 "Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused". Leian, et antud otsus ja selle pinnalt tehtud järeldused olid seadusandja jaoks edasise korruptsioonivastase võitluse planeerimisel väga olulised. Teemal peatun pikemalt ülevaate punktis 4.2.

1.4 ÕIGUS HEALE HALDUSELE KUI PÕHIÕIGUS

17. veebruaril 2003 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996 määrusega nr 268 kinni-

tatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" punkti 47 kehtetuks osas, milles see kohustab enampakkumise tulemuste kinnitamata jätmisel igal juhul uue enampakkumise.

Antud lahend on märkimisväärne eeskätt põhiseaduse § 14 sisustamise seisukohast. Nimetatud sätte järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viis Riigikohtu järelduseni, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale halduse tavale. Eestis on hea halduse põhimõtteid omaks võetud nii haldus- kui ka kohtupraktikas. Vastavad põhimõtted sätestati ka 1. jaanuaril 2000 jõustunud halduskohtumenetluse seadustikus ja 1. jaanuaril 2002 jõustunud haldusmenetluse seaduses. Konkreetnes kohtuasjas leidis Riigikohus, et maareformi käigus toimuv haldusmenetlus peab vastama haldusõiguse printsiipidele, mis tulenevad muuhulgas põhiseaduse §-ga 14 tagatud õigusest heale haldusele, õiguse üldpõhimõtetest ja põhiseaduse printsiipidest. Märgin täiendavalt, et õiguskantsleri kantseleis läbiviidud menetluste puhul olen tihti tunnetanud vajadust hea halduse tava kontseptsiooni järele, milles sisalduksid riigiametnikele ühtsed ametialased ja eetilised kodanikega suhtlemise standardid.

1.5 OMAVALITSUSE TAOTLUS RIIGIKOHTULE

Tartu Linnavolikogu esitas Riigikohtule taotluse kontrollida sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõike 4 vastavust põhiseadusele. 1. juulil 2002 jõustunud uue põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 annab omavalitsustele õiguse esitada Riigikohtule taotlusi kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega vastuolus olevate õigustloovate aktide kohta. Kõnesolev taotlus oli viidatud sätte rakendamisel esimene ja seega pretsedenti loov.

Riigikohus otsustas oma 21. veebruari 2003 otsusega jätta Tartu Linnavolikogu taotlus läbi vaatamata. Riigikohus leidis, et kohaliku omavalitsuse volikogul pole pädevust algatada õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrolli teiste isikute õiguste kaitseks. Samas märkis Riigikohus, et taotlus oluiks lubatav, kui kohaliku omavalitsuse volikogu oleks vaidlustanud selle, et riik on jätnud eraldamata raha, mis on seadusega omavalitsusele tagatud. Vastav tagatis tuleneb põhiseaduse §-st 154.

Õiguskantsler nõustub Riigikohtu seisukohaga, leides, et põhiseadusest tulenev omavalitsuse finantsgarantii tähendab, et omavalitsusele kaetakse seadusega pandud riiklike kohustustega seotud kulud. Antud juhul laiendasid omavalitsused omavoliliselt riikliku kohustuse ulatust, makstes toimetulekutoetusi seadusega nõutust suuremas ulatuses. Selliste kulutuste hüvitamist finantsgarantii ei taga. Seetõttu ei läinud sotsiaalhoolekande seaduse vaidlustatud sätte ka vastuollu omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega.

Täiendavalt märgin, et sisuline vaidlus sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõike 4 põhiseadusepärasuse küsimuses on läbi õiguskantsleri taotluse jõudnud tänaseks ikkagi Riigikohtusse. Täpsemalt analüüsin seda teemat ülevaate punktis 3.1.

1.6 KARISTUSSEADUSTIKU TAGASIULATUV JÕUD

17. märtsil 2003 otsustas Riigikohtu üldkogu tunnistada karistusseadustiku rakendamise seaduse vastuolus olevaks põhiseaduse § 23 lõike 2 teise lausega koostoimes § 12 lõike 1 esimese lausega osas, milles seadus ei näe ette kriminaalkoodeksi järgi mõistetud vabadusekaotust kandva isiku karistuse vähendamist karistusseadustiku eriosa vastavas paragrahvis sätestatud vangistuse ülemmäärani. Põhiseaduse § 23 lõike 2 teine lause näeb ette, et kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust ja § 12 lõike 1 esimese lause järgi on kõik seaduse ees võrdsed.

Antud juhul ei näinud karistusseadustiku rakendamise seadus ette kergema karistuse kohaldamist isikutele, kes on kriminaalkoodeksi järgi kuriteo eest süüdi mõistetud ja kelle karistus on pikem, kui uus karistusseadustik samasuguse teo eest ette näeb. Riigikohtule esitatud seisukohas leidis õiguskantsler, et karistusseadustiku regulatsioon piirab tõepoolest põhiseaduse § 23 lõike 2 teises lauses sätestatud põhiõigust, kuid see piirang on sobiv, vajalik ja mõõdukas ning seetõttu põhiseadusega kooskõlas. Õiguskantsler ei pidanud mõistlikuks, et riik hakkab ümber vaatama jõustunud kohtuotsuste alusel karistust kandvate isikute karistusi.

Riigikohtu üldkogu leidis, et isiku põhiseaduslikku õigust kergemale karistusele on riivatud ja antud juhul ei olnud see piirang mõõdukas. Varguse eest suures ulatuses nägi kriminaalkoodeks karistuseks ette vabadusekaotuse kolmest kuni kaheksa aastani, karistusseadustik aga vangistuse kolmekümnest päevast kuni viie aastani. Seega alandas uus seadus varguse eest ettenähtava vangistuse alam- ja ülemmäära. Sellega eeldatakse, et seadusandja arvates on varguse eest ettenähtud vangistuse pikkus vastavuses süü suurusega ning see asjaolu võimaldab mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest, arvestab õiguskorra kaitsmise huvisid ning tagab sellega karistuse eesmärkide saavutamise.

Riigikohus tunnistas karistusseadustiku rakendamise seaduse vastava sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Riigikohtu otsusest tulenevalt esitas prokuratuur Riigikohtule taotlused 58 süüdimõistetud karistusest vabastamiseks või selle kergendamiseks.

2. VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEgevus

Andes ülevaate õigustloovate aktide vastavusest põhiseadusele, ei saa minna mööda Vabariigi Presidendi põhiseaduslikust vetost. Kasutades põhiseaduse §-st 107 tulenevat õigust, on Vabariigi President seni jätnud seaduse välja kuulutamata ja saanud selle Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks 43 korral. Nendest kaks viimast korda mahub ajavahemikku, mida käesolev ülevaade käsitleb.

2.1 KUTSENÕUKOGUDE MOODUSTAMINE

Vabariigi President jättis 11. detsembril 2002 välja kuulutamata Riigikogu poolt 20. novembril 2002 vastu võetud kutseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse. Vabariigi President leidis, et nimetatud seaduse § 3 lõige 1 ei taga töötajate ja tööandjate esindajate organisatsioonidele võimalust nimetada enda vabalt valitud esindajad kutsenõukogudesse kui vastava tegevusvaldkonna töötajate, tööandjate, kutse- ja erialaühenduste ning riigi koostööorganisse. Seetõttu oli seadus vastuolus ühine misvabaduse ja organiseerimisõiguse kaitse konventsiooni (Riigikogu ratifitseeris 22. septembril 1993) artikli 3 lõikega 1 ja 2 koostoimes põhiseaduse §-ga 3 ja § 123 lõikega 2. Vaidlustatud seaduse § 3 lõige 1 andis kutsenõukogu põhimääruse kehtestamise Vabariigi Valitsuse pädevusse.

Riigikogu muutis presidendi ettepanekul vaidlustatud seadust. 22. jaanuaril 2003 vastu võetud seadusega sätestati, et kutsenõukogude koosseisud esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks sotsiaalminister, kes tugineb kutsenõukogu koosseisu moodustamisel vastaval kutsealal tegutsevate töötajate, tööandjate, kutse- ja erialaühenduste ning riigi esindajate ettepanekutele. Sellega viidi seadus kooskõlla konventsiooni nõuetega.

2.2 TUDENGITE TOIMETULEKUTOETUSED

Vabariigi President jättis 30. detsembril 2002 välja kuulutamata Riigikogu poolt 10. detsembril 2002 vastu võetud sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, millega arvati tudengid toimetulekutoetuse saamisel perekonna hulka ning anti kohalikele omavalitsustele laialdased volitused toimetulekutoetuse andmise üle otsustamisel. Riigikogu otsustas Vabariigi Presidendi ettepanekul seadust muuta, kuid eelnõu menetlemine jäi pooleli. 27. veebruaril 2003 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõige 4 kooskõlla põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igaühe õigusega saada riigilt abi puuduse korral ning põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise printsiibiga.

Riigikogu võttis sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse vastu 7. augustil 2003 ning Vabariigi President kuulutas selle 21. augustil

2003 välja. Uues seadusega kaotati seadusest õiguskantsleri ja presidendi osundatud vastuolud põhiseadusega. Õiguskantsleri kantseleis antud küsimuses läbiviidud menetlust käsitleb ülevaate punkt 3.1.

3. ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEgevus

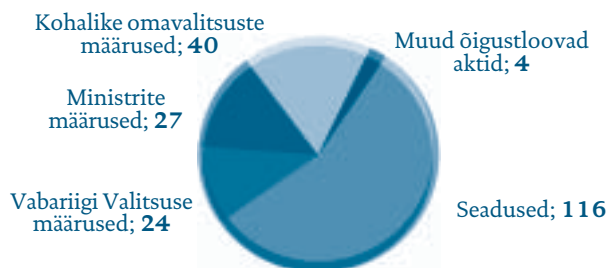
Põhiseaduse § 139 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Ülevaateperioodil tegi õiguskantsler akti vastu võtnud organitele õigustloovate aktide kooskõlla viimiseks 17 ettepanekut. Neist 3 ettepanekut tegi õiguskantsler Riigikogule. Ühel korral pöörduti ettepanekuga ministri poole. Ülejäänud 13 juhul vaidlustas õiguskantsler kohaliku omavalitsuse volikogude määrused.

Juhin tähelepanu sellele, et paljudel juhtudel, mil õiguskantsler näeb puudusi erinevate tasandite õigusloomes, püüab ta jõuda põhiseaduspärase lahenduseni koostöös akti andjaga. Seepeale viivad akti andjad ise aktidesse sisse muudatused, mistõttu ei ole täiendava ettepaneku tegemine enam otstarbekas.

Teise võimalusena kasutab õiguskantsler ka seadusest tulenevat õigust pöörduda akti andja poole mitte ettepaneku, vaid märgukirjaga, kus juhib tähelepanu mõne õigusakti või koguni õigusvaldkonna korrastamise vajadusele. Samas pean märkima, et sellised märgukirjad kui ettepanekute nn pehmemad vormid, mis ei seo akti andjat põhiseadusest tuleva 20-päevase tähtajaga akti puuduste kõrvaldamiseks, jäävad pahatihti akti andja poolt piisava tähelepanuta. Seetõttu pean vajalikuks tulevikus rangema kontrolli läbiviimist õiguskantsleri märgukirjade täitmise üle, eriti täitevvõimu osas. Samuti pean oluliseks kasutada senisest tõhusamalt õiguskantsleri põhiseaduslikku volitust teha akti andjale ettepanek akt põhiseadusega kooskõlla viia ühes edasise väljundiga pöörduda Riigikohtusse taotlusega akti kehtetuks tunnistamiseks.

Septembrist 2002 kuni augustini 2003 paluti õiguskantsleril kontrollida seaduste ning täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja seadustele 211 korral. Järgnev skeem annab ülevaate avalduste jagunemisest õigustloovate aktide lõikes.

Avalduste jagunemine õigustloovate aktide lõikes



3.1 ÕIGUSTLOOVAD AKTID – RIIGIKOGU

Ülevaateperioodil esitati õiguskantslerile 116 avaldust, milles paluti kontrollida seaduste kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsler tegi Riigikogule 3 ettepanekut seaduste põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Järgnevalt annan ülevaate töötuskindlustuse seaduse ning sotsiaalhoolekande seadusega seotud probleemidest. Maksukorralduse seaduse küsimust käsitlen pikemalt ülevaate punkti 4.5 juures.

3.1.1 Töötuskindlustuse seaduse vastuolu põhiseadusega

Õiguskantslerile esitati kolm avaldust, milles paluti kontrollida töötuskindlustuse seaduse vastavust põhiseadusele. Riigikogu võttis nimetatud seaduse vastu 13. juunil 2001 ning see jõustus 1. jaanuaril 2002. Töötuskindlustus on sundkindlustuse liik, mille eesmärk on hüvitiste maksmine töötajale ja teenistujale töötuks jäämise, töölepingute ja teenistussuhete kollektiivse ülesütlemise ning tööandja maksejõuetuse korral. Töötuskindlustusmaksset maksavad kindlustatu ise ning tema tööandja, seda ka juhul, kui tööandjaks on riik või kohalik omavalitsus.

Töötav vanaduspensioniealine isik kuulus vastavalt töötuskindlustuse seaduse § 3 lõikele 1 ja § 40 lõikele 1 kindlustatute hulka ning oli kohustatud tasuma töötuskindlustusmaksset. Seaduse § 6 lõikest 1 tulenevalt ei olnud aga vanaduspensionäri õigust saada töötuskindlustushüvitist, kuna töö kaotamise korral ei võeta teda töötuna arvele. Õiguskantsler leidis, et sellega on rikutud põhiseaduse §-st 12 tulenevat võrdse kohtlemise printsiipi. Järgnevalt tuli leida vastus küsimusele, kas töötuskindlustuse seadusest tuleneval ebavõrdsel kohtlemisel on mõistlik põhjus või mitte.

Põhiseaduse § 12 lõike 1 esimeses lauses on väljendatud üldise võrdsusõiguse põhimõte, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Antud juhul tuleneb sellest eeldus, et isikuid, keda käsitletakse võrdsetena kindlustusmaks tasumisel, tuleb ka kindlustushüvitise väljamaksmisel kohelda ühtemoodi. Töötuskindlustuse seadusega koheldi töötavaid vanaduspensionäre võrreldes teiste kindlustatud isikutega ebavõrdselt, kohustades neid tasuma

kindlustusmaksset, kuid võttes neilt õiguse saada töötuskindlustushüvitist. Õiguskantsler leidis, et seadusandjal ei olnud ebavõrdselt kohtlemiseks sellist mõistlikku põhjust, mis võiks õigustada üldise võrdsusõiguse riivamist. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et töötuskindlustuse seaduse § 40 lõige 1 koostoimes § 6 lõike 1 punktiga 1 on põhiseaduse 12 lõike 1 esimese lausega vastuolus.

11. septembril 2002 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia töötuskindlustuse seaduse regulatsioon põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekus toodud seisukohtadega ning võttis 22. oktoobril 2002 vastu töötuskindlustuse seaduse täiendamise seaduse, mis jõustus 1. novembril 2002. Töötavad vanaduspensionärid ei ole töötuskindlustuse seaduse uue redaktsiooni kohaselt enam kindlustatuteks ega pea tasuma kindlustatu kindlustusmaksset. Tööandja kohustus tasuda vanaduspensionärist töötaja eest kindlustusmaksset säilis.

3.1.2 Sotsiaalhoolekande seaduse vastuolu põhiseadusega

Novembris 2002 pöördus õiguskantsleri poole ühendus "Noored Mõõdukad" palvega kontrollida sotsiaalhoolekande seaduse kooskõla põhiseadusega.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 22' lõige 4 sätestas, et toimetulekutoetuse määramisel loetakse alalise eluruumi kasutamise õiguslikuks aluseks omandiõigust eluruumile, liikmelisust elamuühistus (elamukooperatiivis) või eluruumi üürilepingut kooskõlas elamuseaduse §-ga 29. Seega oli toimetulekutoetuse maksmine seostatud iseseisva eluruumi kasutamisega isiku poolt ning kehtiva regulatsiooni järgi ei saanud toimetulekutoetust taotleda üliõpilased, kes kasutasid eluruumi või selle osa sotsiaalhoolekande seaduse § 22' lõikes 4 sätestatust erineval alusel.

10. detsembril 2002 võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, millega laiendati toimetulekutoetuse taotlemist võimaldavate eluruumi kasutamise õiguslike aluste ringi, ent president jättis nimetatud seaduse välja kuulutamata. 27. veebruaril 2003 pöördus õiguskantsler Riigikogu poole palvega viia kehtiva sotsiaalhoolekande seaduse § 22' lõige 4 põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut ning kohustas sotsiaalkomisjoni algatama eelnõu seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega. 30. juunil 2003 katkestas Riigikogu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemise. Põhiseaduse § 142 lõike 2 järgi pöördub õiguskantsler Riigikohtu poole palvega tunnistada akt kehtetuks juhul, kui see ei ole viidud põhiseadusega kooskõlla kahekümne päeva jooksul vastava ettepaneku saamisest. Võimalusel on õiguskantsler seadusega ette nähtud kahekümpäevasesse tähtaega suhtunud paindlikult. Antud juhul leidis õiguskantsler siiski, et Riigikogule tehtud ettepanekust möödunud neli kuud on olnud piisavalt pikk aeg, et seadus põhiseadusega kooskõlla viia, ning pöördus

2. juulil 2003 Riigikohtu poole taotlusega tunnista sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõige 4 osaliselt kehtetuks.

Õiguskantsler leidis, et sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõikes 4 sätestatust erinevatel alustel eluruumi kasutajate väljaarvamine toimetulekutoetuse saamiseks õigustatud subjektide ringist on vastuolus põhiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud igäühe õigusega saada riigilt abi puuduse korral koosmõjus põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise printsiibiga. Sotsiaalse õigusriigi põhimõtte koosmõjus võrdse kohtlemise printsiibiga nõuab, et kui riik on loonud toimiva sotsiaalhoolekande süsteemi, ei saa ta osasid oma kodanikke vastavast teenusest osasaamisest meelevaldselt välistada. Ebavõrdne kohtlemine on vaid siis põhiseaduspärane, kui selleks on mõistlik põhjus. Õiguskantsler leidis, et mõistlik põhjus ebavõrdseks kohtlemiseks puudus.

7. augustil 2003 võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, millega laiendati toimetulekutoetuse määramisel arvesse võetavate eluruumi kasutamise õiguslike aluste ringi. Vabariigi President kuulutas seaduse välja 21. augustil 2003.

Kuigi õiguskantsler pöördus esitatud 116 avalduse puhul Riigikogu poole ettepanekutega vaid kolmel korral, ei saa öelda, et kõik ülejäänud avaldused olnuks alusetud ning nendes püstitatud probleemid vähetähtsad. Järgnevalt peatun enim kõlapinda leidnud menetlustel, kus osadel juhtudel jõuti Riigikogu, täidesaatva riigivõimu ning õiguskantsleri kantslele koostöös põhiseaduspäraste lahenduseni. Teistel puhkudel on aga õiguskantslerile antud kirjalikud ja suulised lubadused õigusruumi korrastada veel täitmata. Lisaks allpool toodud kaasustele juhin ülevaate punktides 4.1 kuni 4.8 tähelepanu ka suurematele probleemide valdkondadele, kus lahenduse leidmine nõuab juba komplekssemat lähene-mist.

3.1.3 Põhiseadusliku kohtusse pöördumise õiguse piiramine

Advokaadibüroo pöördus õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida maksukorralduse seaduse § 151 lõike 1 teise lause vastuolu põhiseaduse ja seadusega. Viidatud sätte kohaselt on maksukohustuslasel või muul menetlusosalisel, kelle taotlus jäi vaidmenetluses rahuldamata või kelle õigusi vaidmenetluses rikuti, õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse. Kui asjas on tehtud vaideotsus, esitatakse kohtusse kaebus vaideotsuse peale. Seeläbi piirati avaldaja hinnangul maksukorralduse seaduse kui lihtseadusega isiku õigust pöörduda kohtusse ja vastavas kohtus vaidlustatavate haldusaktide hulka.

Põhiseaduse § 15 tagab igäühe õiguse pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse

§ 104 lõike 2 punkti 14 kohaselt on kohtumenetluse seadused konstitutsioonilised seadused, mida saab vastu võtta vaid Riigikogu koosseisulise hääleteenamusega ja mis on oma õigusjõult lihtseadustest kõrgemalseisvad. Käesoleval juhul on selleks kõrgemalseisvaks seaduseks halduskohtumenetluse seadustik, mis näeb ette kaebuse esitamise haldusakti peale, mitte aga vaideotsuse peale.

Õiguskantsler leidis, et maksukorralduse seaduse § 151 lg 1 teises lauses sätestatud korra järgimise puhul on tõepoolest lihtseadusega piiratud isiku õigust pöörduda kohtusse ja kohtus vaidlustatavate haldusaktide hulka. Kuigi see vastuolu on tõlgendamise teel ületatav – tuleb kohaldada otse halduskohtumenetluse seadustikku –, läheb taoline regulatsioon vastuollu õiguselguse põhimõttega ning ei taga isikutele piisavat õiguskaitset.

Õiguskantsler pöördus kõnealuses menetluses teabenõudega rahandusministri ja justiitsministri poole. Rahandusminister leidis, et maksukorralduse seadus ei ole põhiseadusega vastuolus, kuid lubas kaaluda seaduse muutmist, sest eespool nimetatud sätet on praktikas tõlgendatud mitmeti. Ka justiitsminister pidas vajalikuks maksukorralduse seaduse § 151 teise lause muutmist, tagamaks õiguselgus ja efektiivne õiguskaitse. Lisaks informeeris õiguskantsler kõnealuses menetluses tõusetunud küsimusest märgukirjaga ka Riigikogu rahanduskomisjoni. Täna pean nentima, et seni ei ole Vabariigi Valitsus ega Riigikogu komisjon asjakohast seadusemuudatust algatanud.

3.1.4 Reklaami keelustamine ETV-s

Eesti Televisiooni (ETV) juhatuse esimees palus õiguskantsleril kontrollida ringhäälinguseaduse muudatuste vastavust põhiseadusele. Riigikogu võttis 19. detsembril 2001 vastu ringhäälinguseaduse muutmise seaduse, millega keelustati ETV-s reklaam alates 1. juulist 2002. Muudetud ringhäälinguseaduse § 291 kohaselt ei tohi Eesti Raadio ja Eesti Televisioon üldjuhul reklaami ja otsepakkumist edastada ega kasutada sponsoreid oma saadete ja programmide hankimiseks, tootmiseks ja edastamiseks.

Avaldaja leidis, et taolised piirangud rikuvad ebaproportsionaalselt ETV kui avalik-õigusliku juriidilise isiku põhiseaduse §-ga 45 tagatud väljendusvabadust – igäühe õigust vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Samuti juhtis avaldaja tähelepanu, et seadusandja jättis reguleerimata, mis saab ETV poolt enne seadusemuudatuse tegemist sõlmitud reklaamilepingutest. ETV oli selleks ajaks sõlminud 66 pikaajalist reklaamilepingut, millega kohustuti edastama reklaami ja teavet sponsori kohta ka pärast 1. juulit 2002. ETV kaotab reklaamikeelu tõttu suure osa planeeritud reklaamitulust, peab maksma leppetrahve ning omandab ebausaldusväärse lepingupartneri maine, leidis avaldaja.

Menetluse käigus asus õiguskantsler seisukohale, et ETV puhul ei ole antud juhul võimalik rääkida põhiseaduse § 45 riivist, sest väljendusvabadus laieneb juriidilistele isikutele vaid niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega ning selliste õiguste ja vabaduste olemusega. Õiguskantsler leidis, et reklaami ja otsepakkumiste edastamine ning sponsorlus ei kuulu ETV kui avalik-õigusliku ringhäälingu seadusest tulenevate eesmärkide ja ülesannete hulka. Reklaami, otsepakkumiste ja sponsorluse kui informatsiooni levitamise viiside puhul on ETV jaoks tegu finantseerimisvahendite hankimise ehk siis ühe ETV võimaliku tulu liigiga. Seega ei ole ringhäälinguseadus selles osas põhiseadusega vastuolus.

Menetluse käigus analüüsiti ka õiguslikku probleemi, mis tekkis seoses ETV poolt sõlmitud reklaamilepingutega, mille tähtjad lõpevad pärast 1. juulit 2002. Õiguskantsler tegi kindlaks, et Riigikokku esitatud ringhäälinguseaduse muutmise seaduse eelnõu algtekst nägi ette taoliste lepingute alusel näidatava reklaami jätkumise. Vastuvõetud seadus aga sellist eriregulatsiooni enam ei sätestanud, mistõttu tekkis õiguslünk. Õiguskantsler saatis märgukirjad Riigikogu kultuurikomisjonile ja Kultuuriministeeriumile, kus juhtis tähelepanu, et riik peab võimalikult kiiresti määratlema nende ETV poolt sõlmitud lepingute õigusliku staatuse, hoidmaks ära õigussegaduse ning võimaliku varalise kahju tekkimise. Komisjon ja ministeerium (Vabariigi Valitsuse kaudu) vastavat seadusemuudatust kahjuks ei algatanud. Riigile olulist rahalist kahju tekitada võinud olukord lahenes rahuldavalt vaid tänu ETV lepingupartnerite mõistvale suhtumisele.

3.1.5 Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu vastuolu põhiseadusega

Riigikogu riigikaitsekomisjon palus õiguskantsleril kontrollida Vabariigi Valitsuse poolt algatatud kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu vastavust põhiseadusele. Eelnõuga kavatseti anda Vabariigi Valitsuse pädevusse järgmiste sõjalise valmisoleku tõstmisel või mobilisatsiooni läbiviimisel reservväelaste suhtes rakendatavate piirangute üle otsustamine:

- *Eestist lahkumise keeld;*
- *kohustus teatada riigikaitseosakonnale oma elu- ja töökoha ning sidevahendite andmed, millelt ta on kättesaadav kaitseministri määrusega kehtestatud tähtaja jooksul, ning teavitada riigikaitseosakonda viivitamatult nende andmete muutumisest.*

Õiguskantslerile esitati küsimus, kas selline regulatsioon, mis piirab isiku põhiõigusi – õigust Eestist lahkuda (põhiseaduse § 35) ning õigust vabalt liikuda ja elukohta valida (põhiseaduse § 34) – on põhiseadusega kooskõlas.

Läbiviidud analüüsi tulemusena leidis õiguskantsler, et eelnõus esitatud piirangud on põhiseaduse alusel võimalikud, sest põhiseaduse § 124 lõige

3 lubab piirata nimetatud põhiõigusi muuhulgas riigikaitse ja kaitseväeteenistuse huvides. Samas saab õigusi ja vabadusi piirata üksnes seaduses ettenähtud juhtudel ja korras; kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused peab seadusandja otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule.

Õiguskantsler võttis seisukoha, et eelnõus ette nähtud piirangute kehtestamine Vabariigi Valitsuse otsustuse põhjal ei ole põhiseadusega kooskõlas olukorras, kus seadusandja jätab erineva mõjuga piirangute üle otsustamise täielikult Vabariigi Valitsuse pädevusse, kusjuures ei nähta ette kriteeriume kummagi piirangu valikuks. Õiguskantsleri seisukohast lähtuvalt viidi eelnõu edasisel menetlemisel reservväelaste Eestist lahkumise keelu ning oma elu- ja töökoha ning sidevahendite andmete esitamise kohustuse tingimused seaduse teksti. Riigikogu võttis sõjaaja riigikaitse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse vastu 22. jaanuaril 2003, nähes seaduses ette tingimused, millal valitsus võib kehtestatud piiranguid (Eestist lahkumise keeld, oma elu- ja töökoha ning sidevahendite andmete teatamise kohustus) rakendada.

3.1.6 Aktsiate registreerimine väärtpaberite keskregistris

Laekunud taotluste alusel kontrollis õiguskantsler äriseadustiku § 228 lõike 1 ja § 233 lõike 2 ning Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse § 2 lõike 1 punkti 3 ning § 88 lõigete 3 ja 7 vastavust põhiseadusele. Osundatud seaduste järgi peavad kõikide Eestis registreeritud aktsiaseltside aktsiad olema registreeritud Eesti väärtpaberite keskregistris. 1. jaanuaril 2001 jõustunud regulatsioonid nägid ette, et aktsiaseltsid loetakse sundlõpetatuks, kui nende aktsiad ei ole 1. jaanuariks 2003 kantud väärtpaberite keskregistrisse.

Menetluse käigus kontrollis õiguskantsler, kas aktsiate registreerimise nõue ning rakendatav sanktsioon – sundlõpetamine – on proportsionaalsed saavutatava eesmärgiga. Õiguskantsler leidis, et aktsiate registreerimise nõue on õigustatud ja põhi-seaduspärane, kuna sellega korrastatakse äriühingute õiguslikud suhted, tõstetakse aktsiate käibekindlust ning tagatakse Eesti majanduskeskkonna läbipaistvus ja usaldusvärsus. Tegemist on legitiimse eesmärgiga, mida ei oleks võimalik saavutada vabatahtliku registreerimise võimaldamise või üksnes teatud aktsiaseltside suhtes kehtiva registreerimiskohustuse ettenägemise kaudu.

Samas leidis õiguskantsler, et seadusega sätestatud sanktsioon – aktsiaseltsi sundlõpetamine ilma varem äriühingu suhtes kergemat mõjutusvahendit rakendamata oli ebaproportsionaalselt karm ning seetõttu vastuolus põhiseadusega. Arvestades registreerimisavalduste kuhjumist 2002. aasta lõpuperioodile ning aktsiate ümberregistreerimiseks vajalike toimingute tegemisega hilinemist suure hulga registreerimiskohustusest hõlmatud äriühingute poolt,

töötati Justiitsministeeriumis välja Eesti väärtpaberi keskregistri seaduse § 88 ja äriseadustiku § 71 muutmise seaduse eelnõu, mis võeti Riigikogus vastu 17. detsembril 2002 ja jõustus 31. detsembril 2002. Seadusega pikendati aktsiate registreerimise tähtaega 16. septembrini 2003. Samuti muudeti sanktsioone paindlikumaks ning seati nende rakendamise sõltuvusse mitte kindlaks kuupäevaks registrikande tegemisest, vaid vastava avalduse või taotluse esitamise kuupäevast. Seega kaotas Riigikogu rakendatava sanktsiooni ebaproportsionaalsuse osas vastuolu põhiseadusega.

3.2 ÕIGUSTLOOVAD AKTID – TÄIDESAAATEV RIIGIVÕIM

Möödunud 12 kuu jooksul pöörduti õiguskantsleri poole 24 Vabariigi Valitsuse määruse ja 27 ministri määruse põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks.

Vabariigi Valitsuse määruste kohta ei teinud õiguskantsler ülevaateperioodil ühtegi ettepanekut. Ühelt poolt tuleb märkida, et õiguskantsleri sõnaõigusega osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest on võimaldanud muuta põhiseadusevastast õigust eelkontrolli korras enne selle kehtima hakkamist. Teisalt juhtis õiguskantsler Vabariigi Valitsuse ning ministeeriumidega suhtlemisel põhiseadusevastaste sätetele tähelepanu märgukirjadega, mille tulemusel viis täitevvõim mõnikord ka määrused kõrgemaleisva õigusega kooskõlla.

Ainsa ettepaneku täidesaatva riigivõimu õigustloovate aktide osas tegi õiguskantsler 17. detsembril rahandusministrile sõiduauto erisoodustuse hinna määramise korra kohta. Vastavat menetlust käsitlen pikemalt ülevaate punktis 4.5. Järgnevalt soovin peatuda mõnedel huvipakkumamatel kaasustel, kus toodud probleemid on kahjuks täidesaatva riigivõimu õigusloomele tüüpilised.

3.2.1 Määrused uues õigusolustikus

Siseriikliku õiguse harmoneerimata jätmine on aastast aastasse korduv tüüpiline probleem. Uue seadusandluse vastuvõtmise tõttu lähevad varem seadustega kooskõlas antud Vabariigi Valitsuse määrused uute regulatsioonidega vastuollu. Tulemuseks on segane olukord, kus õiguse adressaadid ei tea, millest lähtuda. Õiguskantsler on taoliste probleemide pidevalt nii eelkontrolli raames kui ka märgukirjadega järelkontrolli korras tähelepanu juhtinud. Ministeeriumite edasine tegevus on siin enamjaolt piirdunud õiguskantslerile vastuskirjades antud suurejooneliste lubadustega.

3.2.1.1 Määrused uues õigusolustikus – põhiseadusjärgsed määrused

Lähtuvalt avaldusest, mis puudutas praktikas tõusetunud probleeme seoses võlaõigusseaduse § 218 lõike 2 rakendamisega, kontrollisin Vabariigi Valitsuse 4. aprilli 1995 määrusega nr 165 kinni-

tatud "Kaupluse töö üldeeskirja" punkti 44 kooskõla seaduste ja põhiseadusega. Üldeeskirja punkt 44 näeb ette tarbija ja müüja lahkarvamuse korral ekspertiisi tegemise kauba või teenuse puuduste kindlaksmääramiseks. Selle punkti teise lause kohaselt kannab ekspertiisikulud süüdiolenev pool. Samas sätestab võlaõigusseaduse viidatud säte tarbija kaitseks müüja vastutuse ja tõendamiskohustuse.

Leian, et Vabariigi Valitsus ei saa sekkuda määrusega müüja ja tarbija vahelistesse võlaõiguslikesse suhetesse ning reguleerida ekspertiisikulude jaotust, pannes tarbijale seadusest mittetulenevaid varalisi kohustusi. Müüja ja tarbija vaheliste lahkarvamuste korral lähtutakse võlaõigusseadusest, mille kohaselt peab kulud kandma müüja. Kui tarbija õiguste tagamiseks peab ekspertiisikulud tasuma asjale puudused tekitanud isik, tuleb see ette näha seaduses. Määrusega sätestatud tarbija kohustus kanda ekspertiisikulud on antud volitusnormi piire ületades ja on vastuolus võlaõigusseaduse ning tarbijakaitse seadusega.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ettevalmistamisel olev Vabariigi Valitsuse 4. aprilli 1995 määruse nr 165 muutmise eelnõu tunnistab kehtetuks kaupluse töö üldeeskirja IV peatüki "Kauba garantii ja ümbervahetamine" ning selles sisalduva punkti 44.

Õiguskantslerile esitas avalduse isik, kes leidis, et Vabariigi Valitsuse 6. novembri 1996 määruse nr 267 "Maa ostueesõigusega erastamise kord" punkt 24 ei ole kooskõlas põhiseadusega, kuna isik ei saa oma õiguste rikkumisest õigeaegselt teada ning seetõttu seda kohtus tähtaegselt vaidlustada.

Korra punkt 24 näeb ette, et erastamise korraldaja või tema poolt volitatud isik esitab erastamise otsuse erastajale allkirja vastu tutvumiseks. Kui ostja ei ole nõus otsuses fikseeritud tingimustega, on tal kehtestatud korra kohaselt õigus esitada kaebus. Maareformi seadusest tuleneb, et ostueesõigusega erastamine on toiming, mis välistab sama maa suhtes õigustatud subjektile maa tagastamise. Ostueesõigusega erastamine tuleb otsustada enne sama maa kohta käiva tagastamise avalduse lahendamist. Tagastamise õigustatud subjekti teavitamist ostueesõigusega erastamise otsusest kord ette ei näe. Haldusmenetluse seaduse kohaselt tuleb isikut teavitada teda puudutavast haldusaktist. Korra rakendajad lähtuvad korras sätestatust, et ostueesõigusega erastamise otsusest tuleb teavitada erastajat; tagastamise subjekti teavitamist ette nähtud ei ole. Teavitamata jätmise korral kannatavad õiguskindlus ja õiguspärase ootuse põhimõte.

Õiguskantsler pöördus Vabariigi Valitsuse poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku viia maa ostueesõigusega erastamise korda sisse muudatus, mille kohaselt tuleks erastamise otsusest teavitada sama maa suhtes tagastamise subjekti. Riigikantsleil vastuse kohaselt tehti keskkonnaministrile ülesandeks esitada Vabariigi Valitsusele ettepanekud korra

muutmiseks; muutmise eelnõu Riigikantseleile esitamise tähtjaks oli 28. veebruar 2003. Kahjuks ei ole vastavat korda seni muudetud.

Kui toodud näidetes läksid algselt kooskõlas põhiseaduse ja seadustega antud määrused kõrgemalseisva õigusega vastuollu pärast uute seaduste (võlaõigusseaduse ja haldusmenetluse seaduse) vastuvõtmist, siis praktikas on ette tulnud ka juhtumeid, kus välja töötatud määrus on küll kooskõlas määruse aluseks oleva seadusega, kuid läheb vastuollu teiste seadustega. Sellise tulemuseni on kerge jõuda olukorras, kus ühe määrusega soovitakse hakata reguleerima volitusnormi eesmärgist välja jäävad õigussuhteid. Teisisõnu loodab täitevvõim sobiva volitusnormi olemasolul selle kattevarjus saavutada *two-in-one* põhimõttel ka antud teemal kõrvalisi, kuid mõnikord isegi olulisemaid eesmarke. Selline tegevus võib esmapilgul tunduda ratsionaalne, kuid pikemas perspektiivis vaadatuna ei ole nii õigusselguse põhimõttest kui ka põhiseaduslikest väärtustest lähtudes taolisel õiguse optimeerimisel õigustust.

Põhiseadus lubab anda määrusi vaid seaduse alusel ja täitmiseks. See nõue tähendab, et määrus peab olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Määrusega ei saa reguleerida õigussuhteid, milleks ei ole määrus mõeldud. Samuti ei saa ühe seaduse alusel antud määrus minna vastuollu mõne teise kehtiva seadusega ega lahendada selle teise seaduse reguleerimisalas olevaid küsimusi. Toon ühe näite.

Õiguskantsler kontrollis ülevaateperioodil Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu "Mängulaua õnnemängu korraldavas mängukohas viibivate isikute fikseerimise kord" vastavust põhiseadusele ja seadustele. Analüüsisides korra kehtestamise aluseks olevaid hasartmänguseaduse sätteid, võis järeldada, et seadusandja eesmärk oli antud juhul volitada Vabariigi Valitsust kehtestama korda, mis tagaks mängukohas viibivatele isikutele seatud nõuete (eelkõige vanusepiir) täitmise ning efektiivse kontrolli nende nõuete täitmise üle (vääртеomenetluse läbiviimine nii nõudeid rikkuva mängija kui ka hasartmängukorraldaja suhtes).

Samas nähti Rahandusministeeriumis koostatud eelnõuga ette mängukohas viibivate isikute ees- ja perekonnanime, isikukoodi, sünniaja, isikut tõendava dokumendi nimetuse, seerianumbri, väljaandmise aja ja koha ning mängukohta saabumise igakordse kellaaja ja kuupäeva fikseerimine. Lisaks kohustas eelnõu ka hasartmängukorraldajat tegema mängijate dokumentidest koopiaid ning pidama andmekogu kõigi mänguruumis viibivate ja dokumenteeritud isikute kohta.

Õiguskantsler leidis, et sellise andmete kogumise ja fikseerimise kaudu läks määruse eelnõu seaduse volitusnormi eesmärgist ja ulatusest kaugemale. Seda tunnistasid ka eelnõu koostajad ise, kelle hinnangul aitaksid planeeritud ranged nõuded kaasa näiteks mängusõltuvuses olevate isikute kindlakste-

gemisele ning valeraha ja rahapesu vastu võitlemisele. Teisest küljest läksid määrusega kavandatavad piirangud aga ka vastuollu hasartmängija põhiõigusega eraelu puutumatusse (põhiseaduse § 26) ning kohustus pidada andmekogusid piiras hasartmängukorraldaja õigust tegeleda ettevõtlusega (põhiseaduse § 31). Vastavad piirangud võivad küll olla otstarbekad, kuid nende kehtestamine on Riigikogu pädevuses – mõistlik on seda teha läbi rahapesuvastase ja andmekogude pidamist reguleeriva seadusandluse muutmise, mitte aga puhtalt hasartmängukorraldamiseks mõeldud määruste kattevarjus.

3.2.1.2 Määrused uues õigusolustikus – põhiseaduse-eelsed määrused

Kuigi põhiseaduse jõustumisest möödus hiljuti 11 aastat, "rikastavad" meie õiguskorda endiselt põhiseaduse-eelsel õiguslikul üleminekuajal kehtestatud määrused. Põhiseaduse rakendamise seaduse § 2 kohaselt kehtivad põhiseaduse vastuvõtmise ajal toimivad õigusaktid pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kui need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse. Oluline on siinkohal märkida, et kuna seadusliku volituse nõue Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruste andmiseks kehtestati alles põhiseadusega, siis üksnes volituse puudumisel põhiseaduse-eelseid määrusi põhiseadusevastaseks tunnistada ei saa.

Kuid vanade määruste puhul tõusetub ka puhtpraktiline küsimus – tuleb teha kindlaks, kas sellised määrused ka tegelikult kaasaegseid õigussuhteid kujundavad või on need järgnenud reformide käigus lihtsalt unustatud kehtetuks tunnistada. Mõlemaid variante saab pidada siiski võrdselt kahetsusväärseteks. Esimesel juhul reguleerivad aegunud ja tihti ajutiseks kasutamiseks antud määrused tänapäeva õiguslikku elu. Teisel juhul aga risustatakse toimimatute õigusaktidega õiguskorda ja tekitatakse seeläbi õigusebaselgust. Õiguskantsler on vanade määruste osas pöördunud tihti erinevate ministriumide poole märgukirjadega, juhtides tähelepanu vajadusele tunnistada ajale jalgu jäänud õigusaktid kehtetuks ning võtta vastu uued põhiseaduspärased regulatsioonid.

Ülevaateperioodil esitati õiguskantslerile avaldus, milles paluti kontrollida Vabariigi Valitsuse 10. juuni 1992 määruse nr 172 "Ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajatele tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise ajutise korra kohta" (edaspidi ajutine kord) vastavust põhiseadusele. Menetluse käigus tehti kindlaks, et osasid ajutises korras sätestatud küsimusi reguleerib paralleelselt ka uue võlaõigusseaduse VII peatükk "Kahju hüvitamine". On selge, et seoses võlaõigusseaduse jõustumisega tuleb tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või muu tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamiseks välja töötada uus regulatsioon.

5. veebruaril 2003 pöördus õiguskantsler märgukirjaga Sotsiaalministeeriumi poole ja pakkus välja erinevad lahendusvariandid – kas seaduse täiendamine asjakohase volitusnormiga ja selle alusel uue korra kehtestamine või kahju hüvitamine otse võlaõigusseaduse alusel. Sotsiaalministeerium ei pidanud antud ajahetkel õigeks ajutise korra kehtetuks tunnistamist, põhjendades seda eelkõige asjaoluga, et võlaõigusseadusest tuleneb kohustus iga kahjunõudega kohtusse pöörduda. Sotsiaalministeerium teavitas õiguskantslerit, et Vabariigi Valitsus on probleemidest teadlik ning uue kutseõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi väljatöötamine on kestnud enam kui viis aastat. Õiguskantsleri märgukirjast tulenevalt astus Sotsiaalministeerium siiski samme ka volitusnormi ja uue korra kehtestamiseks. Sotsiaalministeerium saatis kooskõlastamisele töölepingu seaduse eelnõu, millega antakse muuhulgas volitusnorm Vabariigi Valitsusele töötajale tööülesannete täitmisel saadud vigastuse või tervisekahjustusega tekitatud kahju hüvitamise korra kehtestamiseks. Seega lahendaks töölepingu seaduse uues redaktsioonis vastuvõtmine ka 1992. aastast ajutise korrana vastuvõetud määruse kehtimisega kaasnevad probleemid.

Õiguskantsler kontrollis advokaadibüroo taotlusel Vabariigi Valitsuse 14. detsembri 1990 määruse nr 188 "Välisriikide firmade esinduste avamise kohta Eesti Vabariigis" vastavust põhiseadusele ja seadustele. Menetluse käigus tehti kindlaks, et nimetatud määrus, mis on seni kehtetuks tunnistamata, on antud ilma volitusnormita. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teatas õiguskantslerile, et nimetatud määrust praktikas ei rakendata ning lubas valmistada lähemal ajal ette eelnõu määruse kehtetuks tunnistamiseks. Täiendava kontrolli käigus selgus, et seni ei ole ministeerium asjakohast eelnõu valitsusele esitanud.

3.2.2 Rakendusakti puudumine pärsib seaduse toimet

Õiguskantsleri poole pöördus keskkonnamõtjude hindamisega tegelev ettevõtja seoses kaitstavate loodusobjektide seaduse rakendamisel tõusetunud probleemidega. Osundatud seaduse § 24 lõike 1 kohaselt on kaitsealuste taimede, seente ja loomade ümberasustamine lubatud vaid Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras. Nimetatud volitusnorm jõustus juba 1994. aastal, kuid Vabariigi Valitsus ei olnud seni nõutavat määrust andnud, mistõttu oli pärsitud seaduse toime.

Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt ilmnes määruse ettevalmistamise käigus vajadus seadust täpsustada. Kaitsealuste taimede, seente ja loomade ümberasustamise põhjendatuse hindamisel on vaja kaaluda projekti või kava põhjendatust elupaiga olulisusest ja üldistest huvidest lähtudes. Õiguskantsler ei saanud nimetatud seisukohaga nõustuda, kuna vastavat diskretsiooninormi seadus ei sisalda. Määrusega saab reglementeerida ainult

ümberasustamise protsessi. Kuna seadusega on keelatud elupaikade ja kasvukohtade kahjustamine ulatuses, mis seab ohtu liigi säilimise antud paigas, siis saab määrusega reguleerida üksnes juhtumeid, kus elupaika ei hävitata ega kahjustata.

Õiguskantsleri sekkumise tulemusena võttis Vabariigi Valitsus 25. märtsil 2003 vastu määruse nr 95 "Kaitsealuste taimede, seente ja loomade ümberasustamise kord". Sellega kaotati õiguskorras üle 8 aasta püsinud lünk, mis ei võimaldanud realiseerida olulisi majanduslikke või muid huve kaitsealuste objektide ümberasustamise teel.

3.2.3 Kalapüügiõiguse tasumäärade vastuolu seadusega

Juhtisin kalapüügiseaduse rakendamise probleemidele tähelepanu oma eelmises ülevaates, kus tegin ka seadusandjale ettepaneku kaaluda kalapüügi-alaste regulatsioonide läbivaatamist. Ülevaateperioodil paluti õiguskantsleril kontrollida Vabariigi Valitsuse poolt määrustega kehtestatud kalapüügiõiguse tasumäärade vastavust kalapüügiseadusele. Avaldaja arvutuste kohaselt ületas Ida-Viru maakonnas nii 2001. kui ka 2002. aastaks silmutorbikuga püügiks kehtestatud 7-kroonine aastatasu seadusega lubatud piirmäära, milleks oli kolm protsenti väljapüütava kalakoguse harilikust väärtusest. 2002. aastal tõsteti nimetatud piirmäära nelja protsendini, kuid 7-kroonine aastatasu oli ka sellest määrast tunduvalt kõrgem.

Pärast õiguskantsleri korduvat sekkumist esitas keskkonnaminister kirjalikult omapoolsed arvestused ja selgitused silmutorbikuga eest võetava tasu arvestamise küsimuses. Arvestusi põhjendades jättis minister kõrvale ametliku püügistatistika ja tugines Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituudi katsepüükide andmetele, kusjuures kirjalikke dokumente katsepüükide tulemuste kohta teabematerjali hulgas ei olnud. Keskkonnaminister leidis, et ametlik statistika ei peegelda täpselt tegelikku väljapüüki, kuna deklareeritakse tegelikust väiksemaid saake ning mõnikord jäävad andmed ka esitamata. Keskkonnaministeeriumi kalavarude osakonna poolt õiguskantslerile esitatud katsepüükide andmed ei olnud korrektselt dokumenteeritud ega kontrollitavad. Taas tõusis päevakorda juba ammu nii Keskkonnaministeeriumi kui Riigikogu ees tõstatatud probleem, et seadus ei sätesta metoodikat, kuidas arvestada kalakoguse harilikku väärtust ja püütud kala kogust.

Õiguskantsler saatis keskkonnaministrile märgukirja, milles juhtis tähelepanu asjaolule, et silmutorbikuga kalapüügiõiguse tasu ületab seadusega lubatud 4%-lise piirmäära mitmekordselt – Vabariigi Valitsuse 28. detsembri 2001 määrus nr 439 "Kutselise kalapüügiõiguse tasu määrad 2002. aastaks" vastav säte on kalapüügiseadusega vastuolus. Kuna keskkonnaminister katsepüükide andmetele tuginedes õiguskantsleri seisukohtadega ei nõustunud, pöördus õiguskantsler peaministri poole märgukirjaga, milles juhtis tähelepanu vajadusele korrastada kala-

püügiõiguse tasu arvestamise õiguslikud alused, kehtestada asjakohane meetodika, et tasu suuruse arvestamine oleks üheselt mõistetav ning selle seadusele vastavus kontrollitav.

Vabariigi Valitsus leidis, et 2002. aasta püügiõiguse tasu on makstud ning tasu alandamine jooksva aastal ei oma enam praktilist tähendust. Vabariigi Valitsus andis 19. novembril 2002 määruse nr 354 "Kutselise kalapüügiõiguse tasu määrad 2003. aastaks", mille kohaselt uus kalapüügiõiguse tasu määr on 1 kroon silmutorbiku eest aastas. Kehtestatud tasu on kooskõlas kalapüügiseadusega, st see ei ületa nelja protsenti eelmisel aastal välja-püütud silmukoguse harilikust väärtusest.

Püügiõiguse tasu arvestamise meetodika ja selle kehtestamise õigust sätestav volitusnorm puudub aga seadusest tänaseni, mistõttu on väga keeruline kontrollida selles valdkonnas seaduse järgimist. Õiguselguse ja ametnike tegevuse läbipaistvuse tagamiseks on vaja lihtsat, ametlikel ja avaldatud andmetel põhinevat kalapüügiõiguse tasu arvestamise meetodikat. Märgin veel kord, et kalapüügiseaduse ja selle rakendusaktide probleemidel peatusin ma ka oma ülevaates aasta tagasi, ent edasiminekut antud valdkonna õiguse korrastamisel ei ole toimunud.

3.3 ÕIGUSTLOOVAD AKTID – KOHALIK OMAVALITSUS

Õiguskantsler analüüsib pidevalt kohaliku omavalitsuse organite õigustloovate aktide kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Põhiseaduslik alus selleks tuleneb põhiseaduse § 139 lõikest 1. Õiguskantsleri seaduse § 16 kohaselt saadetakse õiguskantslerile muuhulgas kõigi kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide ära kirjad kümne päeva jooksul nende vastuvõtmisest arvates. Vastav kohustus lasub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 55 lõike 4 punkti 5 alusel valla- või linnasekretäril.

Ülevaateperioodil esitati õiguskantslerile 40 avaldust omavalitsusorganite (linnavolikogud, linnavalitsused, vallavolikogud, vallavalitsused) õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks. Läbiviidud menetluste pinnalt esitasin 13 ettepanekut erinevate omavalitsuste määruste kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadustega. Neist on käesolevaks ajaks täidetud 10 ja täitmisel 3. Põhiseaduslikku õigust pöörduda Riigikohtusse kohaliku omavalitsuse antud õigustloova akti kehtetuks tunnistamiseks õiguskantsler ülevaateperioodil kasutama ei pidanud.

3.3.1 Peamised puudused

Järgnevalt käsitlen omavalitsusorganite õigustloovates aktides esinevaid peamisi puudusi ja tüüp-vigu. Analüüsides ülevaateperioodil ilmnenuid küsimusi ja kõrvutades neid varasematel aastatel tõuse-tunud ning õiguskantsleri Riigikogu-ülevaadetes luubi all olnud probleemidega, tuleb tõdeda, et paljuski korduvad sarnased vead aastast aastas.

3.3.1.1 Põhiõiguste ja -vabaduste piiramine seadusliku aluseta

Ebaseaduslike põhiõigusi ja -vabadusi rikkuvate kohustuste kehtestamise tõkestamine õiguskantsleri käsutuses olevate õiguskaitsevahenditega on üks minu prioriteetseid tegevussuundi. Isikute õigusi piirates astuvad omavalitsused seadusandja pädevusmaale, sattudes nii omakorda vastuollu seaduste ja Vabariigi Valitsuse määrustega. Kohalikud volikogud ja valitsused annavad määrusi oma pädevust ületades – kas üldse ilma volitusnormita riigielu küsimusi reguleerima asudes või volitusnormi eesmärgist kõrvale kaldudes, selle sisust ja ulatusest väljudes. Juhtub sedagi, et mõni valla- või linnavalitsus tungib volikogu pädevusmaale või vastupidi. Nimetatud probleemid on õiguskantsleri menetlustes püsivad ning neil tuleb peatuda ka käesolevas ülevaates Riigikogule.

Ülevaateperioodist saan tuua järgmised näited, kus kohalikele elanikele kehtestati seadusest mittemulenevaid rahalisi kohustusi.

Nii kehtestas Kohtla-Nõmme Vallavolikogu 14. juuni 2001 määrusega nr 30 "Erakorralise või suuremahulise veo eriloa väljaandmise korra kinnitamine Kohtla-Nõmme vallas" eritasu suuremahulise veo eriloa väljaandmise eest ja kohaldas seda. Eritasu kehtestamiseks omavalitsuse poolt puudus seaduslik volitus. Õiguskantsleri ettepanekul tunnistas volikogu eritasu nõude ja ebaseaduslikud normid kehtetuks.

Kihnu Vallavalitsus andis 19. mail 2003 määruse nr 1 "Laevakaardi rakendamise korra kinnitamine" ja määruse nr 2 "Sadamatasude kehtestamine". Õiguskantsler leidis, et määrused ei olnud kooskõlas seadusega. Sadamatasude kehtestamist reguleerib sadamaseadus, mis lubab võtta sadamatasusid pärast sadama laevaliikluseks avamist sadama eeskirjas sätestatud määrades. Antud juhul ei olnud sadama laevaliikluseks avatud, samuti puudus sadama eeskiri. Õiguskantsler tegi Kihnu Vallavalitsusele ettepaneku viia vaidlustatud regulatsioonid seadusega kooskõlla.

Kohtla-Järve Linnavolikogu kehtestas 13. märtsil 2002 määruse nr 86 "Kohtla-Järve Keskraamatukogu kasutamise eeskiri". Õiguskantsler leidis, et nimetatud määruse nõue, mille järgi tuli raamatukogusse lugejaks registreerimisel või ümberregistreerimisel esitada pass või mõni muu isikut ja elukohta tõendav fotoga dokument, ei olnud kooskõlas isikut tõendavate dokumentide seadusega. Seaduses ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määruses ei ole ette nähtud elukoha andmete kandmist isikut tõendavasse dokumenti. Elukoha andmeid on võimalik teha kindlaks rahvastikuregistri alusel. Kohtla-Järve Linnavolikogu täitis õiguskantsleri ettepaneku viia määrus seadusega kooskõlla märkimisväärse hilinemisega.

Seadusega ei olnud kooskõlas ka Ambla Vallavolikogu 20. detsembri 2001 määrus nr 19 "Toimetule-

kutoetuste taotlemise kord Ambla vallas ning toimetulekutoetusest kompenseerimise piirmäärad eluruumi normpinna tarbeks". Õiguskantsleri menetluse käigus tehti kindlaks, et toimetulekutoetuse määramise ja maksmise tingimused, ulatuse ja korra kehtestab seadusandja ning seda ei ole delegeeritud kohalikule omavalitsusele. Seadus volitas omavalitsusi kehtestama üksnes toimetulekutoetuste määramisel arvesse võetavate eluasemekulude piirmäärasid. Ambla Vallavolikogu viis õiguskantsleri ettepanekul määruse sätteid seadusega kooskõlla, kaotades isikuid koormanud nõuded, millel polnud seaduse volitust.

Õiguskantsler kontrollis Rakvere Linnavalitsuse 5. veebruari 2001 määruse nr 4 "Kliendi poolt ühisveevärki juhitud heitvee eest vee-ettevõtjale makstava teenustasu määra kehtestamine" ja 9. juuli 2001 määruse nr 7 "Ühisveevärgist võetud vee ja heitvee ühiskanalisatsiooni juhtimise teenuse hinna kehtestamine Rakvere linnas" vastavust seadusele. Selgus, et määruste kehtestamisel ei arvestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses sätestatud tingimust, mille kohaselt tuleb kliente hinnamuutustest teavitada kolm kuud ette. Rakvere Linnavalitsus täitis õiguskantsleri ettepaneku ja vee-ettevõtja tagastas klientidele neilt võetud põhjendamatu ebaseadusliku enammakse. Ülemääraste maksete hüvitamine kestab linnavalitsuse teatel käesoleva aasta lõpuni. Nii selgub praktikast murettekitav töö, et õiguste rikkumisele kulub võrratult vähem aega, kui nende ennistamisele. Samuti tuleb tekkivad halduskulud katta mõistagi kohaliku maksumaksja taskust.

3.3.1.2 Aegunud ja moonutatud regulatsioonide rakendamine

On valdavaks probleemiks, et määruse andmise alusena viidatakse vaid seaduse või muu õigusakti esmakordselt Riigi Teatajas avaldatud algtekstile, mitte kehtivale redaktsioonile. Omavalitsusorganid ei lähtu alati määruste andmisel seaduste kontrollseisust ega vii määrusi kooskõlla seaduste muudatustega. Seetõttu lähevad määruste normid aja jooksul seadustega vastuollu. Selliseid määrusi esines ülevaateperioodil enamasti sotsiaal-, haridus- ning laste õiguste küsimustes. Õiguskantsler on puudulikult seaduslikul alusel antud määrustele reageerinud ettepanekute ja märgukirjadega.

Loksa Vallavolikogu 22. veebruari 2000 määrusega kinnitati Vihasoo Lasteaed-Algkooli põhimäärus, milles peale suure hulga muude põhiseadus- ja seadusvastuolude oli lähtutud ka aegunud piirmäärast lasteaia- ja liitühikute osas. Sel põhjusel jäeti rahuldamata lapsevanema taotlus lapse lasteaeda panekuks. Kuigi seejärel muutis Riigikogu nii koolieelse lasteasutuse seadust kui ka põhikooli- ja gümnaasiumiseadust, ei viinud volikogu 2 aasta jooksul määrust seadusemuudatustega kooskõlla. Käesoleva aasta algul määrust lõpuks osaliselt muudeti, kuid määruse muudatused jõustati seadusega volikogu otsuse jõustamiseks ette nähtud korra

kohaselt, mistõttu tõusetus küsimus uue määruse õigustühisusest. Seepeale andis volikogu õiguskantsleri ettepanekul ja seaduses ettenähtud korda järgides hoopis uue määruse, millega tunnistati seadusevastased piirangud kehtetuks.

Teine ilmekas näide on Ambla Vallavolikogu juba eespool viidatud määrus, mille andmisel eiras vallavolikogu muuhulgas ka sotsiaalhoolekande seaduses tehtud muudatusi.

Jätkuvalt on suur Tallinna ja Tartu linnavolikogude ja -valitsuste õigusloome mõju teiste omavalitsusorganite õigusaktidele. Seejuures on kahetsusväärne, et nende linnade omavalitsusorganite määrusi eeskujuks võttes ei toimi teised omavalitsused allikakriitiliselt. Aluseks võetud määruste puhul lähtutakse nagu seadus tekstide puhulgi suures osas algtekstidest, mitte aga kontrollseisudest. See ilmnes eriti tuntavalt näiteks Piirissaare valla 17. märtsi 2002 põhimääruse analüüsimisel. Nimetatud põhimäärus anti kehtivuse kaotanud volitusnormidest lähtudes ja sisaldas suurt hulka seadusest ebatäpselt ja moonutatult ümberkirjutatud sätteid. Ilmekas näide on ka Maardu Linnavolikogu 21. detsembri 1999 määrusega nr 2 kinnitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise ja liitumise eeskiri. Eeskirja kontrollimisel selgus, et see oli pea sõna-sõnalt koostatud Tallinna eeskirja eeskujul, ehkki Maardu eeskirjas oli näiteks sätete numeratsioon muutunud. Sellest johtusid olematud ja kurbkoomilised viited, mis seadsid täbarasse olukorda määruse täitjad.

3.3.1.3 Õigusnihilism

Endiselt esineb õigusnihilismi ilminguid. Seadusest tulenev kohustus määrus anda jäetakse sageli täitmata või tehakse seda märkimisväärse hilinemisega. Näitena, kus seadusest tulenev kohustus määrus anda jäeti järjekindlalt täitmata, toon pikka aega õiguskantsleri menetluses olnud Tahkuranna Vallavolikogu juhu. Tahkuranna Vallavolikogu tunnistas eelmise ehitusmääruse kehtetuks, kuna see ei vastanud enam seadustes tehtud muudatustele. Samas keeldus volikogu üle pooleteise aasta andmast uut ehitusmäärust. Keeldumist õigustas volikogu põhjendusega, et uut ehitusmäärust on mõtet anda vaid uue ehitusseaduse alusel, mille eelnõu oli alles Riigikogu menetluses. On selge, et seadus rakendusaktita on surnud seadus ning selle valla territooriumil oli takistatud isikute seaduslike õiguste teostamine. Õiguskantsleri korduvate pöördumiste tulemusena otsustas volikogu 30. detsembril 2002 ehitusmääruse ikkagi anda.

Õigusnihilismi ilminguks tuleb pidada ka töisasija, et ikka veel ei täida kõik omavalitsusorganid seadusest tulenevat kohustust esitada õiguskantslerile vastu võetud määruste ärakirju. Selle tulemusena jäävad seadusega vastuolus olevate määruste sätteid teatud aja jooksul põhiseaduslikkuse järelevalve jaoks varjatuks ning reeglina saadakse neist teada alles isikute avalduste kaudu. Selliseid juhtu-

meid ilmnes ülevaateperioodil Kohtla-Nõmme, Kihnu ja Loksa valla ning Maardu linna puhul. Nii toimides võimaldavad vastutustundetud omavalitsusametnikud ebaseaduslike ja põhiseadusvastaste regulatsioonide kehtimist, kahjustades seeläbi oma valla elanike põhiseaduslikke õigusi. Teisalt aga tähendab esitamiskohustuse eiramine, et õiguskantsler peab täiendavate teabenõuete koostamisele kulutama niigi nappi tööjõu- ja ajaressursi.

3.3.1.4 Puudulik õigusteave

Ikka veel arvab osa volikogusid, et nendepoolse määrusega üle kinnitamata seadus või Vabariigi Valitsuse või ministri määrus selles omavalitsusüksuses ei kehti või ei rakendu. Muret tekitavad ka juhud, mil seaduse volituseta reguleeritakse ilmselgelt riigielu küsimusi. Ajal, mil Euroopa Liidu õigus on peagi Eestis otsekohaldatav, ei valda paljud kohaliku omavalitsuse ametnikud normatiivaktide tõlgendamise üldtunnustatud põhimõtteid ega suuda tuvastada neile antud volituste tegelikku eesmärki, sisu ja ulatust. Taoline olukord võib põhjustada põhiseaduslikkuse järelevalve vaidluste hulga järsu suurenemise õiguskantsleri järelevalvemenetluses ning erinevate tasandite kohtutes.

Peaaegu igas ülevaates on õiguskantsler käsitlenud küsimusi, mis tõusetuvad avalik-õigusliku õigusabi süsteemi puudumisest. Olukorras, kus puudub toimiv õigusabi süsteem ning omavalitsustel napib eelarveressursse kvaliteetse ja regulaarse õigusabiteenuse ostmiseks, ei möödu ühtegi nädalat, mil omavalitsuspoliitikud ja -ametnikud ei pöörduks õiguskantsleri ja tema nõunike poole juriidilise konsultatsiooni saamiseks. Sealhulgas soovitakse ka õiguskantsleri arvamust omavalitsusorganites koostatud õigustloovate aktide eelnõude kohta. Kuna see nähtus aastast aastasse visalt püsib ning pöördumiste arv isegi kasvab, on ilmne, et omavalitsuspoliitikute ning ametnike koolituse ja täiendõppe süsteemi detsentraliseerimine ei ole avaldanud positiivset mõju.

Põhiseaduse § 3 lõikes 1 on sätestatud, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Põhiseaduse §-s 14 on sätestatud, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seetõttu leiangi, et olukord, kus omavalitsuspoliitikute ning -ametnike koolituse ja täiendõppe süsteemi detsentraliseerimine on suundunud arengutes isevoolu teed ning riigi süsteemi poolt sekkutakse selle suundumuse tõkestamiseks minimaalselt, ei ole põhiseadusega kooskõlas. Riik on jätnud oma põhiseadusest tulenevad kohustused selles vallas täitmata.

3.3.1.5 Puudulik seadusandlus ja riigi tegevusetus

Palju probleeme saab alguse asjaolust, et kohalike omavalitsuste tegevust reguleerivates seadustes esinevad ikka veel lüngad. Kuna seadusandja pole suutnud neid lünki adekvaatselt täita, on omavalitsusorganid asunud siin ise oma pädevust ületades uut õigust looma. Näitena võib tuua püüasustusega väikesaarte omavalitsusliku halduse erisusi sätestava seaduse, mille Riigikogu võttis vastu alles 11. veebruaril 2003, ehkki küsimus ise tõusetus juba kümnekond aastat tagasi. Antud juhul põhjustas seadusregulatsioonide puudumine selle, et Piirisaares Vallavolikogu kehtestas ulatusliku seadusest mittetuleneva ja seadusega vastuolus oleva normistiku.

Teiseks on mitmed kohalike omavalitsuste tegevust reguleerivate seaduste sätted kas õiguselgusetud või käib nende asjatundlik tõlgendamine omavalitsuspoliitikutele ja -ametnikele üle jõu. Viimast asjaolu peaks seadusloomes eriti arvesse võtma. Siia alla mahuvad mitmed kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse regulatsioonid, millel peatusin üksikasjalikult ka oma eelmises ülevaates. Samas pole Riigikogu vahepeal seaduse ebaselgeid norme parandanud. Olgu näidetena toodud omavalitsuste isekorraldusõigus juhtimisstruktuuride määramisel või komisjonide esimeeste ja aseesimeeste valimistega seonduv. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kontseptuaalne alus on arvukate muudatuste ning vastuoludega killustunud, mistõttu on viimane aeg võtta vastu uus tänapäeva nõuetele vastav ja terviklikult koostatud seadus.

Ülejäänud riigi tegematajätised, millest johtuvad omavalitsuste õigusloome probleemid, on järgmised:

- *Vabariigi Valitsus ning ministrid ei jõua seaduste jõustumisel anda seadusest tulenevaid rakendusakte (määrusi) – see on aastaid püsinud puudus, milles seni ei ole saavutatud vajalikku murrangut;*
- *riigi järelevalve kohalike omavalitsuste üle on puudulik;*
- *kohalike omavalitsuste tulubaas on seadusega pandud ülesannete täitmiseks ilmselt ebapiisav.*

3.3.2 Positiivsed suundumused

Nimetatud valupunktide taustal on mul hea meel peatuda ka mitmel ülevaateperioodil ilmnenud positiivsel tendentsil.

3.3.2.1 Huvitatud isikute roll põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel

Positiivse suundumusena ülevaateperioodist soovin märkida, et informatsiooni võimalikest põhiseaduse ja seadustega vastuolus olevatest regulatsioonidest laekub õiguskantsleri kantseleisse üha enam just huvitatud isikute – vallaelanike ning voli-

kogude aktiivsete liikmete kaudu. See on kahtlemata märk inimeste õigusteadlikkuse tõusust.

On loomulik, et enamiku avalduste puhul õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes aktide vastuolu põhiseadusega ei tuvastata. Iga sellise juhu kohta saadab õiguskantsler avaldajatele ka selgitava vastuse. Näiteks suunas Tartu maavanem õiguskantslerile Tartu linna elaniku avalduse, mille alusel kontrolliti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras Tartu Linnavolikogu 19. detsembri 2002 määruse nr 12 "Alkohoolse joogi jaemüügi reguleerimine" vastavust seadusele. Õiguskantsler leidis, et viidatud määrus ei olnud vastuolus seadusega. Kogu määrus oli väga konkreetne ning sätete kaupa seaduse volitusnormide suhtes kontrollitav. Osundatud määruse vaidlustatud sätted olid asjakohased ning volikogu oli lähtunud täpselt seaduse volitusnormi eesmärgist, sisust ja ulatusest. Paraku oli avaldaja ise tõlgendanud seaduse volitusnormi vääralt ning õiguskantsler seda temale ka selgitas. Saanud motiveeritud vastuse, võttis avaldaja ühendust õiguskantsleri kantsleiga ning väljendas nõustumist õiguskantsleri seisukohaga. Leian, et selline tagasiside on õiguskantsleri tegevuses väga vajalik ning kuna mainitu ei ole ainus juhtum, siis väärib see ilmnema hakanud suundumus koos volikogu asjatundlikkusega antud juhu osas märkimist.

Enamikul juhul, mil õiguskantsler põhiseadusevastasust ei tuvasta, ongi avaldaja tõlgendanud norme ekslikult või kontekstist väljarebituna. On siiski ka väiksem osa avaldajaid, kes neile mingil põhjusel vastuvõetamatute normide puhul otsivad põhiseaduse või seaduse tähest "sobivaid" tõlgendusi, et põhiseaduslikkuse järelevalve vahenditega tagada oma väidetava õiguse jaluleseadmine.

Lisaks isikute aktiivsusele võib välja tuua ka meedia suurenevat rolli omavalitsuste ebaseadusliku tegevuse paljastamisel ning põhiseaduskahtlastest piirangutest õiguskantsleri teavitamisel. Samuti on tihenened Õiguskantsleri Kantslei koostöö Riigikontrolli, Tarbijakaitseameti ja kolmanda sektoriga.

Eraldi rõhutamist väärib õiguskantsleri ja maavanemate vastastikune infovahetus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste algatamisel ning tulemuste rakendamisel. Näiteks sai õiguskantsler Piirissaare valla põhimääruse eespool nimetatud vastuoludest seadusega teada tänu Tartu maavanema asjakohasele pöördumisele. Harju maavanema pöördumise alusel tegi õiguskantsler Saue Linnavolikogule ettepaneku 20. märtsi 2003 määruse nr 12 "Saue Linnavolikogu 18. mai 2000 määruse nr 24 VII osa muutmine" seadusega kooskõlla viimiseks, mis ka täideti. Kolmanda näitena pädis õiguskantsleri ettepanekuga põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Vihula valla põhimääruse üle, mis algatati Lääne-Viru maavanema asjakohase pöördumise alusel.

3.3.2.2 Õiguskantsleri märgukiri kui mõjus õiguskaitsevahend

Õiguskantsleri tegevuses käesoleval ülevaatepeerioidil on eelmisega võrreldes rohkem juhtumeid, mil piisas õiguskantsleri märgukirjast asjaomasele volikogule või valitsusele, et viia omavalitsusorganite õigustloovad aktid või õigussegased regulatsioonid seadusega kooskõlla. Kiiresti ja positiivselt reageeriti õiguskantsleri märgukirjadele näiteks Kiviõli Linnavolikogus ja Maardu Linnavolikogus. Ilmekas oli ka Värskas Vallavolikogu juhtum. Laekunud avalduse alusel kontrollis õiguskantsler Värskas valla põhimäärust, mida pärast selle vastuvõtmist 17. veebruaril 1994 hiljem korduvalt muudeti. Volikogu tunnistas omal algatusel mitu seadusega vastuollu läinud põhimääruse sätet kehtetuks. Kuid samal ajal tekkisid põhimääruse regulatsioonis paratamatult ulatuslikud lüngad, rääkimata õiguselgusetusest ning erineva tõlgendamise võimalustest. Seetõttu soovitas õiguskantsler volikogul keskenduda pigem uue tervikliku põhimääruse koostamisele ning 18. märtsil 2003 andiski Värskas Vallavolikogu valla uue põhimääruse.

Leian, et viimati käsitletud juhtum on õpetlik kolme järelduse osas. Esiteks, kui valla või linna põhimäärus ei ole enam kooskõlas seaduse muutunud volitusega ja volikogu, valitsus ning nende tööorganid, samuti vallaasutused ja nende hallatavad asutused seda siiski järgivad, on nad tegutsenud ebaseaduslikult. Iga ebaseaduslikku toimingut, mis rikub isiku õigusi, on võimalik vaidlustada kohtus ja seega loob seadusevastane põhimäärus vallas või linnas ebastabiilse ning ebaseadusliku õigusolustiku. See kahjustab üldisi huve ja põhi-seaduslikku õiguskorda.

Teiseks on põhimääruse järjepideva kooskõlas hoidmise nõude eiramise tulemuseks vastuolude pidev kuhjumine, mille kõrvaldamine aastate pärast nõuab suurt lisatööd, kulusid ning aega. See ei ole üldistes huvides ning tehtud kulutused tulevad tegelikult sama omavalitsuse maksumaksja arvelt.

Kolmandaks järeldub, et õiguskantsleri kohastest õiguskaitsevahenditest on ka märgukiri piisavalt efektiivne meede, kui selle adressaat on häälestatud seaduskuulekusele. Iga kord ei pea kasutama õiguskantsleri ettepanekut kui ranget abinõu õigustloova akti või selle sätte kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadusega. Mõõnan ses osas märgatavat erinevust riigi täidesaatva võimu ja kohaliku omavalitsuse vahel – omavalitsused on vaikimisi osutumas bürokraatlikust keskhaldusest koostööaltimaks.

4. PROBLEEMSED VALDKONNAD

Järgnevalt käsitlen kaheksat möödunud ülevaateperioodil enim õiguskantsleri ja tema nõunike tähelepanu pälvinud probleemvaldkonda.

Pean kohe märkima, et paljud neist teemadest ei kujuta endast midagi uut ei õiguskantsleri ega ka riigikogulaste jaoks. Näiteks põhiseaduslikust nõudest sätestada avalik-õiguslikud varalised kohustused seadusega või riigi kohustusest tagada õigusabi kättesaadavus oleme rääkinud juba aastaid.

Teisalt analüüsin allpool ka nii õigusloojates kui kogu ühiskonnas elavat vastukaja leidnud küsimusi, kus regulatsioonide põhiseaduspärasuse vinklist vaadatuna loodan pakkuda uudseid lähenemisnurki ja lahendusi. Olgu need kas või erakonnaõiguse ja erakondade rahastamise problemaatika või korrupsioonivastase võitluse tõhustamiseks rakendatavad meetmed.

Kolmas osa probleemvaldkondadest hõlmab peamiselt just viimase aasta jooksul tõusetunud teemasid – siin pean silmas näiteks Riigikogu liikme mandaadi ja sellest loobumisega seonduvat.

Teemade läbilõikes soovin märkida, et nagu vana kõnekäänu kohaselt hakkab kala rikkema peast, nii on ka lahenduste leidmine paljude valupunktide puhul kinni just meie mõtlemises ja võime(tuse) otsustada. Riiki tabanud hädade ja haiguste puhul on tõhusa ravimi leidmine seadusandja – Riigikogu pädevuses. Puudulikud, ebaselged ning põhiseaduskahtlased regulatsioonid, mida järgnevaid teemasid analüüsid pahatihti kohata võib, tekitavad ületamatuid probleeme ka seaduse rakendajatele Vabariigi Valitsusest väikseimate valdade ametnikeni välja. Seetõttu ei saa teha saladust – järgnev teemadering on mõeldud eeskätt Riigikogule ning nagu seadusandjal on täielik voli pakkuda kooskõlas põhiseadusega siin toodud probleemidele välja just tema arust sobivaimad lahendused, nii lasub Riigikogul ka vastutus juhul, kui soovitud tulemused jäävad saabumata.

Ma ei looda, et aasta pärast toon Teie ette kümme uut ühiskonnas teravalt päevakorras olevat probleemi. Küll aga soovin, et analüüsid 2004. aasta sügisel tänase ettekande pinnalt toimunud arenguid, saan rääkida jõulisest läbimurdest ja konkreetsetest edusammudest.

4.1 ERAKONNAÕIGUSE PROBLEEMID

Õiguskantsleri eelmise ülevaateperioodi üheks olulisemaks kaasuseks oli niinimetatud "valimisliitude kaasus". Õiguskantsleri algatatud ning Riigikohtus lõppenud vaidluse põhjuseks oli asjaolu, et 2002. aasta märtsis vastu võetud uus kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus ei võimaldanud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel enam kandideerida kodanike valimisliitude kaudu. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollee-

gium tunnistas seaduse vastavad sätted põhiseadusevastaseks, tuginedes oma seisukoha kujundamisel hetkel eksisteerinud õigusliku ja sotsiaalse olustiku analüüsile. Riigikohtu otsuse tulemusena muutis Riigikogu seaduse regulatsiooni selliselt, et kodanike valimisliidud said võimaluse osaleda 2002. aasta kohalikel valimistel. Järgmistel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel 2005. aastal see aga enam võimalik ei ole.

Kirjeldatud kaasuse lahendamisel tõusetusid mitu põhimõttelist laadi küsimust, millele Riigikohtu lahend vastust ei andnud ega saanudki anda. Samuti ilmnes, et käesoleval ülevaateperioodil olid just erakonna- ja valimisõiguse küsimused ühiskonnas eriti aktuaalsed. Üheks põhjuseks oli kindlasti asjaolu, et toimusid kahed valimised – 2002. aasta sügisel kohaliku omavalitsuse volikogu valimised ning 2003. aasta kevadel Riigikogu valimised. Erakondade rahastamine ja selle järelevalve, valimiskampania maksumuse ja vormide võimalik piiramine, järelevalve valimiskampania korraldamise ja läbiviimise üle – need olid teemad, mis leidsid laialdast arutelu meedias. Sügavama ühiskondliku probleemina on palju juttu olnud ka sund-erakonnastamisest, ametnike politiseerimisest, parteide sisemisest ebademokraatlikkusest.

Õiguskantsler korraldas mais 2003 rahvusvahelise teaduskonverentsi "Erakond ja/või valimisliit". Konverents sai teoks koostöös Saksa Rahvusvahelise Õiguskonverentsi Fondiga ning seal esinesid õigusteadlased Eestist ja Saksamaalt, diskussioonipaneelis osalesid Eesti erakondade esindajad. Konverentsi eesmärgiks oli arutada Eesti erakonna- ja valimisõiguse probleemkohti, jätkates sellega ühiskondlikku arutelu antud teemadel. Samuti püüti selles vastuolulistest huvidest läbipõimunud valdkonnas leida lahendusi, mis oleks teaduslikult põhjendatud ning ühiskonna väärtushinnangutega kokkukõlavad.

Konverentsil keskenduti kolmele üksteisest tihedalt põimunud teemaderingile – erakonna mõiste põhiseaduses ja erakonnaseaduses, kodanike valimisliidud ning erakondade rahastamise põhimõtted. Järgnev on lühike ülevaade konverentsil esitatud olulisematest seisukohtadest.

Erakonnaõigus on otseselt seotud põhiseaduses väljendatud demokraatia põhimõttega. Erakond on demokraatliku põhikorra oluline element, vahendaja ühiskonna ja riigi vahel. Põhiseaduse § 48 lõike 1 lause 2, mis lubab erakondadesse kuuluda vaid Eesti kodanikel, tõstab erakonna teiste ühenduste seast esile. Erakond pole vaid üks ühingu vorme teiste seas, vaid midagi olemuslikult erinevat. Oluline on, et põhiseaduses väljendatud erakonna tähendus väljenduks ka põhiseadusest madalamal seisvates seadustes, eelkõige erakonnaseaduses. Seadusega kujundatud erakonna mõiste peab vastama sellele, millena näeb erakonda põhiseadus, vastasel juhul on seadus põhiseadusega vastuolus. Sisuliselt tähendab see seda, et iga ühingu või ühendus, mis vastab põhi-

seaduses väljendatud erakonna mõistele, on erakond põhiseaduse tähenduses, isegi kui madalamalseisev seadus teda erakonnana ei käsitle. Sedalaadi probleemid tekivad praktikas eelkõige seetõttu, et tulenevalt oma erilisest staatusest, on erakonnal õigussüsteemis ka erilised õigused, samuti kohustused. Ühendused, mida ei tunnustata erakonnana, jäävad ilma näiteks riiklikust rahastamisest, nende tegevuse peatamine võib olla lihtsam ja erakondadele tehakse soodustusi valimistel osalemiseks.

Eesti põhiseadus on jätnud erakonna põhiseadusliku mõiste sisustamiseks laia tõlgendamisruumi. Põhiseaduses on erakonda puudutavad sätted toodud põhiõiguste ja -vabaduste peatükis, mistõttu põhiseaduslik erakonna mõiste väljendub eelkõige erakonnapõhiõiguse kaudu. Erakonnapõhiõigus on sätestatud põhiseaduse §-s 48 ning see koosneb kahest poolest – vabadusest ja võrdsusest. Erakonnavabadus väljendub läbi asutamise- ja tegevusvabaduse. Asutamisevabadus tagab, et erakondade tekkimine ühiskonnas oleks spontaanne ning võimalikult vaba riiklikust mõjutusest. Tegevusvabadus väljendub erakonna puhul eelkõige programmivabaduses, mis tähendab erakonna õigust vabalt määratleda oma tegevuse eesmärgid. Lisaks on erakonnal vabadus konkureerida teiste erakondadega, näiteks teha valimisreklaami; samuti hankida oma tegevuseks vajalikke rahalisi vahendeid, näiteks annetusi. Erakonnavõrdsus väljendub selles, et poliitilise tahte kujundamise protsessis peavad valitsema ausa mängu reeglid, mis eeldavad protsessis osalevate erakondade võrdseid võimalusi.

Kui seaduses sätestatud erakonna mõiste on oluliselt kitsam erakonna mõistest põhiseaduse tähenduses, piirab seadus mõne ühingu või ühenduse põhiseadusega tagatud erakonnapõhiõigust – õigust erakonna asutamisele ja õigust võrdsele kohtlemisele. Selline piirang riivab ühtlasi demokraatia aluspõhimõtet, mis nõuab, et poliitiline süsteem peab olema avatud ja võimaldama uue poliitilise jõu tekkimist.

Konverentsil tõdeti, et põhiseadus mõistab erakonda laiemana kui seda teeb erakonnaseadus. Erakonnaseaduse järgi peab erakonnana aktsepteeritava ühenduse eesmärk olema nii riigivõimu kui ka kohaliku omavalitsuse teostamine. See välistab, et erakonnana tunnustatakse poliitilist ühendust, mille eesmärgiks on kohaliku omavalitsuse teostamine üksnes ühe valla tasemel. Samuti eeldab erakonnaseadus, et erakonnal on vähemalt tuhat liiget. Selliste nõuete kaudu piirab erakonnaseadus erakonnapõhiõigust – eelkõige programmivabaduse aspektist – ning selliste nõuete kooskõla põhiseadusega on seetõttu küsitav.

Osundatud probleem on aktualiseerunud eelkõige seetõttu, et 2005. aasta kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ei saa osaleda kodanike valimisliidud. Kuna seni oli võimalik valimistel osaleda ka kodanike valimisliidu kaudu, ei piiranud erakon-

naseaduse regulatsioon oluliselt inimeste poliitilist aktiivsust ja ühinemisvabadust. Erakonnaseadus ei tunnustanud kodanike valimisliite erakonnana – jättes nad seega ilma erakonna õigustest ja kohustustest, misjuures just kohustuste puudumine oli üks olulisemaid põhjusi kodanike valimisliidu kaotamiseks. Samas oli kodanike valimisliidu näol tegemist erakonnaga põhiseaduse tähenduses. Lisaks erakonnapõhiõiguse riivamisele on kohaliku tasandi poliitiliste ühenduste kohalikel valimistel osalemise välistamine taunitav ka seetõttu, et see kahjustab kohalike omavalitsuste sõltumatuse põhimõtet. Piirangu vältimiseks on mitmeid võimalusi – võib vähendada erakonna liikmete arvu sellisele tasemele, et erakonna saaks moodustada väikseimaski vallas, või luua kohaliku tasandi poliitika jaoks omaette niinimetatud "kohaliku erakonna" institutsioon, millel oleksid "päris" erakondadega võrreldavad tagatised rahastamisel ja valimisvõitluse pidamisel.

Põhiseaduse demokraatia aluspõhimõte nõuab võimalikult läbipaistvat demokraatiat, mille hädavajalikuks tingimuseks on ka demokraatlikult organiseeritud erakonnad. Seda nii erakondade sees poliitiliste seisukohtade kujunemise kui ka erakondade rahastamise protsessi osas. Erakondade rahastamine on iga poliitilise süsteemi võtmeküsimus ning mõjutab oluliselt võimu ja raha seoseid. Konverentsil leiti, et praegu ei taga seadused rahastamise piisavat läbipaistvust.

Üheks probleemiks on valimiskampaania rahastamise allikate avalikkus. Valimiskampaania valmistab ette valimisakti ning seetõttu on oluline, et valimiskampaania rahaallikad oleksid enne valimisi teada. Vaid nii saab valija langetada oma otsuse kõiki asjaolusid arvestades. Erakonnaseadus näeb aga ette, et erakond esitab aruande valimiskampaania kulutuste ja vahendite päritolu kohta alles hiljemalt ühe kuu jooksul pärast valimiste toimumist.

Läbipaistvuse nõude seisukohalt on probleemne ka asjaolu, et erakonnaseadus nõuab erakonna majandusaasta aruande koostamisel vaid audiitorikontrolli läbiviimist, mis ei pruugi aga tagada seda, et erakonna sissetulekute ja väljaminekute kohta saadakse objektiivset informatsiooni. Demokraatia põhimõtte nõuab erakondade finantstegevuse tõhusat ja erapooleletut kontrolli, mis peaks olema pidev protsess.

Omaette probleemvaldkonnaks on erakondade rahaline toetamine riigi poolt. Demokraatlik poliitiline süsteem peab olema avatud ja võimaldama uue poliitilise jõu teket, jäädes samas piisavalt stabiilseks. Seda eesmärki peab toetama ka erakondade rahastamine riigieelarvest. Erakonnaseadus annab õiguse saada eraldi riigieelarvest vaid Riigikogus esindatud erakonnale, kusjuures eraldise suurus sõltub kohtade arvust esinduskogus. Põhiseaduse seisukohalt on see murettekitav, kuna seeläbi on erakondade riiklik rahastamine seotud ka 5% valimiskünnisega. Lõpptulemusena avaldab valimiskünnis kahekordset

mõju: nii esinduskotta pääsemisel, kui riigieelarvest rahastamisel. Selline erakonnapõhiõiguse, eeskätt erakonnavõrdsuse piirang võib osutada ülemääraseks.

Samuti on kaheldav kas erakonnapõhiõiguse piiramine selliselt, et keelatakse äriühingute annetused erakondadele ning erakondade põhiline rahastamine toimuks riigieelarvest, tagaks demokraatia aluspõhimõtte realiseerumise. Seda eriti olukorras, kus riigieelarve eraldisi ei jagata valimistel saadud häälte arvu alusel, vaid Riigikogu kohtade arvu järgi. Sellise regulatsiooni eesmärk on ilmselt vältida võimalust, et erakonda rahastanud isik ootab erakonnalt vastuteenet. Kui ühest küljest on kaheldav sellise piirangu kooskõla põhiseadusega, siis teisalt on küsitav ka selle efektiivne rakendumine praktikas.

Konverentsil tõdeti, et raha – nagu voolav vesi mere poole – leiab tee võimu juurde ning seetõttu pole mõtet erakondade rahastamist keelata; rõhku tuleks panna rahastamise läbipaistvusele ja kontrollile. Lisaks tekib sellisel juhul mitu küsimust:

- *kas keelata tuleks ka füüsiliste isikute – näiteks erakonna liikmete – annetused?*
- *kuidas välistada võimalus, et riik ei rahastaks ühendusi, mille ainus eesmärk ongi riigipoolse rahalise toetuse kasseerimine?*

Kokkuvõttes tõdeti konverentsil, et erinevad erakonna- ja valimisõiguse küsimused on omavahel tihedalt seotud ning moodustavad süsteemi, mis peab arvestama ühiskonnas olemasolevate väärtuste, vajaduste ja võimalustega ning tagama parima tasakaalu erinevate õiguste ja vabaduste vahel. Ebaefektiivne on sellise süsteemi ebakohti kõrvaldada kohtulahendite abil. Valimisliitude kaasusest saadud kogemus näitas, et põhimõtteliste küsimuste vahetult enne valimisi kiiruga lahendamine ei ole ühiskonna jaoks parim lahendus. Tulevikku silmas pidades oleks mõistlik, et vaidlused saaksid vaieldud ning reeglid paika pandud aegsasti enne järgmisi valimisi. Parim viis selleks on laiapõhjaline arutelu ühiskonnas ning seeläbi saavutatavad ratsionaalsed ning põhiseaduslikke väärtusi arvestavad lahendused.

4.2 KORRUPTSIOONIVASTANE SEADUS-ANDLUS

Tulenevalt nii kohtupraktikast kui ka mitmetest laekunud avaldustest oli õiguskantsleri üheks prioriteediks ülevaateperioodil korruptsioonivastase seadusandluse põhiseaduslikkuse analüüs.

Esmalt soovin juhtida tähelepanu Riigikohtu 24. detsembri 2002 otsusele nr 3-4-1-10-02, millega tunnistati põhiseadusevastaseks ja kehtetuks mitu korruptsioonivastase seaduse ja palgaseaduse normi ning rahandusministri 28. jaanuari 2002 määrus nr 24 "Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused". AS Estonian Airi ja

Tallinna Halduskohtu poolt vaidlustatud normid nägid ette riigi vähemusotsustusõigusega äriühingu nõukogu liikmete, kes ei ole riigi esindajad, ning juhatuse liikmete majanduslike huvide deklareerimise kohustuse ning nende palgaandmete ja makstavate tasude avalikustamise rahandusministri määrusega ettenähtud korras.

Õiguskantsler leidis Riigikohtule esitatud arvamusel, et palgaseaduse säte, mis volitab rahandusministrit kehtestama ametiisikute palgaandmete avalikustamise korra ja tingimused ning selle sätte alusel antud rahandusministri määrus on vastuolus põhiseaduse § 19 lõikega 1 ja §-ga 26, kuna isiku õigust eraelule ning üldist isiksusõigust saab piirata vaid seaduses ettenähtud juhtudel ja korras.

Õiguskantsler leidis ka, et korruptsioonivastase seaduse normid, mis kohustavad riigi vähemusosalusega aktsiaseltsi juhatuse ja nõukogu liiget, kes ei ole riigi ega ühegi muu avalik-õigusliku isiku palgal, esitama majanduslike huvide deklaratsioone, riivavad isikute põhiõigust eraelu puutumatusel. Antud juhul on selline riive ebaproportsionaalne saavutatava eesmärgiga; küsitav on ka põhiseaduslik vajadus taolise riive järgi.

Riigikohus tunnistas põhiseadusevastaseks palgaseaduses sisalduva volitusnormi rahandusministriks, kuna seadusandja ei saa täidesaatvale võimule volitada eraelu puutumatusel riive ulatuse kehtestamist. Samal põhjusel tunnistas Riigikohus kehtetuks ka põhiseadusevastase volitusnormi alusel antud rahandusministri määruse. Kuid Riigikohus leidis, et isegi juhul, kui seadusega ettenähtud korras avalikustatakse nende riigi vähemusotsustusõigusega äriühingute juhtorgani liikmete palgaandmed, kes ei ole riigi esindajad, oleks taoline põhiõiguse piirang ebaproportsionaalne saavutatava eesmärgiga, milleks on antud juhul avaliku korra kaitse ja kuriteo tõkestamine.

Riigikohus tunnistas kehtetuks ka korruptsioonivastase seaduse sätted, mis kohustavad nimetatud isikute gruppi esitama majanduslike huvide deklaratsioone, sest ka siin on tegu eraelu puutumatusel piirangutega, mis ei täida põhiseaduse §-st 11 tulevat riive mõõdukuse tingimust.

Leian, et Riigikohtu lahend on tähtis isikute põhiõiguste kaitse ja põhiseadusega tagatud eraelu puutumatusel õiguse seisukohast. Riigikohtu otsus andis õiguskantslerile olulise mõõtme ja edasise lähtekoha riigi poolt läbi viidava korruptsioonivastase võitluse põhiseaduspärasuse hindamiseks. Samuti ütles Riigikohus välja, et ametiisikute palgaandmete avalikustamine on intensiivne sekkumine isikute eraellu. Taoliste nõuete kehtestamisel peab riik alati kaaluma, kas on ka teisi isikute õigusi vähem koormavaid viise soovitud eesmärgi – tõhusa korruptsioonivastase võitluse – saavutamiseks.

Seoses nimetatud aktide ja sätete kehtetuks tunnistamisega valmistas Rahandusministeerium ette korruptsioonivastase seaduse ja palgaseaduse

muutmise seaduse eelnõu, millega täiendati varem põhiseadusevastaselt kehtinud rahandusministri määruse normistikku ja toodi see üle korrupsioonivastasesse seadusesse; ühtlasi viidi majanduslike huvide deklareerimise mõiste alla ka ametiisikute palgaandmete avalikustamise nõue. Õiguskantsler tegi valitsuse istungil ettepaneku uusi regulatsioone eelnõu seletuskirjas täiendavalt põhjendada, õiguselguse huvides täpsustada ning analüüsida, kuidas aitab ametiisikute palkade avalikustamise kui eraelu puutumatus intensiivne riive kaasa saavutatavale legitiimse eesmärgile – korrupsiooni vältimisele. Seepeale esitas Rahandusministeerium valitsusele oluliselt täiendatud seletuskirja ning täpsustatud eelnõu. Õiguskantsleri ettepanekul jättis ministeerium eelnõust välja ka eraelu puutumatus riivava nõude avalikustada ametiisikute puhul ka need tasud (palgad), mida nad ei saa ametiisikutena. Käesoleval ajal on eelnõu, mida saavutatud kompromisside tulemusel võib pidada põhiseaduse ning Riigikohtu lahendiga kooskõlas olevaks, jõudnud Riigikogu menetlusse.

Laekunud avaldustest ning Riigikohtu lahendist tulenevalt viidi õiguskantsleri kantsleis läbi korrupsioonivastase seaduse ning selles ettenähtud teiste korrupsiooni vältimise vahendite, mida Riigikohtu menetluses ei käsitletud, põhiseaduslikkuse analüüs just nende vahendite kui põhiõiguste piirangute mõõdukuse ja efektiivsuse lähtekohast. Analüüsi eesmärk oli teha kindlaks eeskätt, kuidas põhjendatud on:

- *seaduses sätestatud lai ametiisikute ring (ametiisiku mõiste alla Eesti Vabariigis kuuluvad isikud Vabariigi Presidendist linnaosa halduskogude ning paljude eraõiguslike äriühingute juhatuste liikmeteni);*
- *majanduslike huvide deklareerimise nõue ametiisikutele;*
- *ametiisikutele kohaldatavad töökoha- ja tegevuspiirangud.*

Nende korrupsiooni vältimise vahendite kasutamise kaalu vastaskausil asuvad põhiseadusega tagatud põhiõigused :

- *õigus perekonna- ja eraelu puutumatus (põhi-seaduse § 26);*
- *õigus valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta (põhi-seaduse § 29);*
- *õigus tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundus- ning mittetulundusühingutesse ja -liitudesse (põhi-seaduse § 31 ja § 48).*

Põhiseaduse § 30 lõike 2 kohaselt võib seadus piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse.

Analüüsi tulemusel asus õiguskantsler järgmistele seisukohtadele:

- *Põhiseadus eristab riigiteenistujate ning teiste isikute ettevõtlusvabadust ning võimaldab (näiteks korrupsioonivastase võitluse eesmärgil) kohaldada*

riigiteenistujatele rangemaid nõudeid. Põhiseadus annab seadusandjale selge signaali, et ametiisikute avalikud ja erahuvid peavad olema lahutatud.

- *Majanduslike huvide deklareerimise kohustus ning laia ringi ametiisikute töökoha- ja tegevuspiirangud aitavad vältida korrupsiooniohtlike suhete ning huvide konfliktide teket.*
- *Õiguskantsleri kui ombudsmanni ülesanneteks korrupsioonivastases võitluses on seadusandluse põhiseaduslikkuse järelevalve kõrval ka niinimetatud pehmete vahendite kasutamine – hea halduse tava edendamine ja võitlus väärhaldusega. Üleminekuühiskondades on oluline leida tasakaal väärtushinnangutel põhinevate käitumishinnangute ning seaduskuulekuse vahel. Olukorras, kus korrupsioon on oluliseks probleemiks ning eksisteerib rahva ja riigi juhtkonna selgesti väljendatud tahe probleemiga tegelemiseks, on korrupsioonivastases seaduses sisalduvad preventiivsed piirangud mõistlikud ning vajalikud. Tuleb ka arvestada, et hea halduse kultuur ning eetikaõpetus, kui olulised nn pehmed meetmed korrupsioonivastases võitluses, on Eesti avalikus halduses alles kujunemisjärgus.*

Lähtudes eeltoodust kujunes välja lõppjärelus, mille kohaselt korrupsioonivastane seadusandlus on praeguses õiguslikus ja sotsiaalses olustikus proportsionaalne põhiõiguste riive legitiimse eesmärgiga ning aitab kaasa korrupsioonivastase võitluse tõhustamisele.

Samas mõnan, et korrupsioonivastases seaduses isiku põhiõigustele tehtavad piirangud on jõudnud kriitilise mahuni, mida põhiseadus lubab. Võimalike uute piirangute seadmisel tuleb olla eriti ettevaatlik ning võtta arvesse kõiki aspekte, samuti kaaluda alternatiivseid meetmeid.

Ka väärib analüüsi, milline on olnud korrupsioonivastases seaduses ettenähtud meetmete tegelik tõhusus. Riigikohus juhtis ülalviidatud otsuses tähelepanu, et "on tõendamata, et deklaratsioonide esitamine ja nende kontrollsüsteem aitab kaasa korrupsiooni ennetamisele või avastamisele". Hoopis uurimata on aga töökoha- ja tegevuspiirangute negatiivsed mõjud riigi majandusele ja maksude laekumisele – kas riik ei takista rangete piirangute kehtestamisega tööjõu liikumist erasektorist avalikku sektorisse? Kas me ei kutsu seeläbi esile "tankistide" kasutamist, fiktiivseid registriandmeid ning varimajandust ega muuda tegelike korruptiivsete suhete avastamist seeläbi veelgi keerukamaks?

Õiguskantsler ja tema nõunikud on juhtinud tähelepanu asjaolule, et kehtivate korrupsioonivastase võitluse meetmete kui põhiõiguste piirangute põhiseaduspärasus konkreetses ajas ja ruumis sõltub otseselt nende meetmete tõhususest. Kui positiivsete eesmärkide saavutamise kohta puuduvad andmed, võib öelda, et põhiõiguste intensiivne piiramine ei ole põhjendatud. Vabariigi Valitsuse poolt 25. märtsil 2003 heaks kiidetud korrupsiooni ennetamise riiklik programm tegi muuhulgas seadusand-

jale ettepaneku hinnata vajadusi uute seadusmuudatuste järgi, võttes arvesse vastava kohtupraktika analüüsi.

Mul on heameel, et koosmeele koalitsioon on ühena oma prioriteetidest toonud välja korruptsiooni vähendamise ning konkreetse sammuna on loodud korruptsioonivastane ministrite komisjon. Komisjon on võtnud enda kanda ülesande koostada tulemuslik korruptsioonivastane strateegia ja tagada selle elluviimine aastatel 2004–2007. Loodan, et korruptsioonivastase võitluse kavandamisel vaadatakse kriitilise pilguga üle ka kehtiv normistik. Õiguskantsler teostab ametiisikute põhiõigustele kehtestatud piirangute suhtes ka edaspidi nii põhi-seaduslikkuse eel- kui ka järelkontrolli, eesmärgiga tagada tõhus ja põhiseaduspärane korruptsioonivastane võitlus.

Teema lõpetuseks on mul heameel avaldada tunnustust eelmise Riigikogu koosseisu korruptsioonivastase erikomisjoni tööle. Riigikogu erikomisjon korruptsioonivastase seaduse kohaldamiseks palus õiguskantsleri hinnangut korruptsioonivastase seaduse ja maksukorralduse seaduse võimaliku vastuolu ning Maksuameti ja Rahandusministeeriumi tegevuse kohta. Maksuamet ja Rahandusministeerium ei esitanud komisjonile informatsiooni korruptsionikahtlusega maksumaksja kohta, viidates maksusaladuse hoidmise kohustusele. Komisjon leidis, et korruptsioonivastase seaduse ja maksukorralduse seaduse vahel valitses ebakõla: korruptsioonivastane seadus kohustab komisjoni kontrollima korruptsionikahtlusi ja annab talle õiguse saada vajalikku informatsiooni, maksukorralduse seadus aga kaitseb maksusaladust. Komisjon soovis õiguskantsleri hinnangut probleemi lahendamisele.

Õiguskantsler, analüüsinud vaidlustatud sätteid ning riigi tegevust nende sätete rakendamisel, asus seisukohale, et seadused ei olnud koostoimes üheselt rakendatavad. Tulenevalt õiguskantsleri seisukohast muutis Riigikogu maksukorralduse seadust, sätestades maksuhalduri õiguse avalikustada maksusaladust sisaldavat teavet korruptsionikahtluse korral. Seeläbi tagas Riigikogu efektiivsete meetmete kasutamise korruptsionivastases võitluses.

4.3 JÄLITUSTEGEVUS JA PÕHIÕIGUSTE KAITSE

Pöördusin 23. aprillil 2003 märgukirjaga peaministri poole telekommunikatsiooniseaduse § 37 lõike 4 alusel antud Vabariigi Valitsuse 18. jaanuari 2001 määruse nr 29 "Jälitusametkonnale teabe andmisega seotud kulutuste hüvitamise kord" § 7 kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadustega. Nimetatud sättega oli Vabariigi Valitsus pannud operaatorile või teenuseosutajale seadusest mittetuleva kohustuse luua oma kulul tehnilised võimalused telekommunikatsioonivõrgu pealtkuulamiseks.

Samas kirjas juhtisin tähelepanu vajadusele sätestada seaduses piisavad tagatised perekonna ja eraelu ning sõnumite saladuse kaitseks seoses telekommunikatsiooniseaduse § 37 lõike 2 kohaselt teabe salajaseks pealtkuulamiseks ning salvestamiseks telekommunikatsioonivõrgule juurdepääsu võimaldamisega. Rõhutasin, et seadusega tuleb luua tingimused tõhusaks järelevalveks jälitusametkondade tegevuse üle, kuna see on vajalik isikute põhiõiguste tagamiseks.

Arvestades minu hinnangut, mille kohaselt ülalnimetatud Vabariigi Valitsuse määruse § 7 oli antud volitusnormi piire ületades ning vastuolus volitusnormi eesmärgi ja mõttega, kõrvaldas Vabariigi Valitsus oma 1. juuli 2003 määrusega nr 188 põhiseadusega vastuolus oleva õigusnormi õiguskorrast, tunnistades selle kehtetuks.

Telekommunikatsiooniseaduse § 37 lõige 2 sätestab telekommunikatsioonivõrgu operaatori või teenuseosutaja kohustuse võimaldada jälitusametkondadele juurdepääsu võrgule jälitustegevuse seadusest tulenevate jälituse erandtoimingute läbiviimiseks. Telekommunikatsioonivõrk peab olema pealtkuulatatav. Samas jätab seadus lahtiseks küsimuse, kas juurdepääsu tehnilise tagamisega kaasnevad kulud kaetakse riigieelarvest või jäävad need operaatori või teenuseosutaja kanda.

Tulenevalt jälitustegevuse seadusest rahastatakse jälitustegevust riigieelarvest. Vastuseks minu kirjale väljendas siseminister seisukohta, et jälituse erandtoimingute läbiviimiseks vajaliku juurdepääsu tagamine ei ole iseenesest jälitustegevus, vaid kaasabi osutamine jälitusametkondadele. Märgin, et ka sellisel juhul eeldab kõnealuse kohustuse panemine seadusliku aluse olemasolu. Seadusest alamalseisva aktiga ei saa riik kohustada ettevõtjaid jälitustegevuseks vajaliku juurdepääsuvõimaluse loomiseks telekommunikatsioonivõrgule, kuna sellega kaasneb sekkumine telekommunikatsiooniettevõtja põhiõigustesse. Tänapäevase monitooringusüsteemi hankimine, paigaldamine ja töökorras hoidmine eeldab miljonitesse kroonidesse ulatuvaid väljaminekuid. Ettevõtjat saab kohustada rahastama monitooringusüsteemi näol jälitusametkondadele loodavat juurdepääsuvõimalust üksnes juhul, kui sellise rahalise kohustuse panemine on demokraatlikus ühiskonnas vältimatu ning saavutatava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja proportsionaalne meede.

Juhul, kui juurdepääsu tagamisega seotud kulud jäetakse täielikult operaatori või teenuseosutaja kanda, avaldab see tõenäoliselt mõju mobiilsideteenuste hinnale, kuna jälitusametkondadele juurdepääsu tagamiseks tehtavad kulutused on ettevõtjale majanduslikult kasutud. Need on kulutused avalikes huvides.

Telekommunikatsioonivõrgule jälitustegevuseks juurdepääsu loomisega kaasnevate kulutuste õiglase jaotuse sätestamine telekommunikatsiooniseaduses on seadusandja ülesanne. Seejuures tuleb arvestada ka edasiste kulutustega monitooringusüsteemi

hooldamiseks ning uuendamiseks, et tagada telekommunikatsioonivõrgu jätkuv ühilduvus jälgimis-seadmetega.

Menetluse käigus pöördusin siseministri poole küsimustega, mis puudutavad jälitustegevuseks vajaliku juurdepääsu võimaldamise ning jälitusametkondade tegevuse järelevalve tehnilist külge seoses põhiseaduse §-s 26 ja §-s 43 sätestatud põhiõiguste tagamisega. Viidatud sätted kaitsevad igaühe õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel ning õigust sõnumisaladusele. Juurdepääs telekommunikatsioonivõrgule tänapäevase monitooringusüsteemi abil avardab oluliselt salajase jälgimise tehnilisi võimalusi. Riigil on kohustus luua tõhusad õiguskaitsevahendid jälitustegevusega ohustatud põhiõiguste kaitseks ning tagada tegelik järelevalve julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevuse üle. Jälitusametkondade tegevus peab olema kontrolli all.

Telekommunikatsioonivõrgu pealtkuulamine on jälituse erandtoiming, millega kaasneb sõnumi saladuse õiguse piiramine. Selleks on jälitustegevuse seaduse kohaselt nõutav kohtu luba. Telekommunikatsioonivõrgu kaudu edastatavate sõnumite fakti, kestuse, edastamise viisi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumine operaatorilt ja teenuseosutajalt toob samuti kaasa isikute põhiõiguste riive, kuid nimetatud jälituse eritoiminguteks ei ole isegi kohtu luba nõutav.

Monitooringusüsteemi abil telekommunikatsioonivõrgule loodud juurdepääs lihtsustab tehniliselt julgeolekuasutuste tegevust teabe kogumisel, võimaldades saada päringutele vastuseid pideva elektroonilise *online* ühendusega. Jälitusametkondade ja julgeolekuasutuste tegevuse üle seaduse alusel järelevalvet teostavad organid (prokuratuur ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon) peavad saama täieliku ülevaate kontrollitavate asutuste poolt telekommunikatsioonivõrgu vahendusel teostatavatest toimingutest. Jälitusametkondade tegevus ei ole kontrollitav olukorras, kus järelevalveorganil puudub tehniliselt juurdepääs kontrollitavatele andmetele või ta saab neid üksnes kontrollialuse asutuse käest. Mistahes jälituse eri- ja erandtoimingust peab jääma väliskeskkonda märk (salvestus, logi) ning järelevalveorganil peab olema sellele iseseisev juurdepääs.

Käesoleval ajal ei ole telekommunikatsioonivõrgu operaatoril või teenuseosutajal õigust ega kohustust salvestada jälitustoimingute kirjeid (logisid). Automatiseeritud infotöötlussüsteem ning sellest salajase jälgimise teel saadud info on riigisaladuse objektiks. Järelevalveorganitel ei ole võimalik saada telekommunikatsioonivõrgu operaatorite või teenuseosutajate käest mingisugust teavet jälitusametkondade ja julgeolekuasutuste poolt teostatud päringute sisu, mahu ja isikute kohta, kuni ettevõtjal puudub seadusest tulenevalt õigus ja kohustus riigisaladust sisaldava teabega töötada. Seni on vastuseta küsimus, kuidas tagatakse järelevalveasutuste täielik ülevaade

kontrollitavate asutuste poolt tehtud päringutest.

Lisaks kontrolli tehnilise võimalikkuse küsimusele tuleb järelevalve tõhususe hindamisel arvestada prokuratuuri järelevalvepädevuse piire. Prokuratuuriseaduse kohaselt kuulub prokuratuuri pädevusse jälitusametkondade jälitustegevuse seaduslikkuse järelevalve tulenevalt jälitustegevuse seadusest. Prokuratuuril ei ole pädevust kontrollida Teabeameti tegevuse seaduslikkust ega ka Kaitsepolitsei ameti poolt julgeolekuasutuste seaduse alusel tehtud toiminguid, millega sekkutakse isikute sõnumi saladuse õigusesse ja õigusesse kodu, perekonna- või eraelu puutumatusel. Julgeolekuasutuste seaduse alusel järelevalvet teostavaks organiks on üksnes Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon. Sellises olukorras on küsitav, kas parlamentaarne järelevalve tagab tegelikult kontrolli julgeolekuasutuste tegevuse üle, mis on isikute põhiõiguste tagamise eelduseks.

Euroopa Inimõiguste Kohus on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 kohaldamispraktikas arendanud välja korrespondentsi saladuse kaitse standardi ning juhtinud tähelepanu riigi kohustustele võtta selle õiguse tagamiseks vajalikke meetmeid. Kohus on rõhutanud vajadust leida tasakaal artikli 8 lõikega 1 isikutele tagatud õiguste teostamise ja lõike 2 kohaselt demokraatliku ühiskonna kaitseks teostatava salajase jälitustegevuse vahel. Seejuures märkis Euroopa Inimõiguste Kohus, et see põhiõigus peab isikutele võimaldama tõhusa õiguskaitsevahendi riigivõimude ees. Telefonikõnedele laieneb artiklis 8 ettenähtud eraelu ja korrespondentsi saladuse kaitse ning salajane pealtkuulamine on käsitletav selle õiguse riivena.

Leian, et salajase jälgimise ulatuse laienemise ja jälgimisvahendite täiustumisega suureneb kuritarvituste oht. Seepärast peab salajane jälgimine olema tasakaalustatud tõhusate ja piisavate tagatistega võimalike kuritarvituste vastu. Need tagatised eeldavad, et sõnumite saladuse piiramise juhud ja kord oleksid täpselt ja arusaadavalt sätestatud seaduses, et riigivõimuasutuste tegevus oleks kontrolli all ning et seaduses oleks ette nähtud kriminaal- ja tsiviilvastutus kuritarvituste eest.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis ettevalmistamisel oleva ning ministeeriumide kooskõlastusringi läbinud telekommunikatsiooniseaduse muutmise seaduse eelnõuga täpsustatakse oluliselt telekommunikatsiooniseaduse §-s 37 sätestatud jälitusametkondadele teabe andmisega seotud kohustusi. Jälitusametkondade tegevuse järelevalvega seotud küsimused tuleb aga lahendada teiste seaduste, eelkõige julgeolekuasutuste seaduse ja jälitustegevuse seaduse muutmise teel, kuivõrd isikute põhiõiguste piiramisega seotud probleemid jäävad väljapoole telekommunikatsiooniseaduse reguleerimisala.

Kuid lisaks küsitavustega jälitustegevuse rahastamise ning järelevalve põhiseaduspärasuse ümber ilmnemise ülevaateperioodil, et need isikute põhiõiguste kaitse seisukohast üliolulised seadused, mille regulatsioonid peavad olema korrektsed ja õiguselged, on puudulikud ning omavahel vastuolulised. Meenutan siinkohal vaid kaht seika Kaitsepolitsei ametile uue peadirektori määramisel.

Julgeolekuasutuste seaduse § 15 teise lause kohaselt ei nimetata julgeolekuasutuse juhti ametisse rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku. Ometi tegi siseminister Vabariigi Valitsusele ettepaneku nimetada ametis olev Kaitsepolitsei peadirektor oma ametikohale kolmandat korda järjest. Oma seadusest mööda käivat plaani põhjendati väitega, et Kaitsepolitsei ametile kui julgeolekuasutusele ei ole seni seadusega ette nähtud korras juhti ametisse nimetatud. Leian, et taolise seisukohaga nõustumine tähendanuks, et esitatud isiku töötamist ning tegevust Kaitsepolitsei peadirektorina alates 1. märtsist 2001, mil Kaitsepolitsei amet muutus politseiasutusest julgeolekuasutuseks, tuleb lugeda seadusevastaseks. Samuti oleksid seadusevastased kõik Kaitsepolitsei peadirektori antud käskkirjad, korraldused, resolutsioonid. Paratamatult tõusetunuks aga ka Kaitsepolitsei ameti poolt menetletud kriminaalaljade ja läbiviidud jälitustoimingute seaduslikkuse küsimus. Ma ei soovi prognoosida edasisi tagajärgi, mis tekkinuks kui Siseministeeriumi õigusnihilistlik seisukoht oleks jäänud prevaleerima.

Kuid segadused jätkusid. Uus siseminister pakkus Kaitsepolitsei peadirektori kandidaadina välja isiku, kes seni töötas Välisministeeriumis diplomaatilisel ametikohal. Politseiteenistuse seaduse § 12 lõike 1 kohaselt nimetatakse Kaitsepolitsei ameti peadirektor ametisse julgeolekuasutuste seaduses ettenähtud korras. Sama seaduse § 13 lõige 1 seab aga sellele ametisse nimetamisele lisatingimuse, mis julgeolekuasutuste seadusest ei tulene. § 13 lõike 1 järgi saab Politseiameti ja Kaitsepolitsei ameti juhiks nimetada isiku, kes on enne ametisse nimetamist töötanud vähemalt kolm aastat kas Politseiameti või Kaitsepolitsei ameti juhi asetäitjana või Politseiameti või Kaitsepolitsei ameti struktuuriüksuse, politseiasutuse või politseiõppeasutuse juhina. Taas kord tekkis olukord, kus enne õiguse kohaldama asumist pidid juristid murdma tõlgenduspiike ja otsima või isegi ennustama, mida seadusandja tegelikult on tahtnud öelda.

Leian, et antud vaidlused tõid ilmekalt välja juba üle kahe aasta kehtiva julgeolekuasutuste seaduse puudlikkuse ning mitmetitõlgendatavuse. Soovitan seadusandjal analüüsida läbi politseiseaduse, politseiteenistuse seaduse, julgeolekuasutuste seaduse ja jälitustegevuse seaduse vastuolulised ning oma aja ära elanud regulatsioonid ning korrastada selle valdkonna õigus.

4.4 TERVISE KAITSE PÕHISEADUSPÄRASUS

Õiguskantsleri üheks prioriteediks ülevaateperioodil oli ka tervishoiualase seadusandluse põhiseaduslikkuse analüüs. Nii õiguskantslerile laekunud avalduste, rahvusvaheliste institutsioonide tähelepanekute kui meedias laialdast kajastamist leidnud tervishoidu käsitlevate probleemide pinnalt analüüsis õiguskantsler ravikindlustuse seaduse ja selle alusel kehtestatud sotsiaalministri määruste, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse, psühhiaatrilise abi seaduse ning ravimiseaduse ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruste, samuti teiste asjaomaste õigusaktide vastavust põhiseadusele.

Põhiseadus on õiguse tervise kaitsele ning õiguse elule ja kehalisele puutumatusse sõnastamisel napsõnaline. Seetõttu on põhiõiguste kaitse seisukohast eriti tähtis, et Eesti on seotud mitmete rahvusvaheliste lepingutega – olulisimateks neist võib pidada ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelist pakti, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning Euroopa inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooni.

Samuti märgin, et põhiseaduse § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igapäevast riigivõimu omavoli eest. Riigivõimul ei ole lubatud tegutseda meelevaldselt. Isikule tuleb tagada võimalus riigiasutuste käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Leian, et tänases sotsiaalses olustikus, mil riigi tervishoiusüsteem on jätkuvalt reformimisel, on nii oluline väärtus nagu igapäevane tervis ja seda kaitsta aitav õigusruum väärt suuremat tähelepanu kõigi põhiseaduslike institutsioonide poolt. Tervishoiureformide mõju tajub igapäevast meist vahetult, mistõttu on ehk kergem võtta kõnealune teemadevaldkond südameasjaks.

Õiguskantsler on laekunud avalduste alusel analüüsinud ja analüüsib jätkuvalt ravikindlustuse seaduse põhiseaduspärasust. Ülevaateperioodist tõstan siinkohal esile järgmised probleemid:

- *ravimite ja tervishoiuteenuste piirhinnad ning nende kehtestamise menetlus;*
- *ravimihüvitise saamise ning töövõimetuse hüvitise suuruse arutamise alused;*
- *ravikindlustusega hõlmatud isikule seatud kohustus omada pangaarvet.*

Mulle laekunud avalduste alusel olen alustanud analüüsi ravikindlustuse seaduse § 42 ja § 43, sotsiaalministri 11. detsembri 2002. a määruse nr 143 "Ravimite piirhinnad" ning sotsiaalministri 24. septembri 2002. a määruse nr 112 "Eesti Haigekassa ravimite loetelu" seadusele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Ravikindlustuse seaduse § 42 järgi on piirhind soodustingimustel väljastatavate ravimite loetelusse kantud sama toimeainega ravimite hüvitamise aluseks olev hind; ravimite piirhinnad kehtestab sotsiaalminister määrusega, arvestades põhimõtet, mille kohaselt haigekassa kulud ravimihüvitisele ei või ületada ravikindlustuse aasta-

eelarves 20 protsenti tervishoiuteenuse hüvitise kuludest. Ka annab seaduse § 43 sotsiaalministrile volituse kehtestada määrusega ravimite loetelu.

Antud juhul tuleb leida vastus küsimustele kas ravimitele piirhindade kehtestamise menetlus rikub ettevõtjate (ravimitootja ja/või ravimi müügiloo hoidja) põhiseadusega kaitstud ettevõtlusvabadust ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Ravikindlustuse seadus ei näe ette, millistel alustel toimub ravimi piirhindade arvutamine. Ravimite piirhindade kehtestamisel ilmnes, et ravimid jaotati enne piirhindade leidmist toimeainete järgi gruppidesse ja piirhinna arvutamisel võeti aluseks konkreetne ajahetk, millest mõned ravimiettevõtjad ei olnud teadlikud.

Õiguskantsleri menetluses on ravikindlustuse seaduse § 31 lõike 2 ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse 24. septembri 2002 määruse nr 301 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu muutmise kriteeriumid ja nende hindamise kord" põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontroll. Nimetatud määruse § 11 punkt 2 lubab määruses toodud tähtaegu ja protseduuri mitte kohaldada kui muudetakse piirhinda. Ravikindlustuse seaduse § 31 lõige 1 aga sätestab üheselt kriteeriumid, mida tuleb arvestada tervishoiuteenuse kandmisel tervishoiuteenuste loetellu ja tervishoiuteenuste loetelu muutmisel. Seega tuleb leida vastus küsimusele, kas Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tervishoiuteenuste loetelu muutmise menetlus rikub tervishoiuteenuste osutajate võrdse kohtlemise põhimõtet ning kas nimetatud määruse puhul on täidetud seaduslikkuse põhimõte.

Saabunud avalduste alusel analüüsisin ravikindlustuse seaduse § 53 lõike 6 vastavust põhiseadusele ja seadustele. Nimetatud sätte kohaselt makstakse ajutise töövõimetuse hüvitis välja haigekassa kulul hüvitise saaja pangaarvele 30 kalendripäeva jooksul, alates nõuetekohaselt vormistatud dokumentide laekumisest haigekassasse. Väljamaksmisega viivitamise korral on haigekassa kohustatud maksuma viivist. Põhiseaduse § 19 lõikes 1 väljendatud õigusliku vabaduse põhimõte lubab isikul eraõiguslike lepinguid sõlmida või mitte sõlmida. Ravikindlustuse seaduse kõnealune säte, mis nõuab isikult pangaarvet, aga kohustab kaudselt ühelt poolt krediidiasutust, teiselt poolt kindlustatud isikut sõlmima lepingut oma õiguste teostamiseks. Seega juhul kui hüvitise saajal puudub pangaarve, on haigekassal võimatu täita oma kohustust maksta ajutise töövõimetuse hüvitis. Samuti on hüvitise saajal võimatu oma õigust realiseerida. Õiguskantsleri läbiviidud menetluse käigus selgus, et ettevalmistamisel on ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis kõrvaldab piirangu saada hüvitis ainult sellisel juhul, kui isikul on avatud pangaarve.

Laekunud avalduse alusel analüüsisin ka ravikindlustuse seaduse § 44 lõike 2 vastavust põhiseadusele. Nimetatud sätte kohaselt kehtestab Vabariigi

Valitsus sotsiaalministri ettepanekul määrusega nende haiguste loetelu, mille ravimiseks või kergendamiseks mõeldud ravim kantakse piirhinna või hinnakokkuleppe olemasolu korral ravimite loetellu soodustuse protsendiga 75. Kuni 10-aastaste laste, riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel töövõimetuspensioni saavate isikute ja üle 63-aastaste kindlustatute puhul rakendatakse soodustuse protsenti 90. Põhiseaduse §-s 12 on väljendatud üldise võrdsusõiguse põhimõte, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Seega isikuid, keda käsitletakse võrdsetena riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel ja ravikindlustusega kindlustatute puhul, tuleb ka ravimihüvitise võimaldamisel kohelda ühtemoodi. Ravikindlustuse seadus kohtleb 1940.–1943. aastal sündinud pensionäre võrreldes töövõimetuspensioni saavate isikute ja üle 63-aastaste pensionäridega ebavõrdselt, jättes nad ilma õigusest saada ravimit soodustuse protsendiga 90. Läbiviidud menetluse käigus pöördus õiguskantsler kahel korral teabenõudega sotsiaalministri poole saamaks selgitusi viidatud regulatsiooni osas. Sotsiaalministeeriumi väitel on ettevalmistamisel ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis kõrvaldab ebavõrdse kohtlemise.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja asjaomaste sotsiaalabi reguleerivate seaduste põhjal olen alustanud perearstiabi kättesaadavuse analüüsimist üksikute teemade kaupa – menetluses on perearsti rolli sotsiaaltoetuste ja töövõimetuse määramise protsessi analüüs.

Laekunud avalduste alusel analüüsisin ravimiseaduse § 5 lõike 2 ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse 25. oktoobri 2002 määruse nr 328 "Juurdehindluse piirmäärad ravimite hulgi- ja jaemüügil ning nende rakendamise kord" põhiseadusele ja seadusele vastavust. Viidatud norm volitab Vabariigi Valitsust kehtestama ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ja nende rakendamise korra. Vastavalt põhiseaduse §-le 31 saab ettevõtlusvabadust piirata vaid seadusega. Põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused peab Riigikogu otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida. Mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine, seda olulisem on see põhiseaduse seisukohalt ja seda üksikasjalisem peab olema sätestatus seaduses.

Õiguskantsleri kantseleis läbiviidud menetluse käigus tehti kindlaks, et antud juhul sätestab ravimiseaduse § 5 lõige 2 küll, kes on pädev vastavat haldusakti andma ning mis on volituse sisu, kuid selles ei sisaldu viidet volituse eesmärgile ning ulatusele. Probleemi võimendas veelgi Vabariigi Valitsus tegevus – ravimite juurdehindluse piirmäära kehtestamisel võeti olulised ja ulatuslikud muudatused vastu ootamatult ning nende rakendamiseks vajalik üleminekuajaks oli ebamõistlikult lühike, sest määrus jõustus neljandal päeval pärast avaldamist. Seega rikuti ettevõtlusvabadustele piirangute seadmisel ka õiguskindluse põhimõtet.

Kõnealusel menetluses tõusetunud probleemide kohta saatis õiguskantsler märgukirja Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele, eesmärgiga tagada valdkonna õigusliku regulatsiooni täiendamine ja põhiseadusega kooskõlla viimine. Siinjuures on heameel märkida, et saavutatud kokkuleppel Riigikogu sotsiaalkomisjoniga esitab Sotsiaalministeerium ettepanekud ravimiseaduse muutmiseks ning sotsiaalkomisjon algatab ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõu.

Ülevaateperioodil analüüsisin ka psühhiaatrilise abi seaduse vastavust põhiseadusele seoses psüühikahäirega isiku kinnipidamist reguleerivate normidega. Analüüsi ajendas läbi viima ÜRO Inimõiguste Komitee poolt 3. aprillil 2003 Eesti Vabariigi kohta avaldatud seiskoht, et Komitee peab psüühikahäire põhjendusel 14 päeva pikkust kinnihoidmist ilma kohtu järelevalveta vastuolus olevaks kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga. Analüüsi käigus selgus, et psühhiaatrilise abi seaduse vastavasisulised regulatsioonid ei ole kooskõlas ka põhiseaduse §-ga 20 ja §-ga 21. Nimetatud põhiseadussätted kaitsevad igapäevast füüsilist vabadust meelevaldse kinnipidamise eest, nähes ette kinnipidamise ajalise kestvuse piirid ja kohtuliku kaitse garantii. Sama tagatis on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 5 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 9.

Kuigi põhiseaduse § 21 esimese lõike esimese lause peamise eesmärgina on seni nimetatud vajadust pakkuda kohtulikku kaitset neile, kes on võetud vahi alla õigusrikkumises kahtlustatavana, saab minu hinnangul pidada sama oluliseks ka ÜRO Inimõiguste Komitee lõppjäreldest tulenevat. Põhiseaduse mõte on kehtestada igasuguse vabaduse võtmise, mitte ainult vahistamise kohtuliku kontrolli põhimõte. Psühhiaatrilise abi seaduse kehtiv regulatsioon ei täida põhiseaduse §-s 20 ja §-s 21 tagatud õiguste kaitse eesmärki, kuivõrd psüühikahäirega isiku õigus kohtulikule kontrollile ja õigus kinnipidamisele nii lühikeseks ajaks ja vältimatuks vajaduseks, kui võimalik, ei ole täidetud. Kui arvestada põhiseaduse § 20 ja 21 sätestatud vabadusõigusi, sealhulgas õigust isikupuutumatusse ning õigust kohtulikule kaitsele hiljemalt 48 tunni jooksul tahtest olenematule ravile jätmise korral, siis on kuni 14 päevaks ravile jätmise kahe psühhiaatri otsusel vastuolus nimetatud sätte ja mõttega.

Õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus selgus, et Justiitsministeerium on ette valmistanud tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu. Viimatinimetatud eelnõuga muudetakse psühhiaatrilise abi seadust just nimelt neis meelevaldse vabaduse võtmist ja kohtulikku kaitset tagavates küsimustes. Seega kõrvaldataks kavandatavate muudatustega psühhiaatrilise abi seaduse vastuolu põhiseadusega ja ÜRO Inimõiguste Komitee poolt

viidatud vastuolud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 5 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 9. Õiguskantsler on kõnesoleval juhul pidanud kompleksse ja tervikliku lahenduse saamise huvides mõistlikuks oodata ära nimetatud eelnõud ning loodab nende võimalikult kiirele jätkuvale menetlemisele Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus.

Ülevaateperioodil menetletud kaasuste ja koostatud analüüside kokkuvõtteks ilmneb, et tervishoiuvaldkonnas on enim probleeme isikute (ravikindlustusega hõlmatud isikud, tervishoiuteenuste osutajad, ravimiettevõtjad) võrdse kohtlemise ja ettevõtlusvabaduse tagamisega. Põhiõiguste tagamisel esineb riigivõimu omavoli ning isikute põhiseadusega kaitstud õiguste piiramist seadusest madalamal seisvate õigusaktidega. Ühtlasi tuleb märkida, et mitu seadust (ravikindlustuse seadus ja ravimiseadus) ei ole regulatsioonidelt õigusselged ega üheselt tõlgendatavad. Samas on positiivne, et õiguskantsleri ettepanekute tulemusena ja ka omal initsiatiivil on täidesaatva riigivõimu asutused, eelkõige Sotsiaalministeerium, asunud esinevaid probleeme lahendama.

4.5 VARALISTE KOHUSTUSTE SÄTESTAMINE

Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Põhiseadus välistab siin otsustusõiguse delegerimise täitevvõimule. Nimetatud maksete kehtestamine on parlamendi suveräänne ja võõrandamatu õigus, millest loobumine läheb vastuollu põhiseaduse §-st 4 tuleneva võimude lahuse ja tasakaalustatuse põhimõttega.

Riigikohus on põhiseaduse § 113 sisu avanud laiemalt. Riigikohus märkis, et selles põhiseaduse § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Sätte eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.

Maksu sätestamine põhiseaduse § 113 tähenduses hõlmab maksu nimetuse, maksuobjekti, maksumäära, maksumaksja, maksu laekumise koha, maksu tasumise tähtpäeva või tähtaja, maksu tasumise korra, võimalike maksusoodustuste ja maksuseaduse rakendamise korra sätestamist. Mõõnan, et teatud juhtudel on siiski mõeldav rahalise kohustuse alam- ja ülemmäära sätestamine seadusega, delegerides konkreetse määra kehtestamise täitevvõimule. Kindlasti peab aga sel juhul olema seaduses konkreetne volitusnorm ühes volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatusega.

Maksuküsimused on alati pingelised ning raha kogumise ja jagamise ümber toimuvad vaidlused kujunevad tulisteks ja keerukateks. Teisest küljest on

riiklike varaliste kohustuste näol tegu teemaga, mis käib otseselt nii riigi kui iga kodaniku rahakoti pihta. Põhiseaduse § 113 täpne rakendamine on vajalik ja lähedane meile kõigile. Seega ei ole üllatav, et vaadeldav säte on üks enim vaidlusi ja ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusi tekitanud norm. Ning ei ole ka ebatavaline, et vastavaid avaldusi ja menetlusi, millest olulisemad toon siinkohal ka välja, kogunes ülevaatterioodil õiguskantsleri kantseleisse märkimisväärne hulk. Ikka ja jälle eksivad nii seadusandja kui ka täidesaatev võim maksude seaduslikkuse põhimõtte vastu.

Riigikogu IX koosseisu liikmed Toivo Jürgenson ja Tõnu Kõiv ning Eesti Maksumaksjate Liit pöördusid õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida rahandusministri 9. septembri 2002 määruse nr 108 "Rahandusministri 29. detsembri 1999 määruse nr 120 "Tulumaksuseadusest tulenevate õigusaktide kinnitamine" muutmine vastavust põhiseadusele ja seadusele. Õiguskantsler viis läbi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ja leidis, et määrus on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1, § 94 lõikega 2 ja §-ga 113.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. § 94 lõike 2 järgi võib minister anda määrusi seaduse alusel ja täitmiseks.

Rahandusministri määruse volitusnormiks oli tulumaksuseaduse § 48 lõige 7, mille kohaselt erisoodustuse hinna määramise kord kehtestatakse rahandusministri määrusega. Samas kehtestas rahandusminister oma määruse §-ga 1 sõiduauto erisoodustuse tervikmäära. Õiguskantsler leidis, et erisoodustuse tervikmäära kehtestamine oli sisuliselt hinna määramine, mis on aga iseseisev regulatsioon, mitte korra element. Sellega läks määrus vastuollu põhiseaduse § 3 lõikega 1. Rahandusministri määrusega kohustati iga tööandjat sõltumata ameti- ja erasõitute tegelikust mahust ja väärtusest tasuma igakuiselt makse 2000-krooniselt summalt (see tähendab tulumaksu 703 krooni ja sotsiaalmaksu 892 krooni). Õiguskantsler leidis, et sisuliselt kehtestas rahandusminister seeläbi iseseisva objektiga maksu. Seega ületas rahandusminister tulumaksuseadusest tulenevat volitust ning tekkis vastuolu põhiseaduse § 94 lõikega 2.

Olukorras, kus sõiduauto erisoodustuse maksustamisel kehtib tervikmäär, mida rahandusministri määrusega igal aastal tõstetakse, muutus algselt tulumaksuna kehtestatud maksukohustus iseseisvaks maksuks, mille objektiks ei ole enam töötaja palgatulu, vaid tööandja sõiduauto. Auto kasutamine töösõituteks ei saa olla rahaliselt hinnatav hüve ega erisoodustus. Kui määrusega hakatakse praktikas maksustama osaliselt ka töösõitute kulusid, siis muutub maks erisoodustusest täiesti omaette maksuks, mis peaks olema sätestatud eraldi seadusega.

Õiguskantsler osundas, et rahandusminister oma määrusega ei tohi mõjutada riigieelarvesse laekuvate tulude suurust. Kuna seda tehti, siis kehtestati sisuliselt avalik-õiguslik rahaline kohustus. Seeläbi tekkis vastuolu põhiseaduse §-ga 113, mille kohaselt kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused on sedavõrd olulised küsimused, et neid saab kehtestada üksnes seadusega.

Rahandusminister nõustus õiguskantsleri ettepanekus väljendatud seisukohtadega ja viis 25. veebruaril 2003 osundatud määruse põhiseadusega kooskõlla.

Teine avalikkuses laiemat vastukaja leidnud maksukaasus seondus maksuintresside tagantjärele kehtestamisega. 2002. aasta kevadel võttis Riigikogu vastu maksukorralduse seaduse, mis jõustus sama aasta 1. juulil. Seni kehtinud vana maksukorralduse seadus tunnistati kehtetuks. Uue maksukorralduse seaduse § 163 lõige 2 nägi ette, et enne selle seaduse jõustumist tähtpäevaks tasumata maksusummalt arvestatakse intressi vana maksukorralduse seaduse alusel kehtestatud korras. Vana maksukorralduse seadus oli maksuintressi määra kehtestama volitanud rahandusministrit, kes oli erinevatel aegadel kehtestanud sel alusel mitu määrust. Riigikohus tunnistas 5. novembri 2002 otsusega põhiseadusevastaseks vana maksukorralduse seaduse sätte, mis volitas rahandusministrit intressimäära kehtestama. Põhiseadusevastasteks tunnistati ka rahandusministri määrustega kehtestatud intressimäärad. Riigikohus leidis, et tulenevalt põhiseaduse § 113 peavad kõik riiklikud rahalised kohustused olema kehtestatud seadusega.

Pärast seda, 11. detsembril 2002 võttis Riigikogu vastu palgaseaduse, tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse, kogumispensionide seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse, millega muudeti maksukorralduse seaduse § 163 lõiget 2 ning sätestati intressimäärad enne maksukorralduse seaduse jõustumist tähtpäevaks tasumata maksusummadel. Selle, 2003. aasta 1. jaanuaril jõustunud seadusemuudatusega pandi isikutele tagasiulatavalt rahalisi kohustusi, andes Maksuametile õiguse nõuda sisse maksuintresse, mis olid tekkinud maksusumma tasumisega viivitamise eest ajavahemikus 6. jaanuar 1994 kuni 30. juuni 2002.

Õiguskantsler analüüsis uut regulatsiooni ning leidis, et maksuintresside tagantjärele kehtestamisega läks Riigikogu vastuollu põhiseaduse § 32 lõikega 1 koostoimes §-dega 10 ja 11. Põhiseaduse § 32 kaitseb igäühe õigust omandile. Tulenevalt põhiseaduse §-st 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Samuti peavad piirangud olema kooskõlas põhiseaduse §-st 10 tuleneva õigusriigi printsiibiga.

Õigusriigile on omane õiguspärase ootuse põhimõte, mis keelab isikule ebasoodsate normide taga-

siulatava rakendamise. Seda põhjusel, et õigusriigis on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla vastuolus õiguse subjektide ootusega seaduse suhtes. Samas on ülekaalukatele põhjustele toetudes seadusandjal siiski võimalik anda ka tagasiulatava jõuga õigusakte. Kas tagasiulatava mõjuga normi rakendamine oli tingitud ülekaalukatest põhjustest ning on seetõttu põhiseaduspärane, tuleb selgitada vastanduvaid väärtusi kaaludes.

Seadus, mis pani kohustuse tasuta intresse maksusumma tasumisega viivitamise eest ajavahemikus 6. jaanuar 1994 kuni 30. juuni 2002 võeti vastu 2002. aasta detsembris ning see jõustus 2003. aasta jaanuaris. Seega kehtestas Riigikogu rahalise kohustuse tagasiulatavalt. Õiguskantsler asus seisukohale, et vaidlustatava sättega riivati tagasiulatavalt ja intensiivselt isikute põhiõigust omandile ning õiguspärasust, et riik ei käitu sõnamurdlikult. Seadusandja eesmärgid, millest lähtudes vaidlustatav säte kehtestati, ei olnud piisavalt kaalukad, et kaaluda üles tagasiulatavalt omandiõiguse piiramist ning õigusriigi põhimõtte rikkumist.

Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga viia maksukorralduse seadus põhiseadusega kooskõlla ning võttis 11. juunil 2003 vastu seaduse, millega muutis vaidlusalust sätet.

Õiguskantsler analüüsis talle saabunud avalduse alusel ka kohtutäituri seaduse sätteid, mis volitavad justiitsministrit kehtestama kohtutäituri tasumäärasid, ettemaksu määrasid, täituritele makstavaid lisatasusid ja tasu erisusi. Õiguskantsler leidis, et selline volitus on vastuolus põhiseaduse §-ga 113. Kuigi kohtutäitur ei ole riigiametnik, täidab ta avalikke ülesandeid ning seetõttu on ka talle ametitoimingu eest makstav tasu avalik-õiguslik rahaline kohustus. Kohtutäituri õiguslik seisund on võrreldav notarite ja vandetõlkidega, kelle tasumäärad sätestab seadus. Seega tuleb ka kohtutäiturite tasumäärad kehtestada seadusega, mitte madalamal seisva õigusaktiga.

Minu hinnangul peab tasumäärade suuruse otsustama Riigikogu ka seetõttu, et kohtutäituri tasu ja ettemaksu määrade kehtestamisega riivatakse võlgnike ja sissenõudjate põhiseaduslikku õigust omandile. Teisest küljest sõltub tasu määrast ka kohtutäiturite endi sissetulek. Kui riigi eesmärk on tagada seaduspäraselt ja tõhusalt toimiv nõuete täitmise süsteem, siis on tegu piisavalt olulise küsimusega, mis tuleb otsustada seadusega. Seetõttu ei saa pidada sobivaks lahendiks ka nn kompromissvarianti, kus seadusega antakse ette tasumäärade piirid, ent konkreetsete määrade kehtestamine ja diferentseerimine jäetakse justiitsministri pädevusse. Analüüsides kohtutäituri tasu määrade kehtestamise senist praktikat selgus, et justiitsminister on tasumäärasid muutnud kahe aasta ja kahe kuu jooksul kokku neljal korral. Üldjuhul on tasumäärasid tõstetud või lisatud uusi tasulisi täitetoimingute liike;

määrused on jõustatud enamasti üldkorras – kolm päeva pärast avaldamist. Ühel korral on tasumäärasid muudetud koguni tagasiulatavalt. Taolist praktikat tuleb hinnata mõneti ebaõnnestunuks, sest seeläbi on kahjustatud õiguskindlust kui sotsiaalset väärtust.

Täna on mul on heameel märkida, et nõupidamistel õiguskantsleri ja tema nõunikega avaldasid Riigikogu õiguskomisjoni ja Justiitsministeeriumi esindajad valmisolekut probleemi kiireks lahendamiseks. Õiguskantsleri ettepanekul algatas Riigikogu õiguskomisjon 3. juunil 2003 vastava seaduseelnõu; kohtutäituri seaduse muutmise seaduse võttis Riigikogu vastu 16. septembril 2003.

Märgin täiendavalt, et lisaks tasumääradele vajab õigusselget lahendust ka kohtutäiturite täitekuludega seonduv. Kehtiv õigus võimaldab kohtutäituril lisaks talle makstavale tasule võlgnikult sisse nõuda ka täitekulud – sissenõudja ja kohtutäituri poolt täitemenetluse läbiviimiseks tehtud vajalikud kulutused. Praktikast rakendatakse täitekulude sissenõudmist väga erinevalt ning kuna tasumäärade eesmärk on muuhulgas ka kohtutäiturite kulutuste hüvitamine, annab seadus teatud juhtudel täituritele sisuliselt võimaluse võtta ühe täitetoimingu eest topelttasu.

Eeltoodud probleemidering oli valik ülevaateperioodil menetletud olulisematest kaasustest. Nagu selgus, ei tulene probleemid varaliste kohustuste kehtestamisel tihti mitte volitusi eiravate ministrite tegevusest, vaid hoopis ebaselgest ja põhiseadusega vastuollu minevast seadusetähest. Avalik-õiguslike varaliste kohustuste kehtestamine seadusega on põhiseaduse üldnõue. Sellest võib kõrvale kalduda vaid ülekaalukate põhjuste olemasolul. Juhul kui teatud maksuõigussuhte elemendid jäetakse täitevõimu kehtestada, peab seadusest tulenema taolise volituse selge sisu, ulatus ja eesmärk. Kindlasti ei ole mõeldav isikuid koormavate varaliste kohustuste sätestamine tagasiulatavalt.

Samas peab seadusandja olema valmis, et Riigikohus võib tunnistada kehtetuks regulatsioonid, mis sätestavad isikute omandiõigust piiravad varalised kohustused põhiseadusega vastuollu minnes või ebaselges sõnastuses. Seeläbi tekkiv kahetsusväärne olukord mõjutab lisaks riigi usaldusväarsusele ka planeeritud, ent saamata jäänud tulu kaudu riigieelarvet ning sealtkaudu meie kõigi hüvesid. Seega soovitan ministeeriumites seaduseelnõusid välja töötavatel spetsialistidel ning Riigikogus oma lõplikku sõna ütlevatel rahvaasemikel suhtuda varalisi kohustusi reguleerivatesse normidesse ning võimalikesse delegatsioonidesse kõrgendatud vastutustunde ja tähelepanuga. Vaid nii, probleeme ennetades ja kõrvaldades, saab ära hoida rohkeid ressursse nõudvaid kohtuvaidlused ning põhiseadusvastaste normide ebasoovitava mõju.

4.6 ÕIGUSABI KÄTTESAADAVUS

Õiguskantsler on analüüsinud õigusabi kättesaadavust vähekindlustatud inimestele ning jõudnud seisukohale, et nii õiguslik regulatsioon kui ka praktikas elluviidavad meetmed ei taga isikute põhiõigustele ja vabadustele piisavat kaitset.

Uurides õiguskantsleri statistikat selgub, et enam kui pooltes kantseleisse tulevatest avaldustest taotleatakse sisuliselt õigusabi. Tavaliselt seisneb küsimus soovis saada selgitust mõne seaduse sätte kohta. Õigusabi andmine ei ole aga õiguskantsleri ülesanne ning vastav tegevus koormab ilmselgelt õiguskantsleri kantselei piiratud ressursse.

Kehtiv õigus ei sätesta piisavalt täpselt õigusabi saamise aluseid, tingimusi ning korda. Õiguskantsler on väljendanud korduvalt seisukohta, et õigusabi kättesaadavusel on isikute õiguste ja vabaduste tagamisel oluline osa. Vabariigi Valitsus algatas õigusteenuse seaduse eelnõu 4. detsembril 2001. Kogutud teabe ja eelnõu analüüsi alusel esitas õiguskantsler 20. juunil 2002 Riigikogu õiguskomisjonile märgukirja. Märgukirjas juhiti tähelepanu, et oluline on veel kord kaaluda ja vajadusel täpsemalt määratleda seaduse eesmärgid ning leida õiguslikud, organisatsioonilised ja rahalised vahendid õigusabisüsteemi rakendamiseks. Eelnõu järgi on seaduse eesmärk õigusteenuse kvaliteedi paranemine ning kõigile isikutele asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegse ning piisava kättesaadavuse tagamine.

Loomulikult peab õigusteenuse seaduse eelnõu olema nii normitehniliselt kui keeleliselt õiguselge ehk teisisõnu – õigusteenuse saamiseks ei oleks inimesel vaja otsida õigusabi. Märgin, et ka korrektne ja arusaadav õiguskeel on Eestis probleemiks, millele on paljud ministriumid vaadanud seni läbi sõrmede. Õigussegased on ühtviisi nii Euroopa Liidu õiguse ja välislepingute tõlked kui ka meie endi seadused ja määrused. Küsimus, kas siin on peamiseks põhjuseks õiguselguse põhimõtte alaväärtustamine, ametnike lohakus ja saamatus või koguni kellegi kaval soov sogselt sätestatud õigusvees kalu püüda, vajab täiendavat uurimist.

Pean kahetsusega nentima, et kuna Riigikogu IX koosseisu volitused lõppesid, jäi õigusteenuse seadus vastu võtmata. Vajadust tagada tõhus õigusabi süsteem ning jätkata eelnõu menetlemist rõhutas õiguskantsler ka kohtumistel uue Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmetega. Täiendatud õigusteenuse seaduse eelnõu väljatöötamine on lülitatud Justiitsministeeriumi 2003. aasta tööplaani, kuid seni ei ole eelnõu veel Vabariigi Valitsusele arutamiseks esitatud.

Lisaks eeltoodule pean nentima, et õigusabi kättesaadavus erinevates valdkondades on erinev. Väidetavalt kasutatakse üle 90 % riigieelarvelistest õigusabi ressurssidest kriminaalmenetluses, kus on ka õiguslikud regulatsioonid kõige detailsemad. Samas on olukord eraõiguse valdkonnas sootuks teistsu-

gune. Siin saab õigusabi osutamisel juhinduda eelkõige tsiviilkohtumenetluse seadustiku VIII peatükist, mis reguleerib kohtukulude jaotust ning XII peatükist, mis sätestab esinduse kohtus. Seaduse § 59 järgi on kohtul "õigus vabastada füüsiline isik täielikult või osaliselt õigusabi eest tasumisest ja kanda advokaadikulud riigi arvele, kui ta leiab, et isik on maksejõuetu. Advokaadibüroole riigi arvelt väljamakstava tasu määra kehtestab justiitsminister. Täielikult või osaliselt õigusabi eest tasumisest vabastamise määrus saadetakse täitmiseks advokaadibüroole ja Justiitsministeeriumile." Seega võib väita, et tsiviilasjades ei ole piisavalt selged nii õiguslikud alused kui ka kord, millal ja millistel tingimustel on isikul õigus riigi õigusabile. Sarnane olukord kehtib üldjoontes kahjuks ka halduskohtumenetluses.

Ülevaateperioodi jooksul kontrollis õiguskantsler, kuidas on tagatud õigusabikulude hüvitamine kriminaalasjas õigeks mõistetud kohtualustele. Ühelt poolt väärrib tunnustust, et Vabariigi Valitsus ja Riigikogu on tõsiselt ning tulemuslikult tegelema Eesti karistusõiguse ja kriminaalmenetluse kaasajastamisega. Samas tuleneb põhiseaduse §-st 13 (igapähe õigus riigi ja seaduse kaitsele) ning §-st 14 (mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohaliku omavalitsuste kohustus) põhimõtte, et kohtualuse õigeksmõistmise korral võetakse kohtukulud riigi kanda.

Kriminaalmenetluse koodeksi § 361 lõike 5 kohaselt võib kaitsealune ettenähtud alustel ja korras olla täielikult või osaliselt vabastatud õigusabi eest tasumisest. Sama seaduse § 89 lõike 5 järgi võetakse kohtualuse õigeksmõistmise korral kohtukulud riigi kanda. Praktikast on eeltoodud sätete kohaldamisel tõusetunud rida probleeme. Näiteks on Riigiprokuratuur seisukohal, et asjaomastel isikutel on õigus vastavate kulude hüvitamiseks, kuid käesoleval ajal puudub Eesti Vabariigis sellealane õiguslik regulatsioon.

Lähtudes eelnenust ning arvestades küsimuse olulisust isikute õiguste ja vabaduste kaitsmisel, saatis õiguskantsler asjakohased märgukirjad Riigikogu õiguskomisjonile ja justiitsministrile. Riigikogu õiguskomisjon ja Justiitsministeerium ning viimase juures tegutsev asjatundjate töörühm nõustusid õiguskantsleri ettepanekutega ning kriminaalmenetluse koodeksit täiendati sättega, mille kohaselt hüvitatakse kohtualuse õigeksmõistmise korral isikule tema taotlusel valitud kaitsjale või esindajale makstud mõistliku suurusega tasu kohtumääruse alusel riigieelarve vahenditest. Nimetatud säte võeti vastu 21. märtsil 2003 ning jõustati tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2002.

Õigusabi kättesaadavus ei ole vaid Eestile omane probleem – vastav temaatika on aktuaalne kogu Euroopas, eelkõige aga Ida-Euroopa maades, kuna just siin on isikute õiguste kaitse kujunemisejärgus ning seda nii õigusliku baasi kui ka vähese praktika ja

rahaliste vahendite osas. Kujunenud olukorda analüüsiti 2002. aastal Budapestis, kus koostati raport ka Eesti kohta. Raport soovib Eestil tõsta avalikkuse teadlikkust õigusabist ning lahendada õigusabi osutamise ja selle efektiivsuse ning kvaliteedi monitooringuga seonduv.

Kokkuvõtteks leian, et vaadeldava küsimuse läbi-töötamine nii õiguslikust kui ka rahalisest aspektist on hädavajalik. Seaduse tasandil tuleb sätestada efektiivne õigusabi korraldus ning järelevalve õigu-sabiteenuse osutamise üle. Esmatähtis peaks olema seejuures mitte niivõrd õigusabi osutaja huvide arvestamine, vaid võimalikult paljude isikute õiguste ning vabaduste maksimaalne kaitse ja sellega seoses nendele õigusabi kättesaadavuse ja kvaliteedi optimaalse suhte loomine.

4.7 RIIGIKOGU LIKME MANDAAT JA AMETITE ÜHILDAMATUS

Kõrgeimat riigivõimu teostades valis rahvas 2. märtsil 2003 Riigikogu X koosseisu. Riigikogu valimiste eesmärk sai täidetud ja valimistulemused olid valmis vormistamiseks – nende väljakuulutamiseks ja Riigikogu liikme ametivande andmiseks. Peale Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse nr 66 tegemist, millega registreeriti X Riigikogu koosseisu liikmed algas aga õiguslik vaidlus ning järgnes segadus põhiseaduse § 63 lõikes 1 sätestatud ametite ühildamatuse keelu ehk personaalse võimude lahuse põhimõtte tõlgendamisel ja rakendamisel.

Põhiseaduse § 63 lõike 1 kohaselt ei tohi Riigi-kogu liige olla üheski muus riigiametis. Demokraat-liku õigusriigi ning ka Eesti põhiseaduse üks olulise-maid põhimõtteid on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu lahusus ja vastastikune tasakaalustatus. Üks isik ei saa olla samal ajal mitme riigivõimu esi-ndaja; ühe isiku kanda ei saa olla vastandlikud huvid. Tähtendatud põhiseaduslik piirang hõlmab nii teenistus- kui ka tööõiguslikku suhet riigiga.

Põhiseaduse § 61 lõike 1 kohaselt algavad Riigi-kogu liikme volitused valimistulemuste väljakuulu-tamise päevast. Kuid sama paragrahvi lõike 2 koha-selt annab Riigikogu liige enne oma kohustuste täit-misele asumist ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. Ameti-vande andmine toimub Riigikogu uue koosseisu esimesel istungil. Põhiseadus lahutab seega ajaliselt Riigikogu eelmise koosseisu volituste lõppemise ja aja, millest alates uus koosseis saab asuda oma põhi-kohustuste täitmisele. Ajale valimistulemuste välja-kuulutamise esimese istungini võib omistada nii-öelda poliitilise säriaja tähenduse, mille jooksul peab rahva poolt valitu oma edasise tegevuse suhtes otsu-sele jõudma.

Järgmisena tuleb põhiseaduse § 61 lõigete 1 ja 2 vastastikust toimet analüüsides juhtida tähelepanu sellele, et avaliku teenistuse seaduse § 126 kohaselt vabastatakse ametnik Riigikogu liikmeks valimisel

ametist valimistulemuste väljakuulutamise päevast. Teenistusest vabastamine saab toimuda selleks kohustatud isiku või ametiasutuse poolt, kellel on tema teenistusse võtmise õigus. Praktikast on nime-tatud sätet kohaldatud kui tagantjäreli ametist vabas-tamist ja selle lähenemisega võib nõustuda.

Kuidas aga toimida juhul, kui ametnik ei soovi asuda tööle Riigikokku ning eelistab jätkata oma endisel töökohal? Kaaludes erinevaid lahendeid ei tohiks jätta tähelepanuta, et Riigikogu liikmeks kandideeriv isik võtab teadlikult riski, et valituks osutumisel tema teenistussuhe lõpeb. Riski kand-misvõimet peab hindama igaüks ise, kuid vastavate seaduste täpsustatud regulatsioon peaks olema juhi-seks, mida ja millal teha. Alternatiivne, nii-öelda pehmem variant on anda Riigikogu liikmele võimalus mandaadist loobuda enne ametivande andmist, see on ajal, mil ta ei ole asunud oma kohus-tuste täitmisele. Selle võimaluse eelised on pigem pragmaatilist laadi. Teisest küljest on see põhisea-dusliku lubatavuse seisukohast piiripealne variant väga suureks vastutulekuks "hääletpüüdjatele", kes pärast valimisi ei soostu kandma Riigikogu liikme töökoormat ning väljendavad ühes sellega ka oma suhtumist neid usaldanud valijaisse.

Edasi tõusetus küsimus, kuidas peab toimima Riigikogu liikmeks registreeritud kandidaat loobu-mise korral talle rahva poolt valimistega antud mandaadist. Põhiseadus ei seo Riigikogu liiget mandaadiga elik vastvalitud riigikogulane võib enda või erakonna, isiklike või poliitiliste kaalutluste tule-musel tagasi astuda igal ajal ja lõpetada sellega oma Riigikogu liikme volitused enne tähtaega. Kuna põhiseadus ise selles küsimuses käitumisjuhust ei anna, siis vajavad sellised olukorrad konkreetseid lahendusi põhiseaduse alusel vastu võetavates seadustes. Vajadus seadusi täiendada ja omavahelisi vasturääkivusi kõrvaldada on minu arvates ilmne. Sellele viitab pärast X Riigikogu liikmete registreeri-mist tekkinud õiguslik segadus, mille käigus peatati teenistussuhteid ja võeti puhkusi, kaaluti sisuliselt fiktiivseid vabastamisi ja tagasivalimisi ning anti ametivandeid, et seejärel kohe mandaadist loobuda. Põhiseaduspäraseks lahenduseks ei saa ka pidada seks ajaks teenistussuhte ajutist peatamist või peatu-mist puhkusele asumisega, mida kaudselt võimaldab Riigikogu töökorra seadus.

Nagu näeme, on seaduseandja ees lahendust vajav keerukas õiguslik-poliitiline võrrand. Usun, et poliit-ilise kultuuri lõpliku kinnistumiseni on paratamatu seaduste täpsustamine õigusselguse huvides, kui ilmneb sel määral erinevat tõlgendamist, nagu ülal-pool käsitletud probleemide puhul.

4.8 EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMINE JA ÕIGUSMÕJUD

14. septembril 2003 astus Eesti rahvahääletuse tulemusena põhiseaduslikult uude ajajärku. Rahvahääletusel võeti vastu põhiseaduse täiendamise seadus, mille eesmärgiks on esiteks Euroopa Liitu astumist kui poliitilist akti riigiõiguslikult võimaldada ja teiseks anda põhiseaduslik lahendus Eesti Vabariigi Euroopa Liidu liikmena toimimiseks.

Põhiseaduse täiendamise seaduse ehk niinimetatud põhiseaduse kolmanda akti sõnastus sündis Riigikogu põhiseaduskomisjonis pikkade arutelude ja kompromisside tulemusena. Eelmises aastaaruandes kritiseerisin nii põhiseaduse lisaakti kontseptsiooni kui sellist kui ka aasta tagasi arutluse all olnud Justiitsministeeriumi esitatud konkreetset sõnastust, mis piirdus põhiseaduse ees Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust tunnustava klausliga. Minu hinnangul läks tollane formuleering Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse jaatamisel liiga kaugele.

Kuna enamik Riigikogus esindatud poliitilistest jõududest soovis mitte muuta põhiseaduse enda teksti ja jääda põhiseaduse täiendamise lahenduse juurde ning mul polnud lõpuks põhjust seda rahvaesindajate soovi põhiseaduslikkusele vastavuse aspektist vaidlustada, pidasin õigeks kolmanda akti eelnõu mudeliga edasi töötada. Samas tegin Riigikogu põhiseaduskomisjonile ettepaneku lisada põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu teksti niinimetatud kaitseklausel. 2002. aasta novembris lisaski Riigikogu põhiseaduskomisjon põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõusse sätte, mille kohaselt on Eesti Euroopa Liitu kuulumise ja Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiibi rakendamise eeltingimuseks lähtumine Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.

Kuna Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahekorra näol on tegemist riigiõiguslikult väga olulise küsimusega, siis pean vajalikuks selgitada põhiseaduse täiendamise seaduse tähendust Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste taustal. Euroopa Liidu ja tema õiguskorraga seoses on praegu palju juttu selle ühenduse alusreeglite ja -põhimõtete lõplikkusest, finaliteedist. Vaieldakse selle üle, kas Euroopa Liit kui supranatsiooniline organisatsioon on või peaks olema jätkuvalt teel millegi enama, suurema pädevuse ja võimalik, et riikluse poole. Teatavasti on soov suurema selguse järele Euroopa Liitu konstitueerivates õigusaktides ning vajadus Euroopa Liidu olemus liikmesriikide kodanike jaoks selgemalt määratleda olnud üheks peamiseks tõukejõuks ka Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu väljatöötamisel Euroopa Tuleviku Konvendis. Debatt kestab ja seetõttu võib tõdeda, et konstitutsioonilises mõttes pole Euroopa Liit tänase päeva seisuga veel kaugeltki valmis.

Selles Euroopa Liidu dünaamilise kujunemise kontekstis tuleb mõista ka kaitseklausli tähendust. Kaitseklausel on sündinud eesti rahvale juba ajaloo-

liste kogemuste tõttu omaseks saanud ettevaatlikust hoiakust – targu talita. Kaitseklausel põhiseaduse täiendamise seaduses ei sea kahtluse alla Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtet kui sellist. Ta ei saakski seda teha, sest vastasel korral ei saaks Eesti astuda või kuuluda Euroopa Liitu. Me ei taha olla ega ole halvad või umbusklikud eurooplased, kuid me ei saa ka eirata situatsiooni, kus Eesti põhiseaduse kesketest printsiipidest ja garantiidest võidakse lihtsalt "üle sõita". Kaitseklausli näol on seega tegu kriisiklausliga, mille eesmärk on kaitsta Eesti põhiseaduse sätet ja mõtet Euroopa Liidu või tema üksikute institutsioonide võimalike negatiivsete arengute puhul.

Ma ei soovi maalida tonti sinna, kus teda kõigi eelduste kohaselt pole. Loodan väga, et kaitseklauslit pole Eestil kunagi tarvis kasutada. Ja ometi olen rahul, et selline klausel on nüüd põhiseaduses olemas. Vajadus tugineda kaitseklauslile võib ilmnedda juhul, kui Euroopa Liidu riigiülesust püütakse suurendada liitumislepingu ja liidu aluslepingute vastaselt või kui Euroopa Liidu institutsioonide pädevust tõlgendatakse laiendavalt. Neil juhtudel peaks Eesti lähtuma mitte Euroopa Liidu pädevust ületades antud õigusest, vaid Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Eesti põhiseaduslikkuse järeelvalve kohtul (Riigikohtul) on seega erakorralisel puhul võimalik anda hinnang Euroopa Liidu õigussätte kehtivusele Eesti Vabariigis ja juhul, kui liidu õigus satub vastuollu põhiseaduse alusprintsiipidega, kohaldada põhiseadust. Nii on Eesti põhiseaduse kesketel väärtustel ja põhimõtetal, konstitutsiooni identiteedil, ka Euroopa Liidus mittekõrvaldatav õigusjõud.

Kolmanda akti sõnastuse väljatöötamisel Riigikogu põhiseaduskomisjonis vaieldi palju selle üle, kas oleks otstarbekas põhiseaduse aluspõhimõtted ka ära nimetada. Toetasin seda õigusselguse huvides, kuid lõpuks jäi põhiseaduskomisjonis domineerima seisukoht, mille järgi aluspõhimõtete lahtikirjutamine muutnuks põhiseaduse täiendamise seaduse teksti tavakodaniku jaoks ehk liiga komplitseerituks. Lisaks toodi arutelude käigus välja, et definitsioonid seavad selguse toomise kõrval ka piire, mis alati ei pruugigi olla parimaks lahenduseks. Sellele vaatamata tuleb aluspõhimõtetele vähemalt õigusteoorias anda täpsem sisu – vastasel korral muutuksid aluspõhimõtted tühjaks sõnakõlksuks, mis tähistavad korraga kõike ja mittemiskit. Eesti põhiseaduse alusprintsiibid sisalduvad minu hinnangul eelkõige põhiseaduse esimeses ja teises peatükis ning preambulis. Need on:

- *inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtted;*
- *vabaduse, õigluse ja õiguse põhimõtted;*
- *tingimus, et Eesti Vabariigi riikliku korralduse eesmärgiks on tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade.*

Eesti Vabariik astub rahva tahteavalduse tulemusena Euroopa Liitu kindlas lootuses, et just liikmeks-olek Euroopa Liidus võimaldabki põhiseaduse aluspõhimõtteid ja garantiisid kõige paremini tagada. Euroopa Liidu liikmeks saamine toob kaasa olulisi muudatusi meie kõikidele põhiseaduslikele institutsioonidele. Poliitiliste otsustuste langetamise mehhanism ja seadusloome muutuvad mitmetasandiliseks. Riigikogul tuleb teha jõupingutusi, et rahva demokraatlikult väljendatud tahe kujundaks alati ka valitsuse esindajate otsuseid Euroopa Liidu Ministrite Nõukogus.

Kas ja kui palju muutusi toob kaasa Eesti liitumine õiguskantsleri institutsiooni jaoks? Üldprintsiibina jääb kindlasti kehtima, et liikmesriigi institutsioonidel puuduvad volitused Euroopa Liidu institutsioonide üld- ja üksikaktide seaduslikkuse kontrolliks. Vastavad kontrollmehhanismid on Euroopa Liidu Kohtu ja ombudsmani näol Euroopa tasandil olemas. Samas peaks õiguskantsleri põhiseaduslikest ülesannetest ikkagi tulenema lisagarantii Eesti kodanike jaoks nii normikontrolli teostamisel kui põhiõiguste ja -vabaduste kaitsel. Esiteks

on õiguskantsler see põhiseaduslik institutsioon – võimalik, et Riigikogu kõrval –, kes peaks esimesena lööma häirekella, kui mõne Euroopa Liidu õigusaktiga on mööda mindud põhiseaduse aluspõhimõtetest. Sel teoreetiliselt võimalikul juhul tuleks õiguskantsleril vaidlustada Euroopa Liidu akti kehtivus Riigikohtus. Teiseks on tõsiasi, et liitumisel hakkab Eesti õiguskorras otse kehtima Euroopa Liidu kõrgemalseisev õigus, mistõttu õiguskantsleri ülesandeks normikontrolli teostamisel saab olema paratamatult ka siseriikliku õiguse Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontroll. Mis puudutab põhiõiguste ja -vabaduste kaitset, siis siin õiguskantsler Eesti kodanike põhiõiguste tagamist Euroopa Liidu institutsioonide puhul üksikjuhtudel kontrollima hakata ei saa, nii ressursside piiratuse kui kindlasti ka pädevuse puudumise tõttu. Küll aga saab õiguskantsler teha tõhusat koostööd Euroopa ombudsmaniga – nii informatsiooni vahetades kui võimalikele probleemidele viidates –, ja jälgida tähelepanelikult põhiõiguste ja -vabaduste tagamise üldtendentse Euroopa Liidu institutsioonides.

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

**ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSEST
KONTROLLI TEOSTAMISEL PÕHISEADUSLIKE
ÕIGUSTE JA VABADUSTE TAGAMISEL**

ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSE ÜLEVAADE

TALLINN 2003

1. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS PÕHI- ÕIGUSTE JA -VABADUSTE KAITSMISEL

Eestis ei ole ametiisikut, kes kannaks rahvusvaheliselt tuntud nimetust ombudsman. Selline institutsioon ei ole meil siiski tundmatu: 1999. aasta 1. juunil jõustunud õiguskantsleri seaduse § 19 alusel on igaühel õigus pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida riigiasutuste tegevust isikute põhiseaduslike õiguste tagamisel. Sellega on õiguskantslerile pandud ülesanne aidata inimesi, keda on riigiasutuses koheldud õigusvastaselt või ebaväärikalt. Ehkki põhiseaduses sellist õiguskantsleri ülesannet otse ei nimetata, tuleneb see põhiseaduse § 139 lõikest 2, milles nähakse ette õiguskantsleri kohustus analüüsida talle riigiasutuste töö kohta tehtud ettepanekuid ja kohustus vajaduse korral esitada Riigikogule asjakohane ettekanne. Põhiseaduse ja õiguskantsleri seaduse kohaselt peab õiguskantsler analüüsima riigiasutuste töö mitut tahku, tuginedes asutuse või kogu ametkonna üldise töökorralduse kohta saadud märgukirjadele ja ettepanekutele või avaldustele, kus viidatakse asjaolule, et riigiametnik on rikkunud isiku õigusi. Seega täidab õiguskantsler ka neid ülesandeid, mis tänapäeval on paljudes riikides pandud ombudsmanile.

Õiguskantsler on sõltumatu põhiseaduslik institutsioon. Selline staatus võimaldab tal ametkondlikust huvist vabana hinnata riigiasutuse tegevust objektiivselt. Õiguskantsleril on võimalik adekvaatselt reageerida tegevusele, mis ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõtetega, põhiseadusega, seadustega või muude õigusaktidega või hea halduse tavadega. Õiguskantsleri kui ombudsmani ülesanne on kaitsta inimest riigivõimu omavoli eest. Õiguskantsleri ombudsmaniülesande täitmine on seotud ka õiguskantsleri teise ülesandega – valvata põhiseaduse § 139 lõike 1 alusel selle järele, et seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseadusega ja seadustega kooskõlas. Neid, omavahel tihedasti seotud ülesandeid täites keskendub õiguskantsler riigi põhiväärtuste – vabaduse, seaduslikkuse ja õigluse – järgimise kontrollimisele. Seda, kas seadus või Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse määrus lähtub vajadusest tagada põhiõigused, on paljuski võimalik hinnata selle teabe põhjal, mida õiguskantsler on saanud põhiõiguste tagamist kontrollides.

Õiguskantsleri kontrollitegevuse ulatus ja kord on üksikasjalikult sätestatud õiguskantsleri seaduse 4. peatükis. Selles on loetletud õiguskantsleri poole pöördumise tingimused ja avalduse põhjendatuse kontrollimiseks tehtavad menetlustoimingud ning õiguskantsleri vahendid seadusrikkumistele ja muudele väärnähtustele reageerimiseks. Nimetatud

seaduse kohaselt võib õiguskantsleri poole pöörduda iga isik, kes oma avalduses on põhjendanud, kuidas on ametiisik tema õigusi rikkunud või teda muul viisil halvasti kohelnud. Kuid seaduses on õiguskantsleri poole pöördumiseks ette nähtud ka piiranguid. Näiteks ei võta õiguskantsler lahendada avaldust, kui selles esitatud asjaolude suhtes on jõustunud kohtuotsus või kui toimub kohtueelne kaebemenetlus või kohtumenetlus. Siin lähtutakse põhiseaduse sättest, mille järgi mõistab õigust ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu. Järelikult ei saa õiguskantsler ega ükski teine ametiisik kohtu töösse sekkuda.

Nagu eespool öeldud, on õiguskantsleri pädevuses kontrollida üksnes riigiasutuste tegevust. Seetõttu ei või ta kontrollida ei eraõiguslike isikute ega kohalike omavalitsuste tegevust. Kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse, selgitab õiguskantsler avaldajale, kelle pädevusse kuulub avaldusele sisuline vastamine, ja edastab avalduse asjaomasele ametiisikule. Õiguskantsler võib avalduse tagasi lükata ka juhul, kui see on esitatud rohkem kui aasta pärast seda, kui inimene sai teada oma õiguste rikkumisest või pidi sellest teada saama.

Õiguskantsler võib riigiasutuse tegevust kontrollida ka omal algatusel, kui tal on teavet selle kohta, et seal on isiku õigusi rikutud. Eriti oluline on ametkonnaväline sõltumatu kontroll siis, kui asutuse tegevus ei ole ühel või teisel põhjusel läbipaistev. Siit tuleneb vajadus külastada nn kinnisi asutusi, nagu hooldekodud, psühhiaatriahaiglad, vanglad ja sõjaväeosad. Erilist tähelepanu vajavad riigiasutused, kelle ülesanne on kaitsta inimese õigusi, kuid kes oma ülesannet täites võivad piirata põhiõigusi. Nimetatud asutuste hulka kuuluvad näiteks politsei-asutused. Seetõttu on õiguskantsler seadnud prioriteediks kontrollida nende asutuste tegevust.

Õiguskantsler kujundab oma seisukoha, kui ta on avalduse põhjal või muul viisil saadud teabe alusel ja seaduses ettenähtud menetlustoiminguid tehes asjaolusid kontrollinud. Ta hindab, kas ametiisiku tegevus on kooskõlas talle õigusaktis ettenähtud pädevusega ning kas antud olukorras on ametiisik lähtunud õigusnormidest ja hea halduse tavadest. Kui ametiisiku tegevuses on puudusi, teeb õiguskantsler asjaomasele asutusele ettepaneku viga kõrvaldada ja sellest edaspidi hoiduda.

Õiguskantsler ei või anda korraldust toimida kindlal viisil ning tal ei ole õigust ametiisiku otsust muuta. Õiguskantsler ei ole edasikaebeinstants. Selleks on kohtud ja teised institutsioonid, kellele on seadusega antud õigus kontrollida ja muuta ametiisikute otsuseid. Õiguskantsleri ülesanne on jälgida, et järelevalveorganid toimiksid tõhusalt.

Käsitletud asjaoludest tõusetub küsimus, kuidas on õiguskantsleril võimalik ära hoida riigi omavoli ja hea haldustava rikkumisi, kui tema väljundiks on vaid ettepanek. Praktikast ilmneb, et ettepanekut enamasti arvestatakse, sest õiguskantsler on kõiki asjaolusid arvestades ja õigusakte järgides ning õigusaktide nüüdisaegseid tõlgendusvõtteid kasutades oma ettepanekut üksikasjalikult põhjendanud.

Sageli on kaebuse põhjustanud ametniku ja inimese vaheline arusaamatus. Näiteks on ametniku seisukoht või otsustus põhjendamata või on põhjendused esitatud vormis, millest inimene aru ei saa. Analüüs näitab, et ametnikud on inimeste probleeme lahendades rikkunud seadust harva. Pigem põhjustab arusaamatusi ametnike ükskõikne suhtumine. Selliste umbsõlmede lahtiharutamisel on õiguskantsleril erapooletu õigusvalvurina võimalik aidata mõlemat poolt: avaldajat selles, et tema suhtes toimepandav õigusrikkumine lõpetatakse, ning ametnikku selles, et ta oma vigadest õpib ja neist edaspidi hoidub. Alati ei ole vaja õiguskantsleri ettepanekut vormistada: vea parandamiseks piisab sellest, kui ametnikuga võetakse ühendust.

Paljud probleemid tulenevad ühiskonna kiirest arengust. Isegi juristiharidusega inimeselt nõuab suurt pingutust jälgida tihti muutuvaid seadusi, mis varasematest oluliselt erinevad. Alati ei võimalda ajaga kaasas käia ka vanad arusaamad ja harjumused ning asjaolu, et inimene ei tea oma õigusi. Meie riigi õigusabisüsteemi puudulikkuse tõttu ei ole õigusabi igaühele kättesaadav. Sellises olukorras sageli ei usaldata riigiametnikke ega kohtuid, kuid

õiguskantslerile kui Eestis võrdlemisi uuele institutsioonile panevad inimesed suuri lootusi. Paljud ei lepi sellega, et õiguskantsler esitab puuduste kõrvaldamiseks vaid ettepanekuid. Temalt oodatakse ametniku karistamist ja teenistusest vabastamist või riigiasutuse või kohtu otsuse muutmist, seega kõrgeima õiguspõhise tegutsemist. Õiguskantsleri selline roll ei oleks kooskõlas võimude lahususe põhimõttega ega paljude muude demokraatliku õigusriigi printsiipidega. Seepärast ei ole põhiseaduses õiguskantslerile niisugust pädevust antud. Tuleb rõhutada, et õiguskantsler on klassikalist õiguskaitset täiendav institutsioon, kes ei asenda politseid, kohut ega asu täitma poliitiku ülesandeid.

Kindlasti on neid, kes on õiguskantslerile tänulikud probleemi positiivse lahenduse või asjakohase selgituse eest. Inimesed lepivad ka ebameeldivate otsustega, kui neile on arusaadaval viisil põhjalikult selgitatud, et otsus on tehtud seaduse alusel ja seadusega ettenähtud korras.

Käesoleva ülevaate järgmistes osades tuuakse valdkondade kaupa välja, mida on õiguskantsler ja tema kantselei 2001. aastal teinud põhiseaduslike õiguste tagamise kontrollimiseks, ning käsitletakse probleeme, mille lahendamisele on õiguskantsler juba asunud või asub lähitulevikus. Riigikogu ja muude avaliku võimu organite ning ka üldsuse poolt probleemide teadvustamine võimaldab asjakohast diskussiooni ja eesmärgipärast tegevust seaduslikuse tugevdamiseks ning riigivõimu vastu usalduse suurendamiseks.

2. AVALDUSTE LAHENDAMINE

2.1. SISSEJUHATUS

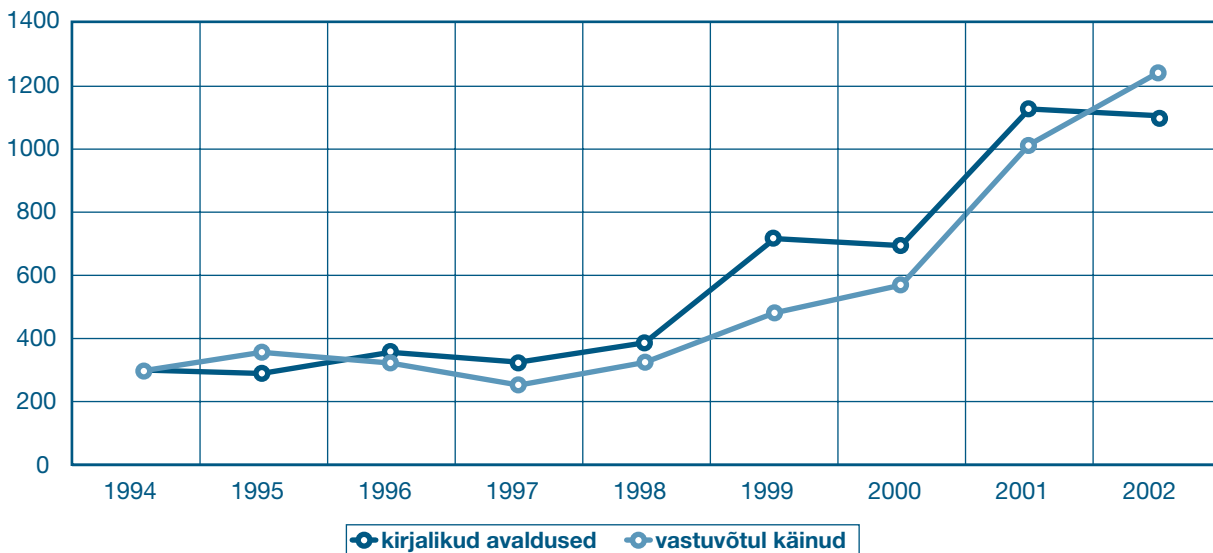
Õiguskantsler alustab tegevust peamiselt esitatud kirjaliku avalduse alusel. Avalduse võivad esitada füüsilised ja juriidilised isikud ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused.

2002. aastal saabus õiguskantslerile 1543 avaldust, mis on mõnevõrra rohkem kui 2001. aastal – 1516 avaldust.

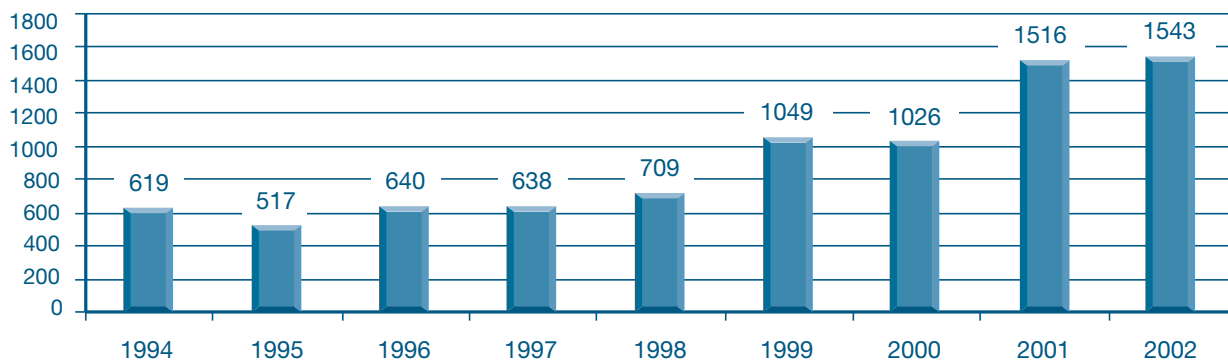
Õiguskantslerile 2002. a esitatud kirjalikud avaldused võib sisu järgi jagada nelja rühma:

- avaldused, milles paluti kontrollida, kas õigustloov akt on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas (220 avaldust ehk 14,3% avalduste üldarvust)
- avaldused, milles paluti kontrollida riigiasutuste tegevuse seaduslikkust (310 avaldust ehk 20,1%)
- avaldused, milles taotleti seaduste või muude õigusaktide selgitamist või konsultatsiooni õigusprobleemide lahendamiseks (1010 avaldust ehk 65,5%)
- avaldused, milles taotleti kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist (3 avaldust ehk 0,1%). Kohtunike tegevuse kontrollimisel ei leitud alust menetluse algatamiseks.

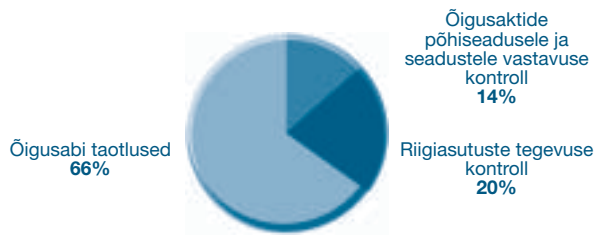
Joonis 1. Füüsiliste isikute kirjalikud avaldused ja vastuvõtt aastatel 1994–2002



Joonis 2. Õiguskantslerile esitatud avaldused aastatel 1994–2002



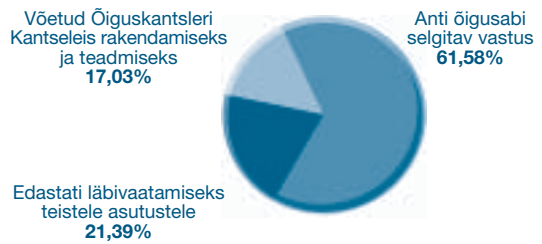
Joonis 3.
Õiguskantslerile 2002. aastal esitatud avaldused



Riigiasutuste tegevuse seadusele vastavuse kontrollimiseks esitati 310 avaldust, millest:

- 176 avaldusele anti seadusi ja teisi õigusakte selgitav vastus
- 118 avaldust võeti menetlusse
- 96 avaldust edastati läbivaatamiseks kõrgematele riigiasutustele
- 31 avalduse kontrollimisel tuvastati seaduserikkumisi
- 7 avaldust on veel menetluses.

Joonis 5.
Õigusabi saamiseks esitatud avalduste vastused

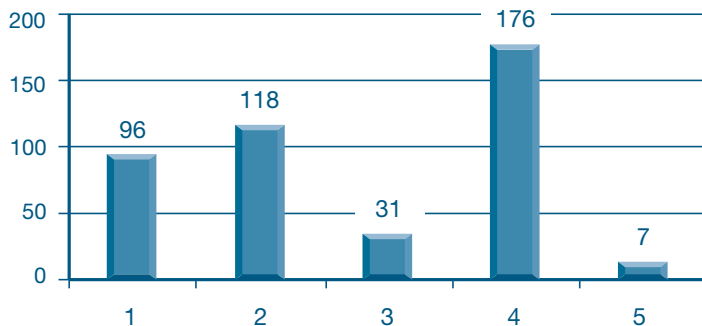


Riigiasutuste tegevuse seadusele vastavuse kontrollimiseks menetlusse võetud 118 avalduse lahendamisel avastati 31 juhul seaduserikkumine.

Seaduste ja teiste õigusaktide selgitust ning konsultatsiooni juriidiliste probleemide lahendamiseks sooviti 1010 avalduses, millest:

- 622 avaldusele anti seadusi ja teisi õigusakte selgitav vastus
- 216 avaldust edastati läbivaatamiseks teistele asutustele
- 172 avaldust võeti Õiguskantsleri Kantseleis rakendamiseks ja teadmiseks.

Joonis 4. Riigiasutuste tegevuse peale esitatud avaldused



1. Edastati kõrgematele riigiasutustele
2. Võeti menetlusse
3. Kontrollimisel tuvastati seaduserikkumisi
4. Anti seadusi ja teisi õigusakte seletav vastus
5. Menetluses

Võrreldes 2001. a suurenes 2002. a märgatavalt õiguskantsleri ja tema nõunike vastuvõttudel käinud isikute arv (2001–1018; 2002–1228).

3. ALGATUSTEGEVUS

1999. aasta 1. juunil jõustus uus õiguskantsleri seadus, millega pandi õiguskantslerile ombudsmani ülesannete täitmise kohustus. Sellest ajast on õiguskantsler oma tegevuses pööranud rohkem tähelepanu inimeste sotsiaalsete õiguste kaitsele. Eriline tähelepanu on piiratud õigustega isikute õiguste tagamise kontrollil. 2002. aastal seadis õiguskantsler üheks prioriteediks laste õigused. Toimus mitmeid põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi ning õiguskantsleri institutsiooni tutvustavaid külastusi koolidesse üle Eesti: Hummulisse, Kambjasse, Tallinna ja Narva. Laste õigustele on õiguskantsler püüdnud pöörata üldsuse tähelepanu sõnavõttudega meedias, kohtumistel ning ümarlaval "Kuidas kaitsta lapsi koolikeskkonnas."

Lisaks talle esitatavate kaebuste lahendamisele pööras õiguskantsler oma töös enam tähelepanu kontrollkäikude läbiviimisele sotsiaalvaldkonna asutustes. Kontrollkäigud lastekodudesse, erikoolidesse, hooldekodudesse ja psühhiaatriahaiglatesse jäävad ka edaspidi üheks oluliseks töövõtteks sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel.

22. augustil 2002 toimus õiguskantsleri ümarlaud "Kuidas kaitsta lapsi koolikeskkonnas". Ümarlaval esitas õiguskantsler pädevatele institutsioonidele ettepaneku tõhustada oma tegevust ning kasutada maksimaalselt olemasolevaid vahendeid, et ohjeldada ning peatada koolivägivalda ja -kiusamist.

Põhiline osa õiguskantsleri tööst moodustab avalduste menetlemine. Laste õiguste kaitsmisel on vajalik kasutada ka muid töövõtteid. Alaealiste hulgas ei tarvitse õiguskantsleri olemasolu ega tema pädevus olla teada. Laste võimalused pöörduda õiguskantsleri poole kirjalike avaldustega või tulla vastuvõtule on võrreldes täiskasvanutega piiratud eelkõige rahalistel ja korralduslikel põhjustel.

Seega peab õiguskantsler tegutsema omaalgatuslikult, et kaitsta laste õigusi ja edendada nende tagamist. Õiguskantsleri võimalused on mitmekülgsed, hõlmates kontrollkäike, meedia ja avaliku diskussiooni jälgimist ning seminare, konverentse ja avalikke kampaaniad.

Sõltumatud uuringud ja teema kajastamine meedias viis õiguskantsleri otsusele algatada projekt koolivägivalda ja -kiusamise teadvustamiseks. Kogutud informatsioon näitas, et koolikeskkonna turvalisus on üks Eesti lapsi enim puudutavaid muresid.

Ümarlauale eelnenud olukorra ja õigusaktide analüüs andis tunnistust, et probleem ei tulene puudulikest seadustest või rakendusaktidest, pädevuse, vastutuse ja järelevalve kehtestamata jätmisest. Eestis on olemas asjakohased seadused, ent neis sätestatud õigused ei ole lastele täiel määral

tagatud ning institutsioonidele pandud kohustused maksimumini täidetud. Laste õigus väärikale kohtlemisele ning kaitsele on sätestatud põhiseaduses, lastekaitse seaduses ning ÜRO lapse õiguste konventsioonis. Haridusseadus sisustab hariduse mõiste, mis hõlmab muuhulgas ka väärtuste ja käitumisnormide süsteemi, ning kehtestab riikliku ja kohaliku tasandi institutsioonide pädevuse haridusküsimustes. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning sellest tulenevad rakendusaktid täpsustavad hariduse sisu ja eesmärgi ning erinevate ametkondade kohustusi.

Ümarlauale olid kutsutud Riigikogu kultuuri- ja sotsiaalkomisjoni, Haridusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ja Politsei ameti, maavalitsuste, kohalike omavalitsusi ühendavate organisatsioonide, koolide, erialaliitude, Õpilasmavalitsuste Liidu ning lastekaitsele pühendunud mittetulundusühingute esindajad. Koos arutati probleemi olemuse üle, toodi välja kitsaskohti, aga ka positiivseid näiteid tõhusast ennetustööst ning esitati võimalikke lahendusi.

Ära kuulanud ümarlaval välja öeldud seisukohad pöördus õiguskantsler pädevate institutsioonide poole märgukirjaga. Õiguskantsler on koolikeskkonna turvalisuse tõstmisele kaasa aidanud oma pädevuse piires, lähtudes eeldusest, et koolikeskkonnas on laps riigi vastutusel ning tema heaolu tagamiseks koolis tuleb osutada erilist hoolt ja vajalikku kaitset. Õiguskantsleri tegevus on suunatud kõigile ametiisikutele, kes peavad oma pädevusest tulenevalt tagama lapse turvalisuse koolis ning kaitsma teda koolivägivalda ja -kiusamise eest. Ümarlaua ja märgukirjade eesmärk oli innustada asjaomaseid asutusi kaasa mõtlema, kas laste kaitseks ära kasutatud kõik võimalikud abinõud, nagu kohustab ÜRO lapse õiguste konventsioon.

(95)

4. LASTE ÕIGUSED

Laste õigusi tagavad lisaks põhiseadusele ÜRO lapse õiguste konventsioon ja lastekaitse seadus. Konventsioon esitab lastele vajaliku elukvaliteedi miinimumstandardid ning on lepinguks laste ja täiskasvanute, laste ja riigivõimu vahel. Põhiseaduse §-st 139 tulenevalt on õiguskantsleril õigus teostada järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle. Kuna rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, on kaetud ka õiguskantsleri õigus hinnata siseriiklike õigusaktide vastavust ÜRO lapse õiguste konventsioonile.

Õiguskantsleri kui ombudsmani pädevus katab terve lastekaitse sfääri. Õiguskantsleri seaduse § 20 lg 1 alusel teostab õiguskantsler kontrolli riigiasutuste tegevuse üle, sealhulgas põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise üle. Vastavalt lastekaitse seadusele tagatakse lastekaitse riiklike, omavalitsuste ja ühiskondlike organite kaudu. Riiklikul tasandil korraldab lastekaitset Sotsiaalministeerium, kelle üle õiguskantsler teeb järelevalvet. Kohalikul tasandil korraldavad lastekaitset kohalikud omavalitsused, kelle järelevalvajaks on maavanem.

Õiguskantsleri tegevus laste õiguste kaitsel on olnud suures osas omaalgatuslik. Õiguskantsleri algatustegevus on eriti vajalik nende isikute ja gruppide kaitseks, kes ei suuda ise oma õigusi piisavalt kaitsta. Lapsed vajavad ühiskonna erilist tähelepanu, kuna neil endil puudub võimalus otsuste tegemisel osaleda. 2002. aastal ei laekunud õiguskantslerile avaldusi laste õiguste küsimustes. Sellele vaatamata tegeleti laste õigustega põhjalikult.

2002. aastal kontrollis õiguskantsler põhiseaduslike õiguste tagamist kahes lastekodus – Viiratsi Lastekodus Viljandimaal ja Tallinna Lastekodu Nõmme Keskuses. Visiitide käigus kontrolliti muuhulgas, millised on laste elamistingimused, kuidas on tagatud laste õigus haridusele ja individuaalsele arengule. Kontrollkäikude üheks oluliseks eesmärgiks on tagada lastele võimalus pöörduda isiklikult õiguskantsleri poole.

Viiratsi ja Tallinna lastekodude kontrollimisel selgus, et endiselt on sotsiaalministri poolt kehtestamata laste hoolekandeleaste teenuste ja personali nõuded ning standardid nagu näeb ette ÜRO lapse õiguste konventsioon. Samale puudusele viitas õiguskantsler kirjas sotsiaalministrile 2001. aastal. Praeguses olukorras on õiguskantsleril väga raske hinnata, kas laste eest hoolitsetakse kõigis lasteasutustes parimal viisil. Õiguskantsleri korduvad märgukirjad vajalike rakendusaktide kehtestamise kohta on viinud eesmärgile. 4. augustil 2003 võttis sotsiaalminister vastu määruse nr 106 "Nõuded hooldamisele hoolekandeesutuses", mis jõustub 1. jaanuaril 2004.

Ühtlasi leidis õiguskantsler, et endiselt on puudulik maavanemate järelevalvetegevus maakonna hoolekandeesutuste tegevuse üle. Sotsiaalhoolekande seaduse § 7 lg 2 kohustab maavanemaid tegema järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Vastavasisuliselt ettekande esitavad maavanemad Vabariigi Valitsusele vähemalt kord aastas. Kontrollkäigul osalenud Viljandi ja Harju maasekretäri sõnul ei võimalda nimetatud kohustust täita osaline hoolekandestandardite ja järelevalve korra puudumine.

4.1. KONTROLLKÄIK VIIRATSI LASTEKODUSSE

27. veebruaril 2002 toimus õiguskantsleri kontrollkäik Viiratsi Lastekodusse. Õiguskantsler tutvus laste põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisega. Viiratsi lastekodu on riiklik hoolekandeesutus, mille kõrgemaks organiks on Viljandi maavanema poolt moodustatud hoolekogu.

Viljandi Maavalitsus korraldas 2001. a Viiratsi lastekodus siseauditi, mille lõpparuanne tõi välja palju puudusi lastekodu sisedokumentatsioonis, mis nüüdseks on kõrvaldatud.

Õiguskantsler võttis kontrollimisel aluseks küsimustiku hoolealuste põhiõiguste ja vabaduste tagamisest lastekodus.

Laste teadlikkus oma põhiseaduslikest õigustest ja vabadustest

Kontrollimisel leiti, et lastekodu kasvandikele ei ole nende õigused, kohustused ja karistused päris selged. Kodukord, milles on sätestatud kasvandike õigused ja kohustused, on üleval kasvatajate toas, aga mitte peredes. Kodukorra sõnastus ja vormistus ei ole väga lapsedõbralik, tekst on liiga pikk ja lakooniline. Lastele olid arusaamatud lastekodu kodukorra rikkumisele järgnevad mõjutusvahendid või karistused. Viiratsi Lastekodus olid kasutusel lubamatult keerulised taskuraha äravõtmise skeemid, mille alusel laps võis ilma jääda tervest taskurahast isegi aastateks. Õiguskantsleri ettepanekul lisati kodukorda alalõik, mis puudutab kasvandike rikkumiste ja karistuste vahelisi seoseid ning täpsustati, milliseid karistusi milline töötaja määrata võib.

Elamisväärsete tingimuste tagamine

Laste hoolekandeesutuste tervisekaitsenõuded on täidetud vastavalt sotsiaalministri määrusele. Tunnustamist väärib lastekodu töötajate tegevus vahendite leidmisel lastekodu hoonete renoveerimiseks. Enamus renoveerimisi on saanud teoks eelarve-väliselt tänu doonoritele.

Toitlustamisel ei ole lastekodul ressursside piiratud tõttu olnud võimalik lähtuda laste vanuselistest vajadustest, st valmistada erinevat sööki väiksematele ja suurematele lastele. Sotsiaalministri määruse "Laste hoolekandeesutuse tervisekaitsenõuded" § 17 lg 1 ütleb, et hoolekandeesutuses valmistatud toit peab olema eakohane, ent rahastamisel ealisi erinevusi ei arvestata.

Individaalne areng ja vaba aja sisustamine

Lastekodu suudab võimaldada rohkem grupilisi hobisid: pallimänge, suusatamist, jooksmist, kunstiringi. Individuaalsete ja eripäraste huvialadega tegelemist – kitarrimäng, vibulaskmine – üldiselt ei võimaldata. Lastekoduvälist suhtlust, kinos ja diskolkäike saab olemasolevate vahenditega lubada üks kord kuus. Lastekodus on kehtestatud

kaks televiisorivaba päeva nädalas. Sel ajal on lastel võimalus täita oma vaba aega huvialase või sportliku tegevustega. Lastele, kellel ei ole kindlat huviala või sportlikku suunitlust, ei ole võimaldatud mingit muud alternatiivset vaba aja veetmise vormi. Spordi harrastajate hulgas on aga eelistatumad füüsiliselt võimekamad lapsed.

Õiguskantsleri suulisel vastuvõtul käis viis kasvandikku ja töötajate usaldusisik. Tõstatatud küsimuste osas saatis õiguskantsler lastekodule täiendava küsimustiku. Kontrollkäigu ja täiendavate küsimuste põhjal esitas õiguskantsler lastekodu direktorile õiendi. Samuti saatis õiguskantsler märgukirja sotsiaalministrile, osutades laste hoolekandeteenuste ja -personali nõuete puudulikkusele.

Veebruaris 2003. a astus lastekodu direktor ametist tagasi seoses kasvandike eestkosteaustuste poolt tema suhtes esitatud süüdistustega, mis puudutasid ebapedagoogiliste ja ebaseaduslike mõjutusvahendite kasutamist. Õiguskantslerile teatati lastekodu töötajate enesevalitsuse kaotamisest ja vägivallast, mida ei olnud aga võimalik tõestada. Lastekodu direktor eitas nimetatud käitumist. Laste õiguste tõhusamaks kaitseks hoolekandeaustustes ning kasvandike probleemide väljaselgitamiseks võtab õiguskantsler edasistel kontrollkäikudel kasutusele lisameetmed, näiteks kirjalikud vastuskaardid ja intervjuud lastekodust ellu astunud noortega.

4.2. KONTROLLKÄIK TALLINNA LASTEKODU NÕMME KESKUSESSE

Tallinna Lastekodu Nõmme Keskusesse toimus õiguskantsleri ja Harju Maavalitsuse esindajate ühisvisiit. Visiidi tingis väidetav lubamatute mõjutusvahendite rakendamine, millele viitas õiguskantsleri nõuniku vastuvõtul üks lastekodu endine kasvandik. Põrduja sõnul on lastekodus kartser, samuti on lapsi pandud karistuseks ööseks pimedasse tualetti või jäetud söömata.

Tallinna Lastekodu on Tallinna linna hoolekandeaustus, selle asutajaks on Tallinna Linnavalikogu. Lastekodu on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav asutus, ametil on järelevalvepädevus lastekodu üle. Lastekodu nõuandvaks organiks on Tallinna Lastekodu Hoolekogu, mis järelevalvet ei teosta. Nõmme on üks Tallinna Lastekodu seitsmest keskusest.

Õiguskantsler võttis kontrollimisel aluseks küsimustiku hoolealuste põhiõiguste ja vabaduste tagamisest lastekodus. Õiguskantsleri suulisel vastuvõtul käis üksteist kasvandikku ja kolm sotsiaaltöötajat.

Dokumentatsioon

Perede ja noortemaja kodukorrad, mida tutvustatakse kõikidele kasvandikele, on koostatud lohakalt (kirjavigadega) ja pealiskaudselt ning ei ole lapsedõbralikud. Kodukorrad sisaldavad peamiselt kasvandike kohustusi, aga nendes ei ole piisavat tähelepanu pööratud kasvandike õiguste selgitamisele. Tutvustades lastele nende õigusi ja kohustusi võrdselt, tekib neil tasakaalustatud arusaam reeglist.

Rikkumised ja mõjutusvahendid

Visiit ei andnud kinnitust lubamatute mõjutusvahendite kasutamise kohta Nõmme keskuses. Nii keskuse kui lastekodu juhataja on aga kuulnud jutte, et varem on keskuses kartserit kasutatud. Kartseriruum on endiselt olemas, aga selle võtigi oli kadunud. Viimane mäрге kartseri seinal pärines jaanuarist 2001.

Elamisväärsete tingimuste tagamine

Lastekodus ei tehta süüa, valmistoit tuuakse kohale termoses, mille tulemusena ei ole piisavalt tagatud lapse õigus arengule ja on raskendatud lapse toimetulek iseseisvas elus. Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti esindaja sõnul on lastekodus kavas hakata peredes toitu valmistama, sellega on nõus nii töötajad kui kasvandikud

Asjaajamine ja infovahetus

Endised Tallinna piires asuvad lastekodud ühendati Tallinna Lastekoduks. Lastekodu allüksused, keskused, ei ole enam iseseisvad juriidilised isikud. Ühendamisega on asjaajamine ja infovahetus muutunud aeganõudvamaks ning kasvandikele ei ole muutuste kohta jagatud piisavalt selgitusi.

Lapsed kurtsid ebavõrdse kohtlemise üle, väites, et kasvandikele oli lubatud 2000 krooni riiete ja jalatsite ostmiseks, ent seda said kasutada ainult lapsed, kes esitasid oma soovi varakult. Juhataja selgitas, et 2000 krooni oli määratud kui orienteeruv piir, millest rohkem ühelegi lapsele kulutada ei ole võimalik. Ostu põhjendatuse üle otsustatakse lapse isikliku kaardi alusel, millel on info ostetud riiete ja jalanõude kohta. Lapse isiklik kaart on elektrooniliselt ligipääsetav nii keskuse ja lastekodu juhatajatele kui lastekodu finantsjuhile.

Eeltoodu viitab, et kasvandikele ja/või kasvatajatele ei ole riiete ja jalatsite ostmiseks mõeldud raha jaotamist piisavalt selgitatud, või ei ole juhtkond kontrollinud piisavalt iga lapse aasta algul tehtud planeeringuid, et lastel on tekkinud õigustatud ootus 2000 kroonile.

Ostude tegemiseks peab laps esitama arve, millele vastuse saamine võib laste sõnul võtta üle nädala. On ka juhtunud, et dokumendid lähevad kaduma. Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti esindaja kinnitas, et laste riiete ja jalanõude ostmise

otsustamine peab toimuma peresiseselt. Õiguskantsler soovitas vähendada lapsi puuduvat bürookraatiat ja otsuste tegemise delegeerimist keskuse juhatajale.

Riikliku järelevalve kohustus hoolimata puudulikest rakendusaktidest ja riikliku järelevalve teostamiseks vajalike rakendusnormide kehtestamine

Visiidi käigus selgus, et Harju Maavalitsus ei ole täitnud seadusest tulenevat kohustust teostada järelevalvet maakonna hoolekandeesutustes, sh Tallinnas.

Õiguskantsler pööras visiidi järel toimunud nõupidamisel Sotsiaalministeeriumi, Harju Maavalitsuse, Tallinna Linnavalitsuse ja Tallinna Lastekodu esindajate ning lastekodu kasvandikega tähelepanu kõikidele viidatud puudustele. Järelekontroll puuduste kõrvaldamise üle toimub 2003. aastal.

4.3. LAPSETOETUSE SAAMISE ÕIGUSE REALISEERIMINE

(1)* Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole augustis 2002 kaebusega pensioniameti tegevuse peale. Avaldaja leidis, et talle on jäetud maksmata lastetoetused riigiasutuste (Kodakondsus- ja Migratsiooniamet ning kohalik pensioniamet) omavahelise kooskõlastamatuse tõttu.

(2) Avaldaja leidis, juhul kui isik saab elamisloa, arvatakse ta automaatselt peretoetuste saajate ringi ning selleks tema poolt täiendavaid toiminguid teha ei ole vaja. Avaldaja oli varasematel aastatel saanud kohaliku pensioniameti kaudu lastetoetusi ning eeldas, et pärast elamisloa saamist jätkub toetuste maksmine automaatselt. Avaldaja väitel ei selgitatud talle, et riigilt toetuse saamiseks peab taotleja end registreerima elanike registrisse ning esitama lastetoetuse määramise taotluse kohalikule pensioniametile.

(3) Põhiküsimuseks oli analüüsida, kas eelnimetatud ametite töötajad olid avaldaja pöördumiste lahendamisel järginud kehtivaid seadusi.

(4) Õiguskantsler leidis, et ametite töötajad olid toimunud kooskõlas seadustega, kuid väheseks oli jäänud avaldajale tema õiguste selgitamine, mistõttu olid saamata lastetoetused seitsme kuu eest.

(5) Tänu kiirele tegutsemisele maksti avaldajale septembris 2002 toetused tagantjärele.

(532)

4.4. LAPSE ELAMISLOA KÜSIMUS

(1) Õiguskantsleri poole pöördus ema oma tütre elamisloa ja kodakondsuse saamise küsimuses.

(2) Avaldaja tütar asus Eestisse elama 1995. aastal, talle anti tähtajaline elamisloa kehtivusega kuni 22.05.1998, seega kaheks aastaks ja kaheksaks kuuks. 1998. aastal pöördus ta elamisloa pikendamiseks Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti (edaspidi KMA) poole. 23. mail 1998 pikendati tähtajalist elamisloa viieks aastaks. Kuna tütar oli huvitatud ka Eesti kodakondsuse saamisest, soovisid ema ja tütar 1998. aasta mais ka informatsiooni selle saamise kohta. Tütrel soovi saada Eesti kodakondsus kinnitab ka asjaolu, et tal on juba sooritatud eesti keele oskuse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse ning kodakondsuse seaduse tundmise eksamid. Avaldaja sõnul ei selgitatud talle ega tütrele, et kodakondsuse taotlemiseks on vajalik, et välismaalane peab olema viibinud Eestis alalise elamisloa alusel vähemalt viis aastat enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva ja üks aasta pärast sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva.

(3) Põhiküsimuseks oli analüüsida, kas KMA ametnikud olid selgitanud korrektselt elamisloa taotlemisega seosesolevaid küsimusi.

(4) Õiguskantsler leidis, et mais 1998 polnud avaldaja tütre õigust alalist elamisloa taotleda, kuna ta ei olnud Eestis viibinud tähtajalise elamisloa alusel vähemalt kolm aastat. Kolm aastat täitis juulis 1998. Avaldajale ja tema tütrele ei selgitatud, et juba juulis 1998 on tütrele õigus taotleda alalist elamisloa. Alalise elamisloa sai tütar alles 11. juunil 2002.

(5) KMA vabandas avaldaja ja tema tütre ees.

(397)

4.5. TALLINNA EESTKOSTEALUSTE LASTE ÕIGUS TOITJAKAOTUSPENSIONILE

(1) Õiguskantsleri ja Harju Maavalitsuse esindaja visiidi ajal Tallinna Lastekodu Nõmme Keskusesse pöördusid õiguskantsleri vastuvõtule kasvandikud, kelle sõnul keegi ei abista neid ema teadmata kadunuks tunnistamisel.

(2) Menetluses selgus, et Tallinna eestkostel oleva kolme vanemliku hoolitsuseta lapse ema kohta puuduvad aastate jooksul igasugused andmed ning eestkostetasutusel on alust ema teadmata kadumise fakti tuvastamiseks kohtusse pöörduda, mida Tallinn eestkostetasutusena ei olnud teinud ning millest tulenevalt on realiseerimata laste võimalik õigus toitjakaotuspensionile. Eestkostetasutuse esindaja sõnul võtaks kogu protsess koos ema surnuks tunnistamisega liiga kaua aega ja lapsed saaksid enne täisealiseks.

(3) Avalduse menetlemisel tuli leida vastus küsimusele, kas Tallinn eestkostetasutusena on tegutsenud laste huvides, jättes korraldamata lastele toitjakaotuspensionini määramise.

* Kaasuste struktuur: (1) asutus või õigusakt, mille peale kaebus esitati; (2) tehilolud; (3) põhiküsimus; (4) õiguslik hinnang; (5) menetluse tulemus.

(4) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga Tallinna linnapea poole pöörates tähelepanu riikliku pensionikindlustuse seaduse § 20 lg-le 5, mille alusel määratakse toitjakaotuspension ka juhul, kui kohus on tuvastanud toitja teadmata kadumise fakti. Seega ei ole ema surnuks tunnistamine vajalik, et lastel tekiks õigus toitjakaotuspensionile. Ühtlasi viitas õiguskantsler oma kirjas sama seaduse § 20 lg 2 p-le 1, mille alusel on lapsel õigus toitjakaotuspensionile toitja surma korral kuni 18. eluaastani või kuni 24. eluaastani kui noor õpib gümnaasiumi või kutseõppeasutuse päevases õppevormis või meditsiinilistel näidustustel muus õppevormis või ülikooli või rakenduskõrgkooli statsionaarses õppevormis.

(5) Õiguskantsleri märgukirja tulemusena pöördus Põhja-Tallinna Valitsus laste ema kadunuks tunnistamise avaldusega kohtusse.

(182)

4.6. EESTKOSTE SEADMINE SÜNNITUSMAJAS LOOVUTATUD LASTELE

(1) Ajalehes avaldatud artiklist nähtus, et sünnitusmajas loovutatud laste õigused ei ole tagatud.

(2) Õiguskantsler saatis järelepärimise Tallinna Noorte Kodupaiga juhatajale sünnitusmajas loovutatud lastele vastutava omavalitsuse leidmise küsimuses. Probleem puudutas eelkõige enne 1991. aastat sündinud lastekodulapsi, kelle puhul tingituna halduslikest ümberkorraldustest ja raskustest vanemate alalise elukoha määramisel või muudel põhjustel ei jõua kohalikud omavalitsused kokkuleppele, kes peaks lastekodust ellu astuvate noorte eest hoolt kandma.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas kõigi sünnitusmajas loovutatud laste õigused on täielikult tagatud ning kas esineb seda takistavaid õiguslike probleeme.

(4) Õiguskantsler kontrollis sotsiaalministri abiga tõstatatud eestkoste seadmise probleemi ning selgitas, et raskused eestkoste seadmisel vanemliku hoolitsuseta laste üle on ületatavad. Enne 1991. aastat oli lastel sissekirjutus lastekodusse ja vastavalt peaks eestkostjaks olema lastekodu asukohajärgne omavalitsus. Hetkel on laste riiklikul hoolikandel olemise aluseks kolmepoolne leping lapse eestkostja, maavalitsuse ja lastekodu vahel, sõltumata lapse lastekodusse tulemise ajast. Samuti toimub perekonnas hooldamine hooldamisele võtja ning eestkostetasutuse vahelise lepingu alusel.

(5) Õiguskantsler leidis, et asjassepuutuvate ametkondade koostöö korral ei ole laste sünnitusmajas loovutamisel õiguslike takistusi nende õiguste tagamisel.

(94)

5. PUUETEGA INIMESTE ÕIGUSED

Põhiseaduse § 28 sätestab, et puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalhartas art 15, millega Eesti on ühinenud täielikult, sätestab puuetega inimeste õiguse elada iseseisvalt, sotsiaalselt lõimuda ja võtta osa ühiskonnaelust. Riigile on pandud kohustus tegeleda aktiivselt puuetega inimeste koolituse, nõustamise, kutsealase väljaõppe korraldamise, tööhõive suurendamisega ning seeläbi tagada puuetega inimestele täisväärtuslik osalemine ühiskonnaelus.

Puuetega inimeste toetamiseks sotsiaalkindlustussüsteemi kaudu on riik näinud ette seitset liiki toetusi. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seaduse eesmärgiks on iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu. Seadus jõustus 1. jaanuaril 2000, teatud osas 1. jaanuaril 2001 ja muudetud kujul 1. jaanuaril 2002. Alates seaduse ja muudatuste jõustumisest on õiguskantslerile saabunud avaldusi, milles inimesed ei ole rahul neile määratavate toetustega. Üheks põhjuseks on kindlasti vähene informeeritus, teisalt on erinevate toetuste sõnastamisel esinenud ebaselgust.

Põhiosa moodustavad kaebused vaegurluse ekspertiisi komisjonides tehtud puude raskusastmete määramise otsuste peale kui ka Sotsiaalkindlustusameti juures asuva Vaidluskomisjoni otsuste peale. Kaebusi analüüsid ei leidnud õiguskantsler ametnike tegevuses seaduserikkumisi, küll aga leidis kinnitust vajadus analüüsida puuetega inimeste õiguste tagamist laiemalt.

Õiguskantsler analüüsis isikute õiguste tagatust puude raskusastme määramise ja puudest tingitud lisakulutuste tuvastamise protsessis. Analüüsiks koguti teavet kõigilt asjassepuutuvatelt institutsioonidelt. Kirjalikud järelepärimised esitati kuuetele riiklikule institutsioonile, samuti kolmandale sektorile.

Analüüsi põhjal selgus, et arusaamatused on tingitud eelkõige muutuvatest seadustest ja vähest informeeritusest.

Kui varasemates regulatsioonides võeti puude raskusastme määramisel aluseks eelkõige inimese terviseseisund, siis uue põhimõtte järgi lähtutakse inimese kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadustest. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seaduse alusel on kõrvalabi või juhendamine abi osutamine inimesele, kes ei tule iseseisvalt toime söömise, hügieenitoimingute, riietumise, liikumise või suhtlemisega. Seega on muutunud riigi poolt kehtestatud puude raskusastme määramise kriteeriumid.

Õiguskantsler leidis, et kui enne 1. jaanuari 2002 olid kaebused ja probleemid tingitud eeskätt sellest, et seadusandja ei olnud piisava detailsusega kirjeldanud erinevate puude raskusastme määramise aluseid, siis pärast viimaste muudatuste jõustumist tekkis olukord, kus mitmete inimestele, kelle terviseseisund oli jäänud samaks, määrati varasemaga võrreldes kergem puude raskusaste. Õigustatult leidsid avaldajad sellistel juhtudel, et nende õigusi on rikutud.

Puude raskusastme määramisel võetakse lisaks terviseseisundile arvesse veel tegevusvõime; kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadus, mis on suurem inimese eakohasest abivajadusest; kõrvalabi ja juhendamise vajadus, mis esineb inimesel tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata; elukeskkond; puudest tingitud lisakulud ja rehabilitatsiooniplaani olemasolu korral selles ettenähtud tegevused. Sellised täpsustatud alused võimaldavad määrata erinevad puude raskusastmed inimestele, kelle terviseseisund on küll samasugune kuid eluase märgatavalt erinev (kõigi mugavustega korter linnas või mugavusteta eluase maal).

Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et isikute õigused puude raskusastme määramise protsessis on tagatud. Samas tuleks puude määramise aluseid rohkem selgitada nii patsientidele, arstidele kui ekspertiisikomisjonide liikmetele. Tuleks kaaluda, kas ekspertiisikomisjonide töös peaks osalema sotsiaaltöötaja, seisukohaga inimese abivajaduse kohta.

Inimeste toetamine sotsiaalkindlustussüsteemi raames on vaid üks riigipoolne abi puuetega inimestele. Sotsiaalhartast tulenevalt on riigil veel mitmeid kohustusi, mida riik peab puuetega inimeste ühiskonnaelus täisväärusliku osalemise tagamiseks tegema. Õiguskantsler jätkab kontrolli puuetega inimeste õiguste tagamise üle.

5.1. PUUDE RASKUSASTME MÄÄRAMINE

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Sotsiaalkindlustusameti juures asuva vaidluskomisjoni tegevuse peale kuna ei nõustunud oma puude raskusastme määramise alase kaebuse menetlemise ja tulemustega.

(2) Avaldaja leidis, et tema terviseseisund (nägemispuue) on kaks viimast aastat olnud muutumatu, kuid vaegurluse ekspertiisi komisjon (VEK) määras talle esimesel korral pärast seaduse kehtima hakkamist 2000. aastal korduvekspertiisi tähtajaga sügava puude astme ja kahe aasta pärast 2002. aastal raske puude astme. Avaldaja vaidlustas nimetatud VEK-i otsuse Sotsiaalkindlustusameti Vaidluskomisjonis. Vaidluskomisjon jättis otsuse muutmata. Avaldaja leidis, et Vaidluskomisjon ei

arvestanud võrdselt kõiki puude raskusastme määramisel aluseks olevaid kriteeriume, jättes täielikult arvestamata avaldaja tegevusvõime, elukeskkonna, puudest tingitud lisakulutused ja rehabilitatsioonivajaduse.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas komisjon oli puude raskusastme määramisel järginud seadust ning kas avalduse menetlus komisjonis toimus kehtiva korra kohaselt.

(4) Õiguskantsler kontrollis Vaidluskomisjoni tegevust avaldaja kaebuse lahendamisel ja jõudis järeldusele, et komisjon on toiminud kooskõlas seadustega. Komisjon kontrollis VEK otsust, millega oli tuvastatud avaldaja anatoomilise ja füsioloogilise funktsiooni kõrvalekalle, millest tingituna vajab avaldaja kõrvalabi ja juhendamist igal ööpäeval. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 kohaselt on raske puue inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet igal ööpäeval; sügava puude puhul vajab isik pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet ööpäevaringselt. Komisjon kontrollis esitatud dokumente ning tegi täiendava arstliku ekspertiisiotsuse, mille kohaselt avaldaja tervislik seisund vastab raskele puude astmele. Esitatud materjalide alusel ei tuvastatud, et avaldaja vajaks ööpäevaringset kõrvalabi ja järelevalvet, mistõttu puudus alus sügava puude määramiseks.

Ühtlasi kontrollis õiguskantsler, kas avalduse menetlus komisjonis toimus kehtiva korra kohaselt. Kontrollimisel selgus, et komisjon juhendus sotsiaalministri poolt kinnitatud "Puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise korrast" ning "Vaidluskomisjoni töökorrast". Nimetatud aktide kohaselt on täiendava ekspertiisi tegemiseks ekspertarstil õigus isik välja kutsuda juhtudel kui perearsti või eriarsti poolt koostatud arstliku ekspertiisi taotluses sisalduvatest andmetest nähtuvad vasturääkivused või ebatäpsused. Antud juhul avaldaja täiendava meditsiinilise lävivaatuse tegemiseks vajadust ei olnud.

(5) Õiguskantsler leidis, et komisjon ei olnud avaldaja õigusi rikkunud avalduse sisulisel lahendamisel ega menetlemisel.

(857)

6. ÕIGUS ABILE PUUDUSE KORRAL

Põhiseaduse §-s 28 on sätestatud isiku õigus riigi abile puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Üheks riigi poolt antava abi liigiks on sotsiaalhoolekande seaduse alusel makstav, riigi eelarvest rahastatav ning kohalike omavalitsuste välja-makstav toimetulekutoetus.

1. jaanuaril 2002 jõustus sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus, millega sätestati toimetulekutoetuste maksmise kord Eestis. Senini oli nimetatud toetuste maksmise kord reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrusega.

Õiguskantsler analüüsis 2002. aastal isikute õigusi toimetulekutoetuste taotlemisel nii formaalse normikontrolli raames kui ka järelevalve teostamisel kohalike omavalitsuste korralduslikku tegevuse üle. Kohalikes omavalitsustes tutvuti toimetulekutoetuste määramise protsessiga sotsiaalabi osakondades ning analüüsi sotsiaalhoolekande seadust rakendavaid kohalike omavalitsuste õigusakte.

Formaalse normikontrolli raames jõudis õiguskantsler järeldusele, et sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus võimaldab toimetulekutoetuse maksmist vaid juhul, kui abitaotleja omab eluruumi, on liige elamuühistus (elamukooperatiivis) või on sõlminud elamuseadusele vastava üürilepingu. Vastavalt kehtivale regulatsioonile ei saa toimetulekutoetust taotleda need üliõpilased, kes kasutavad eluruumi (või osa sellest) sotsiaalhoolekande seaduses sätestatust erineval viisil.

Selle probleemiga pöördusid õiguskantsleri poole mitmed isikud, sh ka Tallinna ja Türi Linnavalitsus, Noored Mõõdukad ning Tartu Ülikooli üliõpilased. Õiguskantsler analüüsis põhiseaduslikkuse järelevalve korras sotsiaalhoolekande seaduse vastavust põhiseadusele ning leidis, et üliõpilaste ning õpilaste, kes kasutavad eluruumi sotsiaalhoolekande seaduses sätestatust erinevatel alustel, väljaarvamine toimetulekutoetuse saamiseks õigustatud subjektide ringist, ei ole kooskõlas põhiseaduses sätestatud igapäevase õigusega saada riigilt abi puuduse korral koosmõjus põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise printsiibiga ning tegi Riigikogule ettepaneku viia sotsiaalhoolekande seadus põhiseadusega kooskõlla.

6.1. TOIMETULEKUTOETUSTE REGULATSIOONI ANALÜÜS KOHALIKES OMAVALITSUSTES

Õiguskantsler analüüsis, kuidas on korraldatud toimetulekutoetuste määramine ja maksmine kohalikes omavalitsustes ning tegi analüüsi põhjal järeldusi sotsiaalhoolekande seaduses toodud toimetulekutoetuste regulatsiooni kohta. Eesmärgi saavutamiseks analüüsis õiguskantsler kohalike omavalitsuste kehtestatud ja õiguskantslerile saadetud sotsiaalhoolekande seaduse alusel kehtestatud kohalike omavalitsuste määrusi, samuti teisi kohalike omavalitsuste poolt kehtestatud toimetulekutoetuste maksmist puudutavaid määruseid (kokku 84 omavalitsuse määrust).

Analüüsist selgus, et kuigi riik on seadusega kohalikele omavalitsustele delegeerinud ainult

toimetulekutoetuste maksmisel arvessevõetavate eluasemekulude piirmäärade kehtestamise*, on paljud kohalikud omavalitsused (84-st analüüsitud omavalitsusest 34) lisaks sotsiaalhoolekande seaduse regulatsioonile kehtestanud toimetulekutoetuste määramise ja maksmise korra. Kohalike omavalitsuste poolt kehtestatud korrad on suures osas sotsiaalhoolekande seaduses toodud toimetulekutoetuste maksmise regulatsiooni ümberkirjutused, kuid mitmed kohalikud omavalitsused on toimetulekutoetuse maksmist puudutavate määruste kehtestamisega ületanud nende delegeeritud pädevust ning kehtestanud norme, mis on vastuolus sotsiaalhoolekande seaduses toodud toimetulekutoetuste maksmise regulatsiooniga.

Õiguskantsler esitas märgukirja 18 kohalikele omavalitsusele, milles palus määrused põhiseaduse ja sotsiaalhoolekande seadusega kooskõlla viia. Käesolevaks ajaks on kõik määrused põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viidud.

(857)

6.2. KONTROLLKÄIK TARTU LINNAVALITSUSE SOTSIAALABI OSAKONDA

2002. aasta märtsis külastas õiguskantsler Tartu Linnavalitsust ja tutvus toimetulekutoetuste maksmise korraldamisega sotsiaalabi osakonnas. Selgus, et toimetulekutoetuste taotluste vormistamine moodustab 90% sotsiaaltöötajate tööajast, kuus tundi igal tööpäeval toimub klientide vastuvõtt. Kodukülastusi on võimalik teha rahulikumat ajal. Sotsiaaltöötajad leidsid õigustatult, et sotsiaaltöö sisuks ei peaks olema ainult raha maksmine, kuid efektiivne rehabilitatsioon ja reaalne sotsiaaltöö on hetkel välistatud. Tartus moodustavad sotsiaaltoetuste taotlejate põhiosa tudengid, umbes 13% on nn rahata töötud, kõige vähem on pensionäre. Osakonna töötajad viitasid koolituste vajadusele. Seoses sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse jõustumisega korraldas Sotsiaalministeerium teabepäeva, kuid ministeeriumi esindaja ei andnud vastust ühelegi Tartu Linnavalitsuses ettevalmistatud küsimusele.

6.3. KONTROLLKÄIK AA HOOLDEKODUSSE

Aprillis ilmus Ida-Virumaa kohalikus ajalehes artikkel: "Hooldekodu pani sõnakuulmatud napsitajad trellide taha." Õiguskantsler nõudis teavet Ida-Viru Maavalitsusest ja ühtlasi saatis oma esindaja juhtumit kontrollima. Menetluse käigus selgus, et hooldekodus on ettenähtud nn poolkinnine osakond ja kartser. Osakond on teistest ruumidest eraldatud võrega. Kartser on tavaline väike aknata tuba (umbes 3 m²), puulavatsi ja ämbriga. Sotsiaalhoolekande seadus nimetab hoolekandeesutuses viibiva isiku õiguste

* Nimetatud ülesanne on omavalitsustele delegeeritud seetõttu, et eluasemeteenuste hinnad on regiooniti erinevad ning eeldatakse, et kohalik omavalitsus omab enda haldusterritooriumil eksisteerivast turusituatsioonist ülevaadet, mistõttu on omavalitsuse poolt kehtestatud eluasemekulude piirmäärade regulatsioon paikkonna olukorda enam arvestavam, kui keskviimu poolt kehtestatud üldine regulatsioon.

piiramise alused, samuti reguleerib õigust vabalt liikuda ja õigust eraldada isikut teistest asutuses viibivatest isikutest. Sotsiaalminister peab kehtestama ettenähtud piirangute rakendamise korra, mis oli kehtestamata. Igal juhul peab eraldatud isik olema hoolekandeesutuse töötajate pideva järelevalve all. Järelevalve eraldatud isiku üle ei olnud korraldatud, kartsas puudus ukseilm või aken. Mais 2002 kehtestas sotsiaalminister määrusega "Hoolekandeesutustes piirangute rakendamise korra". Õiguskantsleri esindaja kontrollis seejärel seoses ülalnimetatud probleemiga hooldekodu uuesti ning leidis, et hoolealuste eraldamine toimub seaduse alusel.

6.4. TÖÖTUNA REGISTREERITUD ISIKU MÄÄRAMINE HOOLDAJAKS

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega linnavalitsuse tegevuse peale, kes ei määra hooldajaks töötuna registreeritud inimest.

(2) Menetluse käigus selgus, et tegemist on puuduliku seaduste tundmise ja selgitamisega. Kohalike omavalitsuste ametnikud ei erista hoolduse seadmist perekonnaseaduse alusel lepingulisest perekonnas hooldamisest sotsiaalhoolekande seaduse alusel.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas linnavalitsus tõlgendab seadusi õigesti keeldudes puudega inimese hooldajaks määramast isikut, kes on registreeritud kohalikus tööhõiveametis töötuna.

(4) Õiguskantsler analüüsis kehtivaid seadusi ning jõudis järgmistele järeldustele. Hooldusega seonduvad küsimused on reguleeritud perekonnaseadusega. Eestkosteesutus seab hoolduse täisealisele teovõimelisele isikule, kes vaimsete või kehaliste puuete tõttu vajab abi oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel. Seadus ei sätesta mingeid piiranguid hooldajale. Seega võib hooldajaks määrata ka töötuna registreeritud isiku. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel on raske või sügava puudega inimese hooldajal õigus hooldajatoetusele, kui ta ei saa töötada, see tagab puudega inimesele kõrvalabi, juhendamise või järelevalve. Hooldaja määramisel perekonnaseaduse alusel ei saa seada tingimuseks seda, kas isik asub pärast hooldajaks määramist taotlema pensioniameti kaudu hooldajatoetust või mitte.

(5) Avaldajale ja linnavalitsusele selgitati isikute õigusi hooldaja määramisel.

(244)

6.5. KAEBUS HOOLDEKODU DIREKTORI TEGEVUSE PEALE

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega hooldekodu direktori tegevuse peale. Avaldaja väitel

on temalt varastatud raha ja ähvardatud tapmisega. Samuti soovis avaldaja enda ümberpaigutamist teise hooldekodusse Venemaale.

(2) Maavanemalt nõutud teabest ilmnes, et avaldaja on psüühilise hälbega isik, kellel on diagnoositud jälitusmaania. Avalduses nimetatud asjaolusid kontrollis õiguskantsleri esindaja kohapeal.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas avaldaja väited vastavad tõele.

(4) Kontrollimisel selgus, et elamistingimused hooldekodus on rahuldavad ning avalduses toodud väidetavad rikkumised kinnitust ei leidnud. Avaldaja väidete alusel võib arvata, et ta on ise jätnud oma raha järelevalveta. Avaldajale selgitati, et kuna ta on Eesti Vabariigi kodanik ja tema ülalpidamiskulud hooldekodus tasub vallavalitsus, siis saab ümberpaigutamist lahendada vallavalitsuse kaasabil.

(5) Pärast õiguskantsleri esindaja külastust loobus avaldaja oma avalduses toodud nõudmistest.

(456)

7. ÕIGUS PENSIONILISELE KINDLUSTATUSELE

Põhiseaduse §-s 28 on sätestatud isiku õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse ja toitjakaotuse korral. Pensionireformi käivitumisele järgnenud aastatel on suure osa õiguskantslerile esitatud avaldustest moodustanud avaldused pensioni küsimustes.

2002. aastal pöördus õiguskantsleri poole 32 inimest avaldusega, milles avaldaja ei olnud rahul pensioni määramise, ümberarvutamise või maksmisega. Õiguskantsler ei tuvastanud ühelgi juhul isikute õiguste rikkumist pensionide määramisel. Suur pöördujate arv näitab, et ametnikud ei suuda piisava põhjalikkusega selgitada pöördujatele neile seadusest tulenevaid õigusi. Uute seaduste jõustumisel on puudulik muudatuste selgitamine meedias.

Kõige suurema osa moodustasid avaldused sooduspensionide määramise küsimuses, neist omakorda põhiosa politseiametnike pensionide määramine või varemääratud pensionide ümberarvutamine politseiametniku pensioniks. Endised politseiametnikud, kellel puudub politseiametniku pensioni määramiseks vajalik politseiteenistuse staaž, leidsid, et neid ei kohelda võrdselt praeguste politseiametnikega. Eraldi grupi moodustasid avaldajad, kes olid töötanud politseis seadusega sätestatud politseiametniku pensioni määramiseks vajaliku arvu aastaid (20), kuid olid teenistusest vabastatud enne politseiametniku pensioni määramiseks õigust andvasse ikka (50 a) jõudmist. Mitmel korral pöördusid avaldajad oma õiguste kaitseks kohtu poole.

Õiguskantsler leidis, et õigusselguse huvides on vajalik siseministri määrusega kinnitatud "Politseiametniku pensioni või politseiametniku töövõimetuspensioni arvutamise, määramise, ümberarvutamise ja maksmise korras" sõnaselgelt ja põhjalikult kirjeldada kõiki eelnimetatud olukordi, et tagada ühene arusaam isikute õigustest erinevatel pensioni taotlusavalduse menetlemise etappidel. Õiguskantsler juhtis oma märgukirjas siseministri tähelepanu asjaolule, et määrusega oli seatud piirang nendele pensioni ümberarvutamist taotlevatele isikutele, kes on vabastatud politseiteenistusest enne 50-aastaseks saamist. Siseminister viis oma määruse kooskõlla politseiteenistuse seaduse ja haldusmenetluse seadusega, sätestades ühtlasi, et määrust rakendatakse tagasiulatuvalt 1. jaanuarist 2002.

Õiguskantsler on tuvastanud, et praktikas tekib pensionide arvestamisel jätkuvalt probleeme juba määratud pensionide ümberarvestamisel, näiteks juhtudel, kus aastatega on muutunud töö tasustamise, sh palga diferentseerimise alused. Seega jäävad antud küsimused õiguskantsleri tähelepanu alla ning ka järgneval aastal analüüsitakse praktikas esilekerkinud probleeme politseiteenistuse seaduse rakendamisel, et tagada kõigi politseiametniku pensionile õigust omavate isikute võrdne kohtlemine ja nende seadusest tulenevate õiguste nõuetekohane realiseerimine.

7.1. ÕIGUS SOODUSTINGIMUSTEL VANADUSPENSIONILE

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega pensioniameti tegevuse peale.

(2) Avaldaja leidis, et tal on õigus taotleda soodustingimustel vanaduspensionile kahel alusel. Riikliku pensionikindlustuse seaduse §-i 10 alusel viis aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist selle eest, et avaldaja võttis osa Tšernobõli aatomielektrejaama avarii tagajärgede likvideerimisest ja viis aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist selle eest, et avaldaja viibis asumisel. Avaldaja leidis, et seadusest tulenevalt on tal õigus saada pensionile 10 aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist. Ühtlasi leidis avaldaja, et oma õigust soodustingimustel vanaduspensionile ei saa ta realiseerida Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud "Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksamise korra juhendi" tõttu, mille alusel ei saa kahte soodustust korruga kasutada.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas pensioniamet oli pensioni määramisel järginud seadust ja kas pensioni määramise aluseks olev Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud "Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksamise korra juhend" on antud kooskõlas seaduse ja põhiseadusega.

(4) Õiguskantsler selgitas, et avalduse esitamise ajal olid nimetatud küsimused reguleeritud sotsiaalministri määrusega kinnitatud "Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksamise juhendiga".

Soodustingimustel vanaduspensionile õiguse tekkimise aeg on sätestatud riikliku pensionikindlustuse seaduses (edaspidi RPKS) ning on seotud vanaduspensioniiikka jõudmisega. Vanaduspensioniiikka on sätestatud RPKS-s, seega on seadusandja sätestanud vanaduspensioniiikka jõudmise aja.

Seadusest tulenevalt tekib õigus soodustingimustel vanaduspensionile maksimaalselt viis aastat enne vanaduspensioniiikka jõudmist. Seadusandja ei ole sätestanud võimalust liita vanaduspensionile õiguse tekkimise algtähtaegu. Tähtaegade liitmisel tuleks soodustingimustel vanaduspensionile õiguse tekkimise algtähtaega arvestada esimese aluse rakendamisel vanaduspensionieast, kuid teise aluse rakendamisel vanaduspensionieast varasemast vanusest. Seejuures tekiks õigus soodustingimustel vanaduspensionile maksimaalsest viieaastasest tähtajast varem.

(5) Õiguskantsler selgitas avaldajale, et RPKS-s sätestatud soodustingimustel vanaduspensioniiikka määramise õiguslikud alused kehtivad võrdselt kõigi pensionitaotlejate suhtes, mistõttu ei riku RPKS ega selle rakendusakt põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet.

(713)

7.2. KOHUSTUS ESITADA TÖÖTAJA ELUKOHAJÄRGSELE PENSIONIAMETILE ANDMED TÖÖTAMISE KOHTA

(1) Avaldaja palus kontrollida politseiprefektuuri poolt väljastatud teatise õigsust.

(2) Avaldaja leidis, et talle ebaõige teatise väljastamise tõttu ei saanud ta realiseerida oma õigust taotleda politseiametniku pensioni kohalikust pensioniametist. Teatis kajastas andmeid avaldaja töötamise kohta politseiprefektuuris: ametikoht, teenistuse aeg, politseiteenistuse staaž

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas politseiprefektuuri teatis oli antud kooskõlas seadustega ning kas antud kaasuse lahendamine kuulub õiguskantsleri pädevusse.

(4) Õiguskantsler selgitas, et politseiteenistuse seadus (edaspidi PTS) sätestab ametihüve (politseiametniku pensioni) politseiametnikule, seega ei saa seda taotleda isik, kes pole olnud politseiteenistuses. Vastavalt PTS § 21¹ lg-le 1 tekib politseiametnikul, kellel on vähemalt 20-aastane politseiteenistuse staaž, 50 aastase õigus politseiametniku pensionile 50 protsendi ulatuses tema viimasest

politseiametniku ametipalgast või teenistuse viie viimase aasta hulgest valitud soodsaimast politseiametniku ametipalgast ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest.

Politseiametniku mõiste on antud sama seaduse §-s 3, mille alusel on politseiametnik politsei teenistuses olev isik. Politseiteenistus on vastavalt PTS §-le 2 töötamine politseiasutuses, Kaitsepolitseiametis, Riigikantselei julgeolekuasutuste töö koordineerimisega seotud ametikohal, Sisekaitseakadeemias ja politseiõppeasutuses politseiametniku ametikohal.

Seega on seadusandja sätestanud üldreegli, mille järgi on politseiametniku pensionile õigus vaid politseiametnikul. Eesti Vabariigi politsei moodustati 1. märtsist 1991, seega on võimalus töötada politseiametniku ametikohal alates 1. märtsist 1991.

(5) Õiguskantsler keeldus avalduse menetlusse võtmisest, kuna tema pädevuses ei ole anda hinnangut riigiasutuste poolt väljastatud teatistele. (850)

7.3. AVALIKU TEENISTUSE STAAŽI JA POLITSEI-TEENISTUSE STAAŽI VAHEKORD

(1) Avaldaja kaebas Riigikogu Kantselei tegevuse peale temale tööstaaži arvestamisel.

(2) Avaldaja viitas, et politseiteenistuse seaduse § 21² lg-st 4 tulenevalt arvatakse politseiteenistuse staaži hulka teenistuse aeg politseiametnikuna alates 1991. aasta 1. märtsist kuni 1994. aasta 1. septembrini sooduskorras kolmekordselt. Avaldaja oli nimetatud ajavahemikul politseiteenistuses, seega rikub tööandja tema õigusi nimetatud ajavahemiku sooduskorras tööstaaži hulka arvamata jätmisega.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas avaliku teenistuse staaži hulka arvatakse ka politseiteenistuse staaži ja vastupidi.

(4) Õiguskantsler kontrollis avaldaja tööandja tegevust ja leidis, et viimane oli toimunud kooskõlas seadustega. Tööandja oli palunud nimetatud küsimuses selgitust sotsiaalministrilt kui asjaomaselt ministrilt ning selgitanud ka avaldajale nii oma seisukohti kui sotsiaalministrilt saadud selgitusi. Avaldaja nendega ei nõustunud. Avaliku teenistuse staaž ja politseiteenistuse staaž ei ole kattuvad mõisted. Avaliku teenistuse staaži arvestamine toimub avaliku teenistuse seaduse §-i 153 alusel, kus on sätestatud, missugused tegevused arvatakse avaliku teenistuse staaži hulka. Politseiteenistuse staaži arvestatakse politseiteenistuse seaduse §-i 21² alusel, kus on sõnaselgelt sätestatud, et politseiteenistuse staaži hulka, mis annab õiguse politseiametniku pensionile, arvatakse teenistuse

aeg politseiametniku ametikohal. Seega politseiteenistuse staaži hulka arvatakse vaid see teenistuse aeg, mil isik oli politseiteenistuses. Juhul kui isik töötab riigiasutuses avaliku teenistujana, arvestatakse talle avaliku teenistuse staaži, mille hulka arvatakse ka töötamine politseiametnikuna. Avaliku teenistuse staaži arvestamisel teatud töötamise perioodide sooduskorras arvestamist seadus ette ei näe. Juhul kui isik töötab politseiametnikuna, arvestatakse talle politseiteenistuse staaži, mille hulka on võimalik arvata sooduskorras töötamine ajavahemikul 01.03.1991–01.09.1994.

(5) Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et nii Riigikantselei kui Sotsiaalministeeriumi olid seadusi tõlgendanud õigesti ning avaldaja õigusi ei olnud rikutud.

(284)

8. ÕIGUS TERVISE KAITSELE

Tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Õigus tervise kaitsele laieneb igaühele, mis tähendab, et tervisekaitsega seonduvad hüved on garanteeritud kõigile Eestis seaduslikult viibivatele isikutele. Võimalused tervist kaitsta on piiratud, sest riigi tervisekaitsealased kohustused on otseselt seotud riigi sotsiaalmajandusliku olukorraga, riigi vahendite ning igaühe võimalustega.

Õiguse tervise kaitsele tagamise kontrollimiseks pöörduti õiguskantsleri poole avaldustega 13 korral. Õiguskantsler kontrollis selle õiguse tagamist ka kontrollkäigul Sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikum Psühhiaatrikliinikusse. Kontrollkäigu eesmärgiks oli põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kontrollimine tervishoiuteenuste osutamisel.

Õiguskantsleri poole pöördumiste põhjustena võib kokkuvõtvalt nimetada järgmist. Uus õiguslik regulatsioon tervishoiuvaldkonnas on tekitanud raskusi ja ebakõla seaduste kohaldamisel ning inimesed ei ole kohanenud tervishoiusüsteemis toimivate muudatustega. Tervishoiusüsteemis on viimastel aastatel toimunud mitmed ulatuslikud reformid: perearstiabi süsteemile üleminek, statsionaarse ja ambulatoorse arstiabi kaardistamine (nn haiglavõrgu arengukava), avalik-õigusliku Eesti Haigekassa loomine. Täna on reformid saanud õigusliku sisu selle kõige laiemas tähenduses. Võeti vastu Eesti Haigekassa seadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus, ravikindlustuse seadus. Eesti Haigekassa seaduse alusel on loodud avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Haigekassa. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel on moodustatud avalikke ülesandeid täitvad (tervishoiuteenuseid osutavad) eraõiguslikud juriidilised isikud ja riigiasutus Tervishoiuamet. Kõik nimetatud institutsioonid

on tegutsenud küll juba varem, kuid nimetatud seadustega on neile antud uus sisu ja vorm. Enne nimetatud seaduste jõustumist oli Eesti tervishoiusüsteem tsentraliseeritud, riik tagas täidesaatvate asutuste kaudu inimestele õiguse tervise kaitsese. See asjaolu andis inimestele turvatunde ja tagatise õiguste kaitstuse osas.

8.1. SIHTASUTUSE TARTU ÜLIKOOLI KLIINIKUMI PSÜHHIAATRIKLIINIKU KÜLASTAMINE

Õiguskantsler külastas Sihtasutuse Tartu Ülikooli Kliinikum Psühhiaatrikliinikut (edaspidi psühhiaatrikliinik) 20. märtsil 2002, et kontrollida põhi-seaduslike õiguste ja vabaduste tagamist tervishoiuteenuste osutamisel. Erilist tähelepanu pööras õiguskantsler laste õiguste ja vabaduste tagamisele. Psühhiaatrilise abi andmist reguleerivad psühhiaatrilise abi seadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus ja ravikindlustuse seadus ning nende rakendusaktid. Õiguskantsler lähtus kontrollimisel küsimustikust.

Õigus ravile

Õigus ravile on tagatud psühhiaatrilise abi seaduse, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja ravikindlustuse seaduse alusel. Suurenenud on nende patsientide arv, kes vajavad lühiajalist ravi. Pikaajalist ravi vajavate patsientide õigus ravile tagatakse võimalusega suunata nad pikaraviosakonda. Vajadus psühhiaatrilise abi järele on kasvanud, rahastamine riigieelarvest aga vähenenud. Patsientide huvides tehakse vajadusel koostööd sotsiaal- ja haridustöötajatega.

Õigus saada teavet oma psüühikahäire ja ravi kohta

Patsiendi seaduslikul esindajal on võimalik tutvuda ravidokumentidega raviarsti juuresolekul. Patsiendile antakse teavet lähtudes teabest arusaamise võimest. Isikuandmete kaitse tagamisel lähtutakse psühhiaatrilise abi seadusest ja isikuandmete kaitse seadusest. Asutuses tegeleb isikuandmete kaitsega turbealduse komisjon. Isikuandmete käitlemist reguleerib asutusesisene isiku ravisutuses viibimise ja tema tervislikku seisundit kajastavate andmete arhiivist väljastamise juhend.

Õigus elamisväärsetele tingimustele.

Patsientide elamistingimused ja toitlustamine on rahuldavad. Tänapäeva nõuetele vastavate tingimuste loomine eeldab ümberehitus- ja remonttöid. Hoone planeerimisel ei ole arvestatud raskete psüühikahäiretega patsientide ravi vajadusi. Lastele võimaldatakse arendavaid tingimusi vastavalt võimalustele. Õppeperioodi ajal statsionaarsel ravil viibimisel on koolilastel võimalik tegeleda õppetööga, töötab eripedagoog.

Õigus pöörduda avalduste ja kaebustega

Asutuses kehtib ühtne kaebuste juhtimise süsteem. Pöördumisel probleemi või kaebusega palutakse täita vastav vorm. Patsiendi esindajal on vaba pääs kõikide patsientide juurde. Oluliste probleemide ilmnemisel on patsiendi esindaja teavitatud kaebusest institutsiooni juhti. Kaebused on peamiselt töökorralduse, suhtlemise ja olmeprobleemide kohta.

Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatriline abi ja ohjeldusmeetmed

Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi otsuse teeb haigla psühhiaatriaosakonna arst. Juhul, kui kaks psühhiaatrit tunnistavad isiku ravile võtmise või ravi jätkamise põhjendatuks, jäetakse isik tahtest olenematule ravile kuni 14 päevaks. Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi korral täidetakse seaduse kohaseid nõudeid. Praktikaks on juhtumeid, kui kahe psühhiaatri otsusel lõpetatakse tahtest olenematu vältimatu psühhiaatriline ravi enne 48 tunni möödumist. Lapsi tahtest olenematu vältimatu abi korras hospitaliseeritud ei ole. Lasteosakonnas rakendatakse nn suletud režiimi ehk lasteosakonna territooriumilt võivad patsiendid lahkuda ainult seadusliku esindaja ja raviarsti loal, nimetatud piirangud fikseeritakse ravidokumentides. Ohjeldusmeetmeid rakendatakse nõuetekohaselt personali pideva järelevalve all. Ohjeldusmeetmete rakendamisel on nõutav fikseerimine ravidokumentides.

Õiguskantsler leidis, et patsientide põhiõigused ja vabadused psühhiaatrikliinikus on tagatud ning seatud esmatähtsale kohale. Asutuses valitseb patsiendikeskne suhtumine. Põhilise küsimusena kerkis esile arsti otsusel tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise ravi pikkus, mis kehtiva seaduse alusel on maksimaalselt 14 päeva. Paljudes Euroopa riikides teeb sarnase otsuse halduskohunik. Psühhiaatrite hinnangul on selline regulatsioon vajalik ka Eestis. Samuti on oluline määratleda ohjeldusmeetmete rakendamise ja dokumenteerimise nõuded seaduse tasandil. Nimetatud oluliste piirangute analüüsimist jätkab õiguskantsler 2003. aastal.

8.3. ÕIGUS ELUTÄHTSALE RAVIMILE

(1) Õiguskantsleri poole pöördus isik avaldusega Vabariigi Valitsuse, Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa tegevuse kontrollimiseks isikule elutähtsa ravimi kompenseerimisest keeldumise küsimuses.

(2) Avaldaja leidis, et ülalnimetatud asutused on jätnud täitmata kohustused isiku õiguse tervise kaitsese tagamiseks. Isik leidis, et nimetatud asutused on jätnud reguleerimata juhud, mil isikul, kellel

puudub terviseseisundist tulenevalt võimalus tervishoiuteenuse, sealhulgas ravimi kasutamiseks, mida kompenseeritakse riigieelarvest Eesti Haigekassa kaudu, oleks võimalik saada talle sobivat tervishoiuteenust, sealhulgas ravimit. Seega on põhjendamatamata ja ebavõrdselt piiratud tema õigus tervise kaitsele.

(3) Põhiküsimus oli selgitada, kas erandkorras kompenseeritavate ravimite maksumuse maksimumäär on kindlustatutele ravimite hüvitamise ulatuse reguleerimise esemeks ning peaks olema ravikindlustusseaduse alusel reguleeritud sotsiaalministri määrusega.

(4) Õiguskantsler kontrollis Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa tegevust ning analüüsis Eesti Vabariigi ravikindlustusseaduse ja selle vastavate rakendusaktide vastavust põhiseadusele ja seadusele ning leidis, et erandkorras kompenseeritavate ravimite maksumuse hüvitamine kindlustatutele toimub lähtudes sotsiaalministri kehtestatud minimaalmäärast ning Eesti Haigekassa juhatuse kehtestatud maksimummäärast. Õiguskantsler leidis, et maksimumäär nii nagu minimaalmäär on ravimite kindlustatutele hüvitamise ulatuse reguleerimise esemeks ning peaks olema seega ravikindlustusseaduse alusel reguleeritud sotsiaalministri määrusega. Samas oli Riigikogu selleks ajaks vastu võtnud uue ravikindlustuse seaduse, milles ravikindlustushüvitise, sh ravimi kompenseerimise ulatus oli reguleeritud.

(5) Uus ravikindlustuse seadus jõustus 1. oktoobril 2002, mistõttu ei pidanud õiguskantsler põhjendatuks teha ettepanekut õigusaktide muutmiseks.

(461)

8.4. ÕIGUS PÕÖRDUDA ÕIGUSKANTSLERI POOLE

(1) Õiguskantsleri poole pöördus isik avaldusega Eesti Haigekassa tegevuse kontrollimiseks teisele isikule elutähtsa ravimi kompenseerimisest keeldumise küsimuses ja ühe põhiõiguse – õiguse elule rikkumises.

(2) Isik leidis, et ülalnimetatud asutus on jätnud täitmata kohustuse ühe põhiõiguse – õiguse elule tagamiseks teise isiku suhtes. Isik leidis, et nimetatud asutus on jätnud täitmata kohustuse kompenseerida ravimi kulud isikule, kellele ravim on eluks vajalik.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas seadus võimaldab inimesel esitada avaldust õiguskantslerile teise inimese põhiõiguste rikkumise kohta

(4) Õiguskantsleri seaduse § 22 sätestab miinimumnõuded, millele peaks õiguskantslerile esitatav avaldus vastama. Nimetatud paragrahvi lg 1 näeb ette igaühe õiguse esitada avaldus õiguskantslerile

isiklikult või esindaja kaudu oma põhiseaduslike õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Õiguskantsler leidis, et õiguskantsleri seaduse § 22 lg-st 1 tuleneva nõude järgimine on oluline selleks, et tagada igale isikule õigus otsustada, kas ta soovib konkreetset põhiõigust kasutada või mitte. Samuti on igal isikul õigus valida, milliseid õiguskaitsevahendeid ta soovib oma õiguste rikkumise korral kasutada. Õiguskantsler selgitas avaldajale, et vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse §-le 96 on esinduse aluseks seadus või tehing. Seadusjärgse esinduse korral määratakse esindaja volitus seaduse alusel. Tehingust tuleneva esinduse korral määrab esindaja volituse esindatav.

(5) Õiguskantsler selgitas avaldajale, et juhul, kui ta soovib esitada avalduse teise isiku põhiseaduslike õiguste ja vabaduste rikkumise kohta, peab ta avalduses märkima viite seadusjärgsele esindusele või esitama volikirja.

(299)

8.5. ÕIGUS RAVIKINDLUSTUSKAITSELE

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Eesti Haigekassa tegevusetuse kontrollimiseks ravikindlustatuna arvelevõtmisel.

(2) Avaldaja leidis, et Eesti Haigekassa ei ole täitnud oma kohustust tagada ravikindlustuskaitse, olles jätnud teda haigekassas arvele võtmata.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kelle kohustus on isik Haigekassas arvele võtta.

(4) Õiguskantsler kontrollis Eesti Haigekassa tegevust ja leidis, et haigekassa tegevuses ei olnud tuvastatav isiku õiguste rikkumine, kuivõrd isiku ravikindlustatuna arvele võtmiseks lasus kohustus nii isikul endal kui tema tööandjal.

(5) Õiguskantsler selgitas avaldajale Eesti Vabariigi ravikindlustusseaduse alusel ravikindlustatuna arvele võtmise aluseid.

(76)

9. ÕIGUSED TÖÖÕIGUSLIKES SUHETES

Põhiseadusest tulenev põhiõigus – õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta – annab igaühele õiguse tegeleda enda poolt valitud tegevusalal.

Tööõiguslikes küsimustes pöördus 2002. aastal õiguskantsleri poole avaldusega 19 isikut. 15 pöördumise sisuks oli töölepingu lõpetamisest tulenevad vaidlused, millele vastates piirdus õiguskantsler selgituste andmisega ning seaduserikkumisi ei tuvastatud.

1. jaanuaril 2002 jõustus töötuskindlustuse seadus. Töötuskindlustuse süsteemi juurutamine

Eestis on oluliseks sammuks sotsiaalkindlustussüsteemi loomisel ja säilitamisel, milleks kohustab Eesti poolt ratifitseeritud parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. Samas ei ole Eestis asutud välja töötama tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi. Töötuskindlustuse seaduse regulatsiooni põhiseadusele vastavuse küsimus tõstatati neljas õiguskantslerile esitatud avalduses.

Õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku viia töötuskindlustuse seadus kooskõlla põhiseadusega osas, mis kohustab töötavaid vanaduspensionäre ning isikuid, kellel töötuskindlustuse seaduse jõustumisel 1. jaanuaril 2002 oli vanaduspensioniea saabumiseni jäänud vähem kui 12 kuud, tasuma töötuskindlustusmakset. Õiguskantsler tuvastas, et töötavaid vanaduspensionäre koheldakse ebavõrdselt võrreldes teiste töötavate isikutega, omamata selleks demokraatlikus ühiskonnas aktsepteeritavat mõistlikku põhjendust. Riigikogu viis seaduse põhiseadusega kooskõlla ja alates 1. novembrist 2002 lõppes kindlustatu töötuskindlustusmaksete arvestamise ja kinnipidamise kohustus kindlustatu vanaduspensioniea jõudmise kuu viimasel kuupäeval ning kindlustatu töötuskindlustusmaks maksmisest vabastati isikud, kellel töötuskindlustuse seaduse jõustumise ajal 1. jaanuaril 2002 oli vanaduspensioniea saabumiseni jäänud vähem kui 12 kuud.

Alates 1. jaanuarist 2003 ei ole töötuskindlustushüvitisele õigust kindlustatul, kes lõpetas töötamise või teenistuse viimases töökohas poolte kokkuleppel. Nimetatud seadusemuudatusega esitatud avalduste menetlemisel ei tuvastanud õiguskantsler vastuolu põhiseadusega, kuid oma märgukirjas sotsiaalministrile viitas õiguskantsler asjaolule, et detsembris 2002 ei olnud võimalik rakendusaktide puudumise tõttu esitada avaldusi töötuskindlustushüvitise taotlemiseks ehk realiseerida oma õigust töötuskindlustushüvitisele.

9.1. TÖÖLEPINGUTE LÕPETAMINE MEDITSIINITEENUSE ÜLEANDMISEL

(1) Õiguskantsleri poole pöörduiti ühisavaldusega seoses vallavolikogu tegevusega eriarstiabialase meditsiiniteenuse osutamise üleandmisega äriühingule.

(2) Volikogu otsusega oli meditsiiniteenuse osutamine antud vallalt üle äriühingule. Teenuse üleandmisega kaasnes ka töölepingute üleandmine. Äriühing, kes asus osutama eriarstiabialast meditsiiniteenust, otsustas osade töötajate töölepingud lõpetada, kuid ei maksnud hüvitist ega lõpparvet. Ühisavalduse esitajad soovisid teada, kas neil on seaduslikku alust nõudeõigusele valla vastu.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas volikogu otsus oli kooskõlas seadustega ning kas avaldajatel

on õigust pöörduda nõudega valla kui endise tööandja poole.

(4) Menetluses selgus, et maavanem oli teostanud nimetatud vallavolikogu otsuse kui üksikakti üle järelevalvet ja ei tuvastanud selle vastuolu seadusega. Õiguskantsler selgitas, et teenuse osutamise üleandmine ei ole aluseks töölepingute lõpetamisele. Töölepingu seadus kaitseb töötajat ja tagab talle sellisel juhul töötamise jätkamise.

(5) Kuna töölepingud anti äriühingule üle, ei ole alust töölepingute hilisemal lõpetamisel makstavate hüvitiste ja lõpparvete osas nõude esitamiseks vallale.

(357)

9.2. HÄDAABITÖÖDEL OSALEMISEST KEELDUMINE EI PEATA TÖÖTU ABIRAHA MAKSMIST

(1) Õiguskantslerile saabus kollektiivne avaldus tööhõiveameti ja linnavalitsuse tegevuse peale seoses töötute hädaabitööde korraldamisega.

(2) Avaldajad leidsid, et nimetatud asutused seovad töötute abiraha ja teiste sotsiaaltoetuste saamise tehtud hädaabitööde mahuga. Ühtlasi leidsid avaldajad, et ilma nõusolekuta tööle sundimise puhul on tegemist orja- või sunniviisilise tööga ning ametnikud rikuvad Eesti poolt ratifitseeritud ILO "Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsiooni" ning "Sunniviisilise töö kaotamise konventsiooni". Õiguskantsler edastas avalduse maavanemale, kelle pädevuses on kohaliku omavalitsuse tegevuse kontrollimine toimetulekutoetuste maksmisel. Samuti küsis õiguskantsler teavet sotsiaalministrilt ja tööhõiveameti direktorilt.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas toimetulekutoetuse maksmisest keeldumine on seaduslik, kui toetuse taotleja on keeldunud hädaabitööst

(4) Menetluses ei tuvastatud ametnike seadusterikkumisi. Õiguskantsler leidis, et asjaomased ametnikud ja toetuste taotlejad ei oma ülevaadet küsimuse õiguslikust regulatsioonist. Õiguskantsler selgitas avaldajatele, et alates 1. oktoobrist 2000 ei peatata töötute abiraha maksmist juhul, kui töötute keeldub pakutud hädaabitööst. Töötute abiraha maksmist võib peatada vaid juhul, kui töötute keeldub pakutud sobivast tööst või tööturukoolitusest. Hädaabitöid korraldatakse tööturuteenuse seaduse alusel ja töötute abiraha makstakse töötute sotsiaalse kaitse seaduse alusel.

Õiguskantsler leidis, et kohalikes omavalitsustes tõlgendatakse erinevalt kehtiva sotsiaalhoolekande seaduse § 22³ lg 3 p-i 1, mille alusel võib valla- või linnavalitsus jätta toimetulekutoetuse määramata töövõimelisele 18-aastasele kuni vanaduspensioniealisele isikule, kes ei tööta ega õpi ja on korduvalt

ilma mõjuva põhjusta keeldunud pakutud sobivast tööst või osalemast valla- või linnavalitsuse poolt korraldatavas iseseisvate toimetulekule suunatud rehabilitatsioonis või õppeprotsessis.

(5) Õiguskantsler leidis, et isikule sobiva töö mõiste ei hõlma hädaabitööd ning juhtis linnavalitsuse tähelepanu vajadusele töö korraldamisel jälgida mõistete seadusega sätestatud määratlusi.

(317)

10. ÕIGUS HARIDUSELE

10.1. SISSEJUHATUS

Rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhiõigusena on haridusõigus märkimist leidnud juba ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsiooni art 26 lg-s 2. Põhiseaduse §-i 37 tähenduses hõlmab haridus põhi- ja keskharidust, kõrgharidust ning isegi täiendkoolitust ja ümberõpet. Haridusel protsessina on kaks põhiülesannet. Esiteks antakse edasi teadmisi ning arendatakse õpetatavat intellektuaalselt. Teiseks üritatakse hariduse andmise käigus "noortele edastada oma uskumusi, kultuuri ja muid väärtusi".* Viimase põhiülesande pinnalt levib arusaam, et riik ning kohalikud omavalitsused peavad üha enam vastutuse hariduse kättesaadavaks tegemise eest endale võtma. Riigi ulatuslikul sekkumisel haridusellu on kaalukas õigustus. Nimelt loovad üldise koolikohustuse raames antavad teadmised noortele valikuvõimalusi hariduse omandamiseks järgmistel astmetel või kutsetöös. Üldtunnustatud on arusaam, et oskus ja võimalused elus toime tulla rajanevad peamiselt haridusel ja eriti juurdepääsul kõrgharidusele. Kutse- ja kõrgharidusele tuginedes õpetatakse välja sotsiaalne ja kutsemeisterlik eliit, kes tagab riigi edukuse. Sellepärast väärtustavad ühinenud rahvad tänapäeval igaühe haridusõiguse edendamist, toetust ning riiklike meetmetega kaitsmist.

Põhiseaduses seonduvad haridusõigusega riigi edendamise-, toetus- ja järelevalvekohustused vabaduste ja konkreetsete haridusõiguste realiseerimisel. Riigil ja kohalikel omavalitsustel on kohustus pidada ülal piisaval arvul õppeasutusi. Vanematel on vabadus ja õigus määrata lastele antava hariduse sisu ning valida haridusasutust. Õigus on asutada riigi- ja munitsipaal-koolide kõrval erakoole, igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust, vähemusrahvusel on õigus anda haridust vähemusrahvuse keeles jne. Riigi sekkumine peab samas jääma põhiseaduslikkuse raamidesse. Iga haridust reguleeriv seadus ja teine õigusakt, samuti nende rakendamine peab olema kooskõlas põhiseaduses sätestatud eesmärgi, sisu ning ulatusega. Põhiseaduse § 37 lg 5 kohaselt on hariduse andmine riigi järelevalve all. Kõiges eeltoodud väljenduvad põhi-

seaduslikud tagatised, mis peavadki kindlustama igaühe haridusõiguse. Selle õiguse tegeliku tagamise üle on õiguskantsleril kohustus järelevalvet teostada. Haridusõigused põimuvad tihedalt laste õiguste kaitse küsimustega, mõlema õiguse järelevalve on õiguskantsleri tegevuse üks olulisi prioriteete.

Haridusküsimustes esitati õiguskantslerile 2002. aastal 15 avaldust, kuid peale selle menetleti palju küsimusi omal algatusel. Kontrolliti haridusõiguse realiseerimist riigi ja kohalike omavalitsuste poolt seonduvalt võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja seaduslikkusega. Analüüsiiti haridusvaldkonna õigusaktide toimet ning kontrolliti nende põhi-seaduslikkust. Õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all on jätkuvalt kooli- ja perevägivald, tänavalapsed ja laste kuritegevus, puuetega ja erivajadustega laste ja noorte õppe- ning kasvatustingimused, väikekoolide sulgemine. Vähem oluline ei ole õpilaste, vanemate, üliõpilaste ja pedagoogide õiguste kaitse. Osundatud küsimused jäävad jätkuvalt õiguskantsleri tähelepanu alla.

10.2. ÕIGUSTE JA VABADUSTE TAGAMINE ON SEADUSANDLIKU, TÄIDESAATVA JA KOHTUVÕIMU NING KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOHUSTUS

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et Haridusministeerium keeldus ning Veeteede Amet takistas andmast koolitusloa erakoolile merealase kutsehariduse andmiseks.

(2) Koolitusloa andmisest keeldumine oli vormistatud haridusministri käskkirjaga. Põhjenduseks toodi Veeteede Ameti peadirektori keeldumine kooskõlastusest viitega riiklikku kesktaseme õppekava ning asjakohaste kutsestandardite puudumisele. Avaldaja märkis, et teised eramerekoolid olid koolitusloa samadel tingimustel varem saanud. Avaldaja leidis, et tema õigusi koolitusloa saamiseks on ebaseaduslikult piiratud tingimustega, mis temast ei olenenud ning et seda eraõiguslikku merekooli koheldi ebavõrdsest.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada, kas koolitusloa andmisest keeldumise puhul on tegemist põhiseadusliku haridusõiguse ja ettevõtlusõiguse realiseerimise takistamisega.

(4) Õiguskantsler leidis, et antud juhul on ilmne põhiseaduse § 37 lg 2 lauses 2 sätestatud haridusõiguse (seaduse alusel võib avada ja pidada erakoole) ning § 31 lauses 1 sätestatud ettevõtlusõiguse teostamise ebaseaduslik takistamine. See on vastuolus põhiseaduse §-st 11 tulenevate põhiõiguste riive tingimustega. Õiguskantsler leidis, et viidatud haridusõiguse ebaseaduslik riive ja sellele tuginev ebaseaduslik tegevus võivad olla puutu-

* Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) otsus Campbell and Cosans vs. Ühendkuningriik, 25.02.92, § 33 (v.t Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 286 – 287).

muses põhiseaduse § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsusõiguste eiramisega. Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lg-e 1 kohaselt valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks korraldatakse teenistusslikku järelevalvet. Teenistusliku järelevalve korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus. Sama seaduse § 94 lg-e 1 kohaselt Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi, Riigikantselei ja maavalitsuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Õiguskantsler pöördus 07.01.2002 märgukirjaga Vabariigi Valitsuse poole, mille alusel Vabariigi Valitsus algatas teenistusliku järelevalve menetluse haridusministri käskkirja üle.

Vabariigi Valitsus tuvastas teenistusliku järelevalve tulemusena järgmist. Avaldaja esitas ministeeriumile 27.04.2001 taotluse merealase kutsehareduse koolitusloa saamiseks ja laevajuhtimise õppekava registreerimiseks. Erakooliseaduse § 8 lg-ga 1 alusel haridusministri käskkirjaga moodustatud ekspertiisikomisjon andis laevajuhtimise õppekavale positiivse hinnangu. Meresõiduohutuse seaduse § 16 lg-e 1 alusel antud Vabariigi Valitsuse 21.07.1998 määrusega nr 159 kinnitatud "Laevapere liikmete kvalifikatsiooninõuete" p-i 6 kohaselt peavad meresõiduspetsialiste koolitada soovivad õppeasutused ja juriidilised isikud taotlema koolitusloa vastavalt kehtivale korrale. Erialaõppeprogrammid ja -õppejõudude koosseis kooskõlastatakse Veeteede Ameti peadirektoriga.

Veeteede Ameti peadirektor ei andnud kooskõlastust järgmiste põhjendustega: erakooli õppekava peab kooskõlas erakooliseaduse § 11 lg-ga 4 olema vastavuses riikliku õppekavaga; vastavat riiklikku kesktaseme õppekava Eestis ei ole, sest Eesti Mereakadeemia on rakenduskõrgkool; puudub kutseaduse §-i 4 alusel kinnitav kutsestandard, mis määrab kindlaks kutsekvalifikatsioonist tulenevad nõuded teadmiste, oskuste, vilumuste, kogemuste, väärtushinnangutele ja isikuomadustele; meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelises konventsioonis sisalduvat miinimumstandardit ei saa pidada Eestis kehtivaks kutsestandardiks.

Haridusminister keeldus avaldaja kutseõppeasutusele vastava koolitusloa andmisest, märkides põhjenduseks Veeteede Ameti peadirektori kooskõlastuse andmata jätmise. Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole.

Vabariigi Valitsus tegi järgmised õiguslikud järeldused. Erakooliseaduse § 5 lg-e 5 p-i 1 kohaselt on dokumendiks, mis lisatakse koolitusloa taotlusele, haridustasemele või erakooli liigile vastav õppekava. Sama seaduse § 11 lg-e 4 pi 4 kohaselt peab erakooli õppekava kutseõppeasutuse puhul vastama kutse-, eri- või ametiala riiklikule õppeka-

vale. Kutseõppeasutuse seaduse § 11 lg-e 2 kohaselt lähtutakse kutse-, eri- või ametiala riiklike õppekavade koostamisel vastavate kutsenõukogude kinnitatud kutsestandarditest ning neile õppekavadele kehtestatud üldnõuetest. Viidatud paragrahvi 3 lõike kohaselt kinnitab märgitud üldnõuded Vabariigi Valitsus, riiklikud õppekavad koostab Haridusministeerium, võttes aluseks kutsenõukogude kinnitatud kutsestandardid. Valdkonniti kinnitab riiklikud õppekavad haridusminister määrusega.

Vabariigi Valitsuse 13.10.1998 määrusega nr 233 kinnitatud "Kutse-, eri- ja ametialade riiklike õppekavade üldnõuete" p-i 2 kohaselt peavad kutseõppeasutuste õppekavad, mille järgi omandatakse kutsekeskharidus riigi-, munitsipaal- ja erakutseõppeasutustes, vastama riiklikele õppekavadele. Vabariigi Valitsus märkis järeldustes, et tolle ajani puudusid haridusministri poolt valdkonniti kinnitatud kutse-, eri- või ametiala riiklikud õppekavad, samuti laevajuhtimise valdkonda reguleerivad kutsestandardid. Seetõttu ei olnud avaldajal võimalik täita erakooliseaduse § 11 lg 4 p-i 4 ning kutseaduse §-i 4 nõudeid.

Haridusministri käskkirja põhjenduses puudus erakooliseaduse § 5 lg-s 9 sätestatud konkreetne õiguslik ja faktiline alus. Koolitusloa andmisest võib keelduda erakooliseaduse § 5 lg-s 5 ettenähtud andmete puudumisel või mittevastavusel õigusaktidega kehtestatud nõuetele või kui ekspertiisi tulemused õppekava kohta on negatiivsed. Ekspertiisikomisjon hindas aga laevajuhtimise õppekava positiivselt. Käskkirjas oli viidatud küll erakooliseaduse § 5 lg-le 9, kuid mitte selles nimetatud konkreetsele keeldumise õiguslikule alusele. Seadused ei sätesta koolitusloast keeldumise alusena Veeteede Ameti peadirektori keeldumist kooskõlastusest, liiati taotlejast olenematutel põhjustel. Vabariigi Valitsus märkis veel, et kõik teised erakutseõppeasutused tegutsevad ilma kutse-, eri- ja ametiala riiklike õppekavadeta ning erakooliseaduse alusel antud koolituslubade alusel.

(5) Vabariigi Valitsus otsustas, et haridusministri käskkiri oli vastuolus põhiseaduse ning erakooliseadusega. Haridusministrit kohustati korraldama kutse-, eri- ja ametialade riiklike õppekavade koostamine ja kinnitamine. Õiguskantsleri sekkumine avas seega tee avaldaja rikutud õiguste ennistamisele. Vabariigi Valitsus viis õiguskantsleri pöördumise alusel läbi põhjaliku ning asjatundliku teenistusalase juurdluse. Vabariigi Valitsuse korraldus teenistusalase juurdluse kohta kästitletud juhu osas on vormilt ja sisulise analüüsi poolest märkimist vääriv kui kvalitatiivselt uus tasand Vabariigi Valitsuse järelevalvetegevuses.

(383)

10.3. HARIDUSÕIGUSTE TAGAMINE ON KOHALIKE OMAVALITSUSTE KOHUSTUS

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, et Loksa valla Vihasoo Lasteaed-Algkooli ei võetud vastu tema last. Keeldumise motiiviks oli kooli põhimääruses sätestatud vanusepiirang.

(2) Avaldaja vaidlustas sellega seoses Loksa Vallavolikogu 22.02.2000 määruse nr 4 "Vihasoo lasteaed-alkooli põhimääruse kinnitamine" lisa "Vihasoo lasteaed-alkooli põhimäärus" p 2 lg 1 kooskõla koolieelse lasteasutuse seaduse §-ga 10 ning jao "Õppe- ja kasvatuskorralduse alused" p 1 nummerdamata 19. lõike kooskõla sama seaduse §-ga 19. Osundatud avaldus kätkes seega endas alust algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus kahest aspektist – nii põhiõiguste ja -vabaduste rikkumise kui ka õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse küsimuses.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada kas oli tegemist põhiseaduse § 37 lg-s 2 1. lauses sätestatud eden-damiskohustuse eiramisega.

(4) Põhiseaduse § 37 lg-s 3 mainitud õigus hõlmab vanemate õiguse ja vabaduse valida, millisesse lasteaed-alkooli laps paigutada. Sellega seonduv õiguspärane ootus, et ka Loksa vallas on vastavalt võimalustele püütud luua maksimaalselt tingimusi viidatud õiguse ja vabaduse tagamiseks. Õiguskantslerile saadetud avaldaja poolt valla omavalitsusorganitele adresseeritud kirjade ning nende vastuste koopiatest ilmnes mõistmatust põhiseaduse §-s 14 sätestatu suhtes. Samuti oli selge, et vallavalitsuse keeldumine Loksa Vallavolikogu seadusega vastuolus oleva määruse alusele viidates on samas ka põhiseaduse § 154 lg-e 1 rikkumine. Osundatud sättest tuleneb kaks põhi-alust kohalike omavalitsuste tegevusele – esiteks omavalitsusliku autonoomia põhimõtte kohaliku elu küsimuste otsustamisel, kuid teiseks tegevuse seaduslikkuse nõue. Mõlemast kokku tuleneb, et omavalitsuslik autonoomia ei ole kõikelubatus, ammugi mitte aga õigustus eirata põhiseaduse §-i 14 kohustust ning tegevuse seaduslikkuse nõuet.

Õiguskantsler otsustas esitada Loksa Vallavolikogule ettepaneku viidatud määruse kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadusega, kuid lisaks pöörduda ka Harju Maavalitsuse poole järelevalve teostamiseks. Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse § 48 lg-e 1 kohaselt riikliku järelevalvet kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teostavad Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud ja maavanem. Riikliku järelevalve läbiviimise korra ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse, samuti juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid kehtestab haridus- ja teadusminister määrusega. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on riikliku järelevalve eesmärk aidata

kaasa kvaliteetse hariduse omandamisele koolis ning tagada õppe- ja kasvatustegevuse efektiivsus ja seaduslikkus.

(5) Kuna avaldus esitati 2002. aasta lõpus, kandus menetlus üle 2003. aastasse.

(790)

10.4. VÄLISRIIGIS OMANDATUD KUTSEKVALIFIKATSIOONI TUNNUSTAMINE

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole avaldusega Teede- ja Sideministeeriumi tegevuse peale haridust tõendava dokumendi (meresõidudiplomi) väljastamisel.

(2) Avaldaja leidis, et Teede- ja Sideministeerium on rikkunud tema õigusi ja 1978. a meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelise konventsiooni sätteid. Avaldaja oli omandanud kutsekvalifikatsiooni Vene Föderatsioonis ja oli nimetatud riigi kodanik, omades Eestis elamisluba. Isik soovis eelnimetatud konventsiooni nõuetest tulenevalt vahetada oma kutsekvalifikatsiooni tõendava dokumendi välja Eesti Vabariigi vastava dokumendi vastu, kuid Teede- ja Sideministeerium keeldus dokumenti väljastamast.

(3) Põhiküsimuseks oli selgitada välja, kas seadustest tulenevalt on võimalik Vene Föderatsioonis väljaantud meresõidudiplom vahetada Eesti Vabariigi meresõidudiplomi vastu.

(4) Õiguskantsler kontrollis eelnimetatud asutuse tegevust ja analüüsis õigusakte. Paralleelselt õiguskantsleri menetlusega analüüsis Teede- ja Sideministeerium nimetatud probleemi ja leidis, et isiku suhtes käituti ebaõigesti ning tehti otsus tunnustada välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni ja vahetada avaldaja meresõidudiplom.

(5) Teede- ja Sideministeeriumi aktiivse tegevuse tulemusena langes ära vajadus avaldaja õiguste tagamise jätkuvaks kontrollimiseks. Vastavasisulise selgituse andis õiguskantsler ka avaldajale.

(243)

11. ÕIGUS OMANDI KAITSELE

11.1. SISSEJUHATUS

Omandi kaitse on klassikaline inimõigus, mis on sätestatud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni esimese lisaprotokolli esimeses artiklis. Eesti põhiseaduses on omandi kaitse tagatud §-dega 32 ja 39, mis hõlmavad nelja erinevat õigust. Esiteks on tagatud kaitse sundvõõrandamise eest, teiseks on tagatud omandi vaba kasutamine, kolmandaks on tagatud pärimisõigus ja neljandaks autori õigused intellektuaalse omandi suhtes.

Õiguskantsleri seaduse § 20 lg-e 1 alusel teostab õiguskantsler kontrolli riigiasutuste tegevuse üle, sealhulgas põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise üle. Õiguskantsleri järelevalves on omaniku avalduse alusel kontrollitud riigiasutuste tegevust omandikitsenduste rakendamisel ja seoses maa sundvõõrandamise taotlusega. Menetlus keskendub neil juhtudel küsimustele, kas riigiasutus on omaniku õigusi piiranud, kas ta on seejuures lähtunud seadusest ja seadust adekvaatselt tõlgendanud.

Ülevaates on selles valdkonnas esitatud kaks kaasust. Esimene juhtum on seotud juurdepääsutee puudumisega, mis on maareformi tagajärjel tekkinud ulatuslik probleem. Maa tagastamise ja erastamise käigus moodustati katastriüksusi, millele puudub juurdepääs avalikelt teedelt ja tänavatelt. Inimesed olid harjunud aastakümnete jooksul kasutama juurdepääsu, millele nõukogude ajal ei olnud vaja servituute seada. Maareformi läbiviimisel, st enne kinnisasjade tekkimist, ei olnud samuti võimalik seada servituute ega sõlmida selleks siduvaid kokkuleppeid. Harjumuse kohaselt kasutatakse naaberkiinnistu maad läbipääsuks ilma kokkulepeteta. Kui naaber läbipääsu sulgeb, omandatakse põhimõte, et õigus kasutada juurdepääsuks võõrast kinnisasja peab olema ametlikult vormistatud ja kinnistusraamatusse sisse kantud. Maaküsimuste lahendamiseks on inimesed seni pidanud pöörduma kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse poole. Nii on neil esialgu raske omaks võtta mõtet kokkuleppe sõlmimisest naabriga ja temaga kohtuskäimisest, kui paratamatult vajaliku juurdepääsutee kasutamiseks ei õnnestu kokkuleppele jõuda. Naabrite omavaheliste eraõiguslike kokkulepete sõlmimisega ametnikud ei tegele ning kohtusse pöördumine on ainus lahendus. Õiguskantsleri menetluses oli juhtum, kus juurdepääsu saamiseks esitati maa sundvõõrandamise taotlus, mida aga õiguskantsler toetada ei saanud.

Teine omandi kaitset puudutav juhtum on seotud maastikukaitsealale jääva kinnisasja omaniku õigusega osaleda kaitse alla võtmise menetluses. Seda õigust rikuti. Keskkonnaminister reageeris õiguskantsleri sekkumisele meetmete rakendamisega nii konkreetse isiku õiguste taastamise suhtes kui ka üldise kaitse alla võtmise praktika ja vastava valdkonna õigusliku regulatsiooni korrastamisega.

11.2. JUURDEPÄÄSU TAGAMINE KINNISASJALE

(1) Advokaadibüroo pöördus õiguskantsleri poole kaebusega maavanema peale.

(2) Krundipiiride muutmisel maa erastamise käigus moodustati katastriüksus, millel puudus juurdepääs avalikule teele. Naabrite vahel tekkis tüli ning naaberkrundi omanik sulges seni kokkuleppel

kasutatud juurdepääsutee. Juurdepääsu tagamiseks taotles advokaadibüroo maavanemalt naaberkrundi teealuse maa sundvõõrandamist, kuid maavanem ei väljastanud luba sundvõõrandamise eeltöödeks. Maavanem osundas, et kinnistu omanikul on õigus pöörduda kohtusse juurdepääsu saamiseks üle võõra maa.

(3) Menetluses tuli hinnata, kas maavanema keeldumine sundvõõrandamise eeltööde loa väljastamisest oli seadusega kooskõlas.

(4) Õiguskantsler leidis, et tulenevalt põhiseaduse §-st 32 on sundvõõrandamise eelduseks avalik huvi ning see äärmuslik abinõu on lubatud üksnes juhul, kui eesmärk ei ole muul viisil saavutatav.

(5) Õiguskantsler selgitas juurdepääsuta kinnisasja omanikule ja teda esindavale advokaadibüroole sundvõõrandamise põhiseadusega määratud tingimusi ja õigust nõuda juurdepääsu üle võõra maa kohtu kaudu.

(35)

11.3. MAAOMANIKU ARVAMUS KINNISASJA KAITSE ALLA VÕTMISEL

(1) Kinnisasja omanik kaebas õiguskantslerile, et maastikukaitseala moodustamisel ei küsitud tema kui maaomaniku arvamust kaitse alla võtmise küsimuses, kuigi kaitstavate loodusobjektide seadus seda nõuab. Samuti näitas avaldaja, et talle saadetud kaitsekohustuse teatises oli märgitud vale kaitse alla võtmise aeg.

(2) Kontrollimisel selgus, et uue kaitse-eeskirja ettevalmistamisel laiendati maastikukaitseala piire, kuid täiendavalt kaitse alla võetavate maaüksuste omanike arvamust selle kohta ei küsitud.

(3) Menetluses tõusetus küsimus, kas maaomaniku arvamust tuleb küsida ka olemasoleva kaitseala laiendamise korral või üksnes uue kaitseala loomisel. Samuti tuli hinnata, kas rikkumisest tulenevalt võib maaomanik nõuda kaitseala piiride muutmist. Kontrollida tuli kaitsekohustuse teatise andmete õigsust.

(4) Õiguskantsler leidis, et maa-ala kaitse alla võtmisel tuleb alati küsida maaomaniku arvamust ja tegi keskkonnaministrile ettepaneku vabandada maaomaniku ees, kelle õigust arvamuse avaldamiseks menetluse käigus rikuti. Samuti palus õiguskantsler, et keskkonnaminister maaomanike esitatud arvamuse alusel kaaluks kaitseala piiride muutmist.

(5) Kaitseala valitseja esindaja vabandas avaldaja ees. Kaitseala valitseja ja ministeeriumi esindajate ning avaldaja kohtumisel kuulati ära maaomaniku seisukoht ja leiti, et kaitseala eesmärgid ja

maaomaniku huvid ei ole sisuliselt vastuolus. Keskkonnaministri hinnangul rikuks avaldajale kuuluva maa väljaarvamine maastikukaitseala terviklikkust. Minister tegi kaitseala valitsejale ettepaneku väljastada maaomanikule õigeid faktilisi asjaolusid kajastav kaitsekohustuse teatis.

Õiguskantsler soovitas keskkonnaministril edaspidi Vabariigi Valitsusele esitatava kaitse-eeskirja eelnõu seletuskirjas näidata, kas ja milleks senist kaitseala laiendatakse ning mida arvavad sellest kaitse alla võetavate kinnisasjade omanikud. Seda soovitus on minister edaspidi järginud.

Ühtlasi avastas õiguskantsler menetluse käigus, et keskkonnaminister oli 1995. aasta 14. augustil ilma õigusliku aluseta andnud määruse nr 31 kaitsekohustuse teatise vormi kinnitamiseks. Nimetatud määruse tunnistas keskkonnaminister õiguskantsleri nõudel kehtetuks 24. mai 2002.a. määrusega nr 36.

(709)

12. OMANDIREFORMI LÄBIVIIMINE

12.1. SISSEJUHATUS

Omandireformi peamised läbiviijad on kohalikud omavalitsused, kelle üle teostavad riiklikku järelevalvet maavanemad ja Maa-amet. Halduse kontrollis on oluline osa halduskohtul. Kuna õiguskantsleri roll 2002. aastal piirdus omandireformiga tegelevate riigiasutuste tegevuse kontrollimisega, siis on ülevaates kirjeldatud maavanema tegevuse peale esitatud kaebusi. Esimesel juhul oli maavanem erastamise korraldajana keeldunud vaba maana erastamisele pandud maad erastamast, kuna teine isik taotles sama maad ostueesõigusega. Teisel juhul teostas maavanem riiklikku järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksikaktide üle, kuid rikkus seejuures järelevalvemenetluse korda. Suur hulk omandireformi läbiviimist puudutavaid kaebusi puudutavadki kohalike omavalitsuste tegevust ja on edastatud maavanematele järelevalve teostamiseks või saanud selgitava vastuse.

12.2. VABA MAA ERASTAMISEST KEELDUMINE

(1) Avaldaja taotles vaba põllumajandusmaa erastamist ja esitas õiguskantslerile kaebuse vallavolikogu ja maavanema peale, kes talle maad ei erastanud.

(2) Kontrollimisel selgus, et vaba maana erastamisele pandud maaüksuse naabruses olevad ehitised müüdi ning ehitiste omanik esitas taotluse sama maaüksuse ostueesõigusega erastamiseks.

(3) Menetluse käigus oli vaja hinnata, kas erastamisel tuleb eelistada vaba põllumajandusmaa eras-

tajat, kelle taotlus oli esitatud varem, või ehitiste omanikku, kellel seaduse järgi on ostueesõigus maa erastamisel ehitiste juurde.

(4) Õiguskantsler nõustus maavanema seisukohaga, et vaba põllumajandusmaana ei kuulu erastamisele selline maa, millele on esitatud ostueesõigusega erastamise taotlus.

(314)

12.3. MAAVANEMA JÄRELEVALVEMENETLUSE KORRA RIKKUMINE

(1) Avaldaja ei olnud rahul maavanema järelevalvemenetlusega vallavolikogu üksikaktide seaduslikkuse kontrollimisel.

(2) Vaidlustatud otsused puudutasid maakorralduskava kinnitamist ja selle koostamise kulude tasumist. Maavanem oli 2002. aasta maikuu avaldajale teatanud, et vallavolikogu nimetatud üksikaktid on seadusega vastuolus, kuid volikogu ei olnud neid muutnud. Õiguskantsler tegi kindlaks, et seadusega vastuolus olevate üksikaktide avastamisel ei pöördunud maavanem mõistliku tähtaja jooksul volikogu poole ettepanekuga otsuste kooskõlla viimiseks kehtivate õigusaktidega. Alles 2002. aasta detsembris, pärast õiguskantsleri sekkumist, saatis maavanem volikogule kirja, mis aga ei sisaldanud tähtaega ega õiguslikku põhjendust üksikakti seadusega kooskõlla viimiseks.

(3) Menetluse käigus selgitati välja põhjus, miks maavanema järelevalvemenetlus ei ole andnud tulemusi avaldaja õiguste kaitseks, kuigi maavanem oli tuvastanud vallavolikogu üksikaktide ebaseaduslikkuse.

(4) Õiguskantsler juhtis maavanema tähelepanu järelevalvemenetluse puudustele ja palus täiendavalt kontrollida volikogu veel ühe üksikakti seaduslikkust, kuna see oli avalduse lahendamise seisukohalt oluline ning maavanem ei olnud selle seaduslikkuse osas seisukohta võtnud.

(5) Vastuse oma märgukirjale sai õiguskantsler alles pärast meeldetuletuse saatmist, millega rikuti õiguskantsleri seadusega riigiasutusele pandud kohustust täita õiguskantsleri nõuded õiguskantsleri poolt näidatud tähtaja jooksul. Õiguskantsler tõdes, et maavanema järelevalves on rikutud seadusega sätestatud korda ja hea halduse tava ning juhtis sellele maavanema tähelepanu.

Volikogu muutis maavanema poolt vaidlustatud otsused 2003. aasta jaanuaris ning maavanema hinnangul viidi need seaduste ja muude õigusaktidega kooskõlla. Õiguskantsler nentis, et lõpptulemusena on maavanema järelevalvemenetluses antud hinnang kõigile avaldaja poolt vaidlustatud üksikaktidele, millega maavanema järelevalvemenetlus on lõpule viidud.

(797)

13. KALAPÜÜGIÕIGUS

13.1. SISSEJUHATUS

Kalandus on olnud Eesti alal elanud inimestele eluliselt tähtis tegevusala. Kalapüügiõigus on seotud põhiseaduse §-s 29 sätestatud põhiõigusega töötada vabalt valitud tegevusalal ning §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega. Samavõrd asjassepuutuv on põhiseaduse § 53, mis paneb igaühele kohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda, et tagada inimestele rahuldav elukeskkond ja vajalikud loodusressursid. Kalapüügiseaduses on riik konkre- tiseerinud kalapüügiõiguse sisu ja kasutamise tingi- mused. Püügivõimaluste jaotamisega tegelevad riigiasutused ning nende tegevuse seaduslikkuse tagamisest on huvitatud kõik piiratud ressursi jaga- misel osalevad rannaelanikud, kutselised kalurid ja laevaomanikud.

13.2. PÜÜGIVÕIMALUSTE ENAMPAKKUMISTE SEADUSLIKKUS

(1) Kalurite ja reederite esindajad pöördusid õiguskantsleri poole kaebusega keskkonnaministri tegevuse peale seoses püügivõimaluste enampak- kumiste korraldamisega.

(2) Keset püügivõimaluste jaotamise menetlust võttis Riigikogu 23.01.2002 vastu ja jõustas püügi- võimaluste jaotamise aluste muudatuse. Varem kehtinud kalapüügiseaduse kohaselt olid nn ajaloo- lise püügiõiguse järgi püügivõimalused jaotatud ning käimas püügivõimaluste enampakkumised 10 % püügivõimaluste jaotamiseks, mis varasema seaduse kohaselt tuli jaotada enampakkumise teel. Uue korra järgi on kõik kutselise kalapüügi kvoodid põlistatud neile kaluritele, kes on kala püüdnud eelmisel kolmel aastal. Kalapüügiseaduse muut- mise seaduse avaldamine ja jõustumine tekitas jõulise protestilaine. Vaidlustati enampakkumiste korraldamine ja nõuti oksjonite jaoks reserveeritud 10 % püügivõimaluste jaotamist ajaloolise püügi- õiguse alusel.

Keskkonnaminister pidas vajalikuks viia pooleli- olev menetlus lõpule vana seaduse kohaselt, kuna otsused enampakkumiste läbiviimise kohta tehti enne seadusemuudatuse jõustumist.

(3) Menetluse käigus tuli vastata küsimusele, kas keskkonnaministril on õigus jätkata vana korra järgi enampakkumiste korraldamist.

(4) Õiguskantsler sedastas, et uus seadus jõus- tus ajal, mil püügivõimaluste jaotamise menetlus oli veel lõpetamata. Menetlus algas kutselise kalapüü- giloo taotluste esitamisega detsembris 2002. Kala- püügiseaduse muutmise seaduses puudusid raken- dussätted püügiõiguse jaotamise uue korra raken-

damiseks varem käivitunud menetluse suhtes. Seetõttu leidis õiguskantsler, et püügivõimaluste jaotamise ja enampakkumiste korraldamise kohta tehtud õiguspäraste haldusaktide muutmise on akti andnud haldusorgani kaalutusõiguse raamides. Õiguskantsleri poolt teostatav kontroll on eksterne, seega ei saa õiguskantsler üle võtta kontrollitava asutuse või ametiisiku pädevuses olevate küsi- muste lahendamist. Kui haldusmenetlust regulee- rivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, kohal- datakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme.

(5) Õiguskantsler selgitas avaldajatele oma seisukohta.

(147; 148; 366; 378)

14. AVALIK-ÕIGUSLIKE RAHALISTE KOHUSTUSTEGA SEOTUD KÜSIMUSED

14.1. SISSEJUHATUS

Põhiseaduse § 113 kohaselt sätestab riiklikud maksud, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Põhiseaduse selle sätte mõte on keeld sätestada riiklikke maksusid, koormisi, lõivusid, trahve ja sundkindlustuse maksusid seadusest alamalseisvate aktidega.

Sõnastuselt hõlmab §-i 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Põhisea- duse §-i 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigi- kogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Põhiseaduse tõlgendamise praktikas on jõutud järeldusteni, et põhiseaduse §-i 113 tuleb tõlgendada laiendavalt ning arvestada tuleb ka selles otseselt loetlemata maksetega. Lisaks maksudele, lõivudele, koormistele, trahvidele, sundkindlustuse maksetele eksisteerib paratamatult rida muid vaja- likke avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, mis põhi- seaduse §-i 113 kohaselt tuleb kehtestada seadu- sega.

Õiguskantsleri seaduse § 20 lg-e 1 alusel teostab õiguskantsler kontrolli riigiasutuste tegevuse üle, sealhulgas põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise üle. Õiguskantsleri järelevalvemenetluses on isiku avalduse alusel kontrollitud Maksuameti tegevust seoses isikute väidetavalt ebavõrdse kohtle- misega tulumaksuga maksustamisel õigusvastaselt võõrandatud maa asendamisel, aga samuti eripensi- onide tulumaksuga maksustamisel, analüüsides tulu-

maksuseaduse muutmisega tekkinud olukorda, arvestades kehtivate õigusaktide koostoimet ning õiguse üldpõhimõtteid: võimalikku vastuolu õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiibiga.

14.2. TULUMAKSUGA MAKSUSTAMINE

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole seoses isikute väidetavalt ebavõrdse kohtlemisega tulumaksuga maksustamisel õigusvastaselt võõrandatud maa asendamisel.

(2) Omandireformi käigus tagastatud vara ja kompensatsioonina saadud erastamisväärtpaberite võõrandamisel saadud tulu käsitlemisel rakendatakse tulumaksuseaduses ühtseid põhimõtteid. Tulumaksuseaduse § 15 lg 4 p-dest 2, 5 ja 8 tulenevalt ei maksustata tulumaksuga omandireformi käigus tagastatud vara ega tulu selle vara võõrandamisest; samuti tulu, mida õigustatud isik on saanud talle vara kompenseerimise korralduse alusel väljaantud erastamisväärtpaberite müügist. Ühtseks põhimõtteks on, et tagastatud vara või kompensatsiooni esmane võõrandamine ei ole maksustatav. Tagastatud vara või erastamisväärtpaberite sekundaarsed ehk järgnevad omanikud peavad nende võõrandamisel saadud tulult maksuma tulumaksu samadel alustel nagu muu vara võõrandamisel. Seda põhimõtet ei rakendata üldjuhul aga erastatud vara võõrandamisest saadud tulu maksustamisel, kuigi mitmel erijuhtudel on ka erastatud vara võõrandamine tulumaksuvaba.

(3) Menetluses tuli hinnata, kas tulumaksuga maksustamisel õigusvastaselt võõrandatud maa asendamisel on tegemist võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega.

(4) Õiguskantsler asus seisukohale, et pöördumises kirjeldatud juhtumit ei ole alust käsitleda isikute ebavõrdse kohtlemisena, sest sellist restitutsioonivormi nagu õigusvastaselt võõrandatud maa asendamine, seadus ette ei näe. Maad on võimalik kas tagastada või kompenseerida. Tõsi küll, maa kompenseerimise ja erastamise tingimused on maareformi seaduses sätestatud selliselt, et isik, kellele ei ole võimalik maad tagastada, saab selle eest kompensatsiooni ulatuses, mis võimaldab saadud erastamisväärtpaberite abil erastada samaväärset maad teises kohas. Tagastatud maa omanik ja kompensatsiooni saaja on seega maksustamise suhtes võrdsetes tingimustes. Järgnevatele tehingutele maksusoodustus aga enam ei laiene. Kui näiteks kompensatsioonina saadud erastamisväärtpaberite eest erastatakse maad või ostetakse ettevõtete aktsiaid, siis omandatud maa või aktsiate võõrandamisel maksusoodustust üldjuhul ei kohaldata.

(5) Õiguskantsler selgitas avaldajale tulumaksuga maksustamise tingimusi.

(247)

14.3. ERIPENSIONIDE TULUMAKSUGA MAKSUSTAMINE

(1) Avaldaja ei olnud rahul eripensionide tulumaksuga maksustamisega, viidates võimalikule vastuolule õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiibiga.

(2) 1. jaanuarist 2002. aastast kehtib uus tulumaksuseaduse § 19 lg 3 p-i 1 sõnastus, mille kohaselt ei maksustata tulumaksuga Eesti riigi poolt seaduse alusel makstavaid pensione ja kogumispensionide seaduses sätestatud kohustuslikku kogumispensioni kokku osas, mis ei ületa §-s 23 sätestatud kolmekordset maksuvaba tulu. Täiendavalt võib tulumaksuseaduse § 42 lg-e 1 alusel pensionide väljamaksmisel kinnipeetava tulumaksu arvutamisel maha arvata igas kalendrikuus 1/12 vastavalt §-s 23 sätestatud maksuvabast tulust. Residendi füüsilise isiku maksuvaba tulu on 2002. aastaks (vastavalt §-le 23) 12 000 krooni. Iga kalendrikuu maksuvaba tulu on 1000 krooni. Lähtuvalt eeltoodust on 2002. aastal maksuvabad pensionid, mis on suurusega 4000 krooni või alla selle.

(3) Menetluse käigus tuli hinnata, kas tulumaksuseaduse § 19 lg 3 p 1 ja rahandusministri 3. detsembri 2001. a määruse nr 102 "Rahandusministri 27. augusti 1998. a määruse nr 67 "Tulumaksuseadusest ja sotsiaalmaksuseadusest tulenevate õigusaktide kinnitamine" muutmise" lisa 1 "Pensionidelt tulumaksu kinnipidamise korra" rakendamine rikub õiguskindluse ja õiguspärase ootuse printsiipi.

(4) 15. detsembril 1999. aastal vastu võetud tulumaksuseaduse § 19 lg 3. p-des 1 ja 2 sätestatud (tulumaksuga ei maksustatud riikliku pensionikindlustuse seaduse ja Eesti riigi poolt eriseaduse alusel makstavaid pensione) puhul ei olnud tegemist tähtajalise maksusoodustusega.

Vastavalt tulumaksuseaduse § 3 lg-le 1 on § 1 lg-s 1 nimetatud tulumaksu maksustamisperiood kalendriaasta.

Õiguskantsler leidis, et seadusandja võib tulumaksusoodustuse andmise aluseid (tingimusi) etteulatavalt järgmise maksustamisperioodi - kalendriaasta - kohta muuta. Seega ei ole tulumaksuseaduse § 19 lg 3 p-i 1 muutmise vastuolus õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega. Esitatust tulenevalt on rahandusministri 3. detsembri 2001. a määruse nr 102 "Rahandusministri 27. augusti 1998. a määruse nr 67 "Tulumaksuseadusest ja sotsiaalmaksuseadusest tulenevate õigusaktide kinnitamine" muutmise" lisa 1 "Pensionidelt tulumaksu kinnipidamise korra" p-des 1 kuni 5 sätestatud kooskõlas tulumaksuseadusega, kusjuures ülalmainitud lisa 1 p 5 ei oma tagasiulatuvat jõudu.

(5) Õiguskantsler selgitas avaldajale, et õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet on põhja-

likult käsitletud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendis nr III-4/1-5/94 asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 25 lg 3 põhiseadusele vastavuse läbivaatamine ENSV taluseaduse § 30 lg 2 kehtetuks tunnistamise osas.

"Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eesti õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik".

Kolleegium on leidnud, et õiguspärase ootuse põhimõte on seotud kindla tähtajaga, näiteks taluseaduse alusel loodud taludele maksuvabastus viis aastat. Konkreetse maksuvabastuse tähtaja jooksul seadusandja poolt tehtav muudatus seaduses (näiteks tähtaegse maksuvabastuse selle kehtivuse perioodil kehtetuks tunnistamine) oli vastuolus õiguspärase ootuse printsiibi ja seetõttu põhiseaduse §-ga 10.

(412)

14.4. ÕIGUS ÕPPEMAKSU HÜVITISELE

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole seoses avaliku teenistuse seaduse §-st 53 tuleneva õigusega saada õppemaksu hüvitist riigieelarvelistest vahenditest.

(2) Avaliku teenistuse seaduse § 53 lg-e 2 järgi on riiklikus kõrgkoolis õppival Eesti kodanikul, kelle mõlemal või ühel vanemal on või oli vähemalt 15-aastane teenistusstaaž riigiametnikuna, õigus saada õppemaksu hüvitist riigieelarve vahenditest Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korras, välja arvatud juhul, kui nimetatud staaž on katkenud avaliku teenistuse seaduse §-s 154 sätestatud asjaoludel. Samasugune õigus on ka isikul, kelle vähemalt üks riigiteenistuses olnud vanematest või riigiteenistuses olnud abikaasa invaliidistus või suri töövigastuse, kutsehaiguse, tema suhtes teenistusülesannete tõttu toimepandud ründe või kuriteo tõkestamise tagajärjel.

(3) Menetluse käigus tuli hinnata avaliku teenistuse seaduse § 53 lg-s 2 sisalduva volitusnormi täitmatajätmise seaduslikkust.

(4) Õiguskantsler leidis, et avaliku teenistuse seaduse § 53 lg-s 2 sisaldub volitusnorm, mille kohaselt Vabariigi Valitsus kehtestab oma määrusega korra riiklikus kõrgkoolis õppiva isiku õppemaksu hüvitamiseks juhul, kui isiku vanemal on olnud vähemalt 15-aastane teenistusstaaž riigiametnikuna. Nimetatud volitusnormi alusel ei saa aga vastavat korda kehtestada õppemaksu puudumise tõttu riiklikes kõrgkoolides. Seega kui õiguslik

alus (õppemaks) puudub, siis ei saa ka vastavat korda kehtestada.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kirjeldatud situatsioon ei ole käsitletav ebaseaduslikuna, kuigi õppemaksu kehtestamise korral oleks vastava sätte rakendamine riiklikes kõrgkoolides õppivate isikute suhtes kohustuslik.

(5) Õiguskantsler osundas, et Haridusministeeriumi poolt välja töötatud ja Riigikogu menetluses oleva "Õppetoetuste seaduse" eelnõu (862 SE) §-i 48 kohaselt nähakse ette "avaliku teenistuse seaduse" § 53 muutmise järgmiselt:

"§ 53. Riigi tagatud õppelaenu tagastamine

Riigi tagatud õppelaenu tagastatakse riigieelarveliste vahendite arvelt Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel ja korras."

(121)

14.5. LIIKLUSKINDLUSTUSE FONDI OTSUSE SEADUSLIKKUS

(1) Avaldaja esitas kaebuse Liikluskindlustuse Fondi tegevuse peale, milles palus õiguskantsleril anda õiguslik hinnang Liikluskindlustuse Fondi otsustele seoses kahju hüvitamisega.

(2) Kontrollimisel selgus, et 2001. aasta 1. juunist jõustunud liikluskindlustuse seadus näeb ette kohtueelse kaebemenetluse korras vaidluste lahendamise kindlustuse vahekohtus.

Kindlustuse vahekohus (edaspidi vahekohus) on sõltumatu kindlustusvaidluste lahendamise institutsioon. Kaebus esitatakse Eesti Liikluskindlustuse Fondile. Vahekohus vaatab kaebuse läbi ainult siis, kui isik, kelle peale kaebus esitati, annab kirjaliku nõusoleku kaebuse läbivaatamiseks vahekohtu menetluses. Kannatanu või kindlustatu poolt liikluskindlustuse kindlustusandja vastu esitatud nõude läbivaatamiseks ei ole eespool sätestatud nõusolek vajalik. Kindlustusandjal on kohustus osaleda vahekohtu menetluses. Vahekohtule võib esitada kaebuse kindlustusandja või Eesti Liikluskindlustuse Fondi tegevuse peale. Vahekohus vaatab läbi Eestis tegutseva kindlustusandja kaebuse teise Eestis tegutseva kindlustusandja peale.

(3) Õiguskantsler selgitas, et avalduses märgitud Eesti Liikluskindlustuse Fondi puhul on tegemist mitte riigiasutusega, vaid avalik-õigusliku juriidilise isikuga, mille ülesandeks on liikluskindlustuse seadusest tulenevate funktsioonide täitmine (LKS § 60 lg 1). Seega seadusest tulenevalt ei ole õigusliku hinnangu andmine Liikluskindlustuse Fondi otsustele õiguskantsleri pädevuses. Kui ülalmainitud otsuste täitmise pinnalt tekib vaidlus, siis lahendatakse see kohtus.

(197)

15. KODAKONDSUSKÜSIMUSED JA VÄLISMAALASTE ÕIGUSTE KAITSE

15.1. SISSEJUHATUS

Tegemist on küsimustega, mis õiguskantsleri tähelepanu alla satuvad eelkõige läbi Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tegevuse peale esitatavate kaebuste. Välismaalaste õiguste tagamisega puutuvad kokku ka teised riigiasutused – Siseministeerium, kelle valitsemisalas on KMA ning kes teatud juhtudel on pädev otsustama välismaalaste õigusi puudutavaid küsimusi; samuti Välisministeerium, Eesti välisesindused, halduskohtud. Kaebusi seoses teiste asutuste tegevusega antud valdkonnas on vähe.

KMA ja tema osakondade tegevusega seoses esitati õiguskantslerile 2002. aastal kokku 27 avaldust. Eelmisel, 2001. aastal käsitleti kodakondsus- ja migratsiooniprobleeme 61 avalduse põhjal, millest õiguskantsleri menetluse võeti siiski vaid 23 avaldust*. Üle-eelmisel, 2000. aastal oli kõnealuses valdkonnas pöördumisi kokku 28. Seega on pöördumiste arv viimase kolme aasta jooksul jäänud ligikaudu samaks.

Peamiselt pöörduiti õiguskantsleri poole avaldustega, milles ei olnud rahul elamislubade väljastamise või pikendamise taotluste menetlemisega KMA-s. Avaldajaid leidsid, et nende taotlus elamisloa saamiseks on jäetud alusetult rahuldamata. Paljud kaebused käsitlesid menetlustähtaegade rikkumist või taotluse läbivaatamisega viivitamist. Probleemiks olid ka passi väljastamisest keeldumised.

Kodakondsus- ja migratsiooni-alaste pöördumiste jätkuvalt suure arvu tõttu on õiguskantsler pööranud enam tähelepanu KMA tegevusele. Eesmärgiks on selgitada probleemide tekkepõhjused, et vältida nende kordumist. Õiguskantsleri pöördumiste põhjal pidas Siseministeerium vajalikuks viia KMA-s läbi välismaalaste elamisloataotluste menetluseprotsessi ning taotluste menetlemisel õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimise tulemus- ja vastavusaudit. Ajendiks oli asjaolu, et KMA-s oli esinenud mitmeid elamislubade menetlemisega viivitamise juhtumeid, mis võib viidata sisekontrolli nõrkusele.

15.2. ELAMISLOA LÄBIVAATAMISE TÄHTAJA PIKENDAMINE

(1) Õiguskantsleri poole pöördus välismaalane kaebusega KMA tegevuse peale tähtajalise elamisloa taotluse menetlemisel.

(2) Avaldaja esitas KMA-le taotluse tähtajalise elamisloa saamiseks. KMA pikendas tema tähtaja-

lise elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaega ning teatas sellest avaldajale kirjaga. KMA tõi kirjas ära pikendamise põhjuse – nõutud dokumentide puudulik esitamine avaldaja poolt.

(3) Avalduses tõstatatud probleemide lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaja pikendamine on haldustoiming ning millised nõuded sellele õigusaktidest tulenevad. Samuti oli oluline selgitada, kellele edastada kaebusi sisaldavaid märgukirju.

(4) Õiguskantsler leidis, et elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaja pikendamine on haldustoiming, mis peab olema põhjendatud.

Õiguskantsler leidis, et KMA rikkus haldustoimingu motiveerimise kohustust, kuna ei näidanud oma kirjas piisavalt selgelt taotluse läbivaatamise tähtaja pikendamise põhjust.

Õiguskantsler asus seisukohale, et KMA rikkus avaldustele vastamise seaduse §-i 5, kuna ametiisiku tegevuse peale esitatud kaebuse vaatas läbi ametiisik, kelle tegevuse peale kaevati.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga siseministri poole, paludes võtta kasutusele meetmed taoliste juhtumite vältimiseks tulevikus. Siseministri selgituste kohaselt juhiti rikkumistele KMA peadirektori tähelepanu.

(94)

15.3. ELAMISLOA TAOTLUSE MENETLEMINE SOODUSTINGIMUSTEL

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid välismaalastest abikaasad kaebusega KMA tegevuse peale tähtajalise elamisloa taotluse menetlemisel.

(2) Avaldajad esitasid 8. veebruaril 2001 KMA taotlused tähtajalise elamisloa saamiseks. 22. mail 2001 toimus KMA-s avaldajatega vestlus, eesmärgiga täpsustada taotlustega seotud asjaolusid. Vestluse käigus püüti selgitada, kas avaldajad vastavad välismaalaste seaduse tingimustele, mis võimaldaks elamisloa anda väljaspool sisserände piirarvu, samuti vaadata nende taotlused läbi lühema tähtaja jooksul. Selgus, et selleks oleks avaldajatel vaja esitada täiendavaid dokumente, mis tõendaks avaldajate pidevat Eestis viibimist alates 1991. aastast. Avaldajatele selgitati võimalust esitada täiendavaid dokumente ning saada elamisloa soodustingimustel. KMA 3. oktoobri 2001 kirjas avaldajatele selgitati nimetatud asjaolusid veel kord. Samuti teatati, et avaldajate taotluste osas teeb KMA vastavalt seadusele otsuse hiljemalt 2001. aasta 31. detsembriks.

14. detsembril 2001 pikendas KMA avaldajate elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaega 30. juunini 2002 ning teatas sellest avaldajatele.

* 38 avaldust oli õiguskantslerile edastatud OSCE missiooni Narva esinduse poolt tutvumiseks ja vajadusel abi osutamiseks; vt õiguskantsleri 2001. aasta tegevuse ülevaadet, lk 11.

Avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole, kuna nad ei nõustunud tähtaja pikendamisega ning KMA toodud põhjendustega, leides, et KMA on piiranud nende õigusi. KMA peadirektori poolt õiguskantslerile antud esialgsetest selgitustest ilmnes, et 22. mail 2001 toimunud vestluse käigus avaldajad keeldusid võimalusest esitada täiendavaid dokumente, et saada elamisloa soodustingimustel.

KMA peadirektori vastusest õiguskantsleri täiendavale arupärimisele selgus, et elamisloa taotluse esitamisel ei taotlenud avaldajad enda suhtes soodustingimuste rakendamist. Kuna KMA käsutuses olnud andmete põhjal võis oletada, et avaldajate suhtes võib olla võimalik rakendada soodustingimusi, püüdis KMA ise välja selgitada soodustingimuste rakendamise võimalikkust. Sellest lähtuvalt nõudis KMA avaldajatelt täiendavate dokumentide ja andmete esitamist. KMA peadirektor leidis, et kuna sissereändajate arv on piiratud, oleks ülejäänud elamisloa taotlejate suhtes ebaõiglane, kui sissereände piirarvu täitumisel arvestatakse ka isikuid, kellele kõigi asjaolude väljaselgitamisel võiks anda elamisloa väljaspool sissereände piirarvu.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks siseministri poole, kes leidis, et KMA ei ole avaldajate elamisloa taotluste läbivaatamisel menetlusreegleid rikkunud.

(3) Juhtumi lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas elamisloa taotluse läbivaatamisel on ametnikul õigus kohustada taotlejat kasutama seaduses sätestatud soodsamat võimalust elamisloa saamiseks, kui taotleja seda kasutada ei saa või ei soovi.

(4) Õiguskantsler leidis, et KMA rikkus avaldajate elamisloa taotluste läbivaatamisel menetlusreegleid. KMA nõudis avaldajatelt täiendavate dokumentide esitamist alusetult ning pikendas taotluste läbivaatamise tähtaega õigusvastaselt.

Avaldajate taotlused võeti menetlusse 2001. aastal ning avaldajad ei taotlenud elamisloa väljastamist väljaspool sissereände piirarvu. KMA peadirektori kinnitust mööda oleks avaldajate taotluste põhjal olnud võimalik otsus elamisloa taotluse suhtes langetada kalendriaasta jooksul. Sellest tulevalt oleks KMA pidanud langetama otsuse avaldajate elamisloa taotluste osas hiljemalt 2001. aasta 31. detsembriks.

KMA leidis avaldajate elamisloa taotluste läbivaatamise käigus, et võib-olla ei pea avaldajaid arvestama sissereände piirarvu täitumisel. Sellisel juhul toimub elamisloa taotluse läbivaatamine teistel alustel.

Kuna avaldajad ei soovinud elamisloa taotluste esitamisel, et neile antaks elamisloa väljaspool sissereände piirarvu täitumist, asus KMA nende taotlusi soodustingimustel menetlema omal initsiatiivil.

Õiguskantsler leidis, et sellega rikkus KMA avaldajate õigusi. Riigiasutusel on küll kohustus vajadusel isikule selgitada seadusest tulenevaid soodsamaid võimalusi tema õiguste kasutamiseks, kuid riik ei saa kohustada isikut soodsamat võimalust kasutama. Kui avaldajate poolt esitatud dokumendid oleks näidanud, et nad kuuluvad vastavalt välismaalaste seaduse §-ile 21 isikute hulka, keda ei arvestata sissereände piirarvu täitumisel, oleks KMA olnud kohustatud soodsamat regulatsiooni – lühemat taotluse läbivaatamise tähtaega – kohaldama ka siis, kui avaldajad ei oleks seda taotlenud. Kuid KMA saanud kohustada avaldajaid esitama täiendavaid dokumente tõendamaks asjaolu, millele avaldajad elamisloa taotluste esitamisel ei tuginenud ega soovinudki tugineda. KMA õigusvastase tegevuse tagajärjel sattusid avaldajad seega ebasoodsamasse olukorda, kuna see võimaldas pikendada KMA-l taotluste läbivaatamise tähtaega kuue kuu võrra.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga siseministri poole, paludes koheselt rakendada abinõud avaldajate õiguste tagamiseks. Siseminister viis KMA-s läbi auditi, mis kinnitas, et KMA-l puudus seaduslik alus pikendada avaldajate elamisloa taotluste menetlemise tähtaega 30. juunini 2002. KMA tunnistas oma eksimust ning väljastas 22. märtsil 2002 avaldajatele tähtajalise elamisloa. Ametnikud, kelle tegevuse tõttu oli eksimus toimunud, olid selleks ajaks KMA teenistusest lahkunud.

(33)

15.4. POSTI TEEL SAABUNUD ELAMISLOA TAOTLUSE MENETLEMINE

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega KMA tegevuse peale oma abikaasa tähtajalise elamisloa taotluse registreerimisel.

(2) Avaldaja leidis õiguskantslerile esitatud avalduses, et KMA välismaalaste dokumenteerimise osakond rikkus tema õigusi, kuna tähtajalise elamisloa taotlus registreeriti õigusaktides sätestatud tähtajast hiljem.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks KMA peadirektori poole, kes leidis vastuses, et elamisloa taotlus oli registreeritud ja menetlusse võetud õigusaktides sätestatud nõudeid järgides.

(3) Avalduse lahendamise eelduseks oli leida vastus küsimusele, milline tähtaeg on ette nähtud posti teel saabunud elamisloa taotluse registreerimiseks ja menetlusse võtmiseks.

(4) Õiguskantsler leidis, et KMA välismaalaste dokumenteerimise osakond rikkus avaldaja abikaasa elamisloa taotluse registreerimisel menetlusreegleid.

Elamisloa taotluse esitab välismaalane üldjuhul Eesti välisesindusele. Vastavalt sel ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse 23. novembri 1999 määruse nr 362 (edaspidi Kord) p-le 3 esitab välismaalane, kes soovib saada luba esitamaks tähtajalise elamisloa taotlus erandina KMA-le, vastavasisulise sooviavalduse kirjalikult KMA regionaalosakonnale. Sooviavaldus registreeritakse KMA-s hiljemalt avalduse saabumisele järgneva tööpäeva jooksul ning vaadatakse läbi ja vastatakse hiljemalt ühe kuu jooksul.

Elamisloa taotlus saabus KMA välismaalaste dokumenteerimise osakonda 18. oktoobril 2001. Seega oleks KMA välismaalaste dokumenteerimise osakond pidanud elamisloa taotluse registreerima ja võtma menetlusse hiljemalt 19. oktoobril 2001. Elamisloa taotluse menetlusse võtmise ajahetk on isiku õiguste tagamise seisukohalt oluline, kuna sellest sõltub ka taotluse läbivaatamise tähtaeg. Kõnealusel juhul rikkus KMA välismaalaste dokumenteerimise osakond Korras sätestatud nõuet.

(5) Õiguskantsler pöördus telefoni teel KMA välismaalaste dokumenteerimise osakonna poole, paludes viga parandada. KMA nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning teatas, et avaldaja abikaasale on KMA 25. märtsi 2002 otsusega antud tähtajaline elamisluba.

(151)

16. ÕIGUS VABADUSELE, ISIKU-PUUTUMATUSELE JA TURVALISUSELE

16.1. POLITSEIASUTUSED

16.1.1. Sissejuhatus

Politseiasutuste tegevuse järelevalve on õiguskantsleri oluliseks ülesandeks. Põhiseadusest tuleneb igaühe õigus vabadusele ning isikupuutumatussele. Politsei ülesanne on tagada avalikku korda ning julgeolekut ning viia läbi süüteoasjade kohtueelset menetlust. Oluline on, et politsei tegevuses ei piirata põhiõigusi ülemääraselt ning jäädakse seaduses sätestatud piiridesse.

Politseiasutuste tegevuse peale esitatud avalduste arv on läbi aastate olnud üks kõrgemaid. 2002. aastal esitati õiguskantslerile 74 avaldust, milles kaevati politseiasutuse või -ametniku tegevuse peale. Õiguskantsleri vastuvõtul käis 53 inimest, kes ei olnud rahul politsei tööga. 32 avaldust edastas õiguskantsler lahendamiseks teistele riigiasutustele. Mitmel juhul andis õiguskantsler avaldajale õigusakti sisu selgitava vastuse. Õiguskantsler võttis sisulisse menetlusse kaheksa politsei tegevust puudutavat avaldust.

Paljud avaldused esitati politseinike tegevuse

kohta kriminaalasja menetlemisel, asja algatamisest keeldumisel või väidetavalt ebaseaduslikul lõpetamisel. Nimetatud avaldused suunati lahendamiseks prokuratuuri, kes teostab vastavalt seadusele järelevalvet kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse üle. Õiguskantslerile prokuratuuri tegevuse peale esitatud avaldused on sageli otseselt seotud politsei tegevusega, kuna kriminaalmenetlus politseis ning selle järelevalve prokuratuuris moodustab terviku. Prokuratuuri tegevuse osas pöörduti avaldusega õiguskantsleri poole 15 korral.

Prokurör on oma tegevuses sõltumatu ametiisik. Õiguskantsleri pädevus kontrollida prokuröri tegevust kriminaalmenetluse seaduslikkuse üle järelevalve teostamisel kattub halduskohtu pädevusega. Halduskohtu pädevust piiritles Riigikohtu üldkogu oma 22. detsembri 2000. a määruses nr 3-3-1-38-00. Riigikohus leidis, et "halduskohtu ülesanne pole kontrollida kriminaalmenetlustoimingu vajalikkust ja otstarbekust /.../. Halduskohtu ülesanne on kontrollida, kas menetlustoiminguga ei rikutud isiku põhiõigusi ega vabadusi". Riigikohtu halduskolleegium on 21. veebruari 2002. a määruses nr 3-3-1-2-02 leidnud, et halduskohus ei saa hinnata kriminaalmenetluse alustamise vajalikkust ega otstarbekust. Halduskohus saab kontrollida vaid seda, kas uurija ja prokurör toimisid seaduspäraselt. Riigikohus on leidnud, et kaebust prokuratuuri tegevuse peale ei saa halduskohtule esitada enne, kui on ära kasutatud seaduses ette nähtud kohtueelsed kaebevõimalused. Õiguskantsleri põhimõtteks on samuti mitte dubleerida olemasolevaid järelevalvemehhanisme ning jääda pädevuse piiridesse.

Õiguskantsleri poole pöördutakse ka siis, kui kriminaalmenetlus on jõudnud kohtuliku arutamise staadiumisse või on langetatud kohtuotsus. Seaduse kohaselt ei saa õiguskantsler menetleda asja, milles on käimas kohtueelne kaebemenetlus või kohtumenetlus või kui kohtuotsus on jõustunud, seega on õiguskantsleri sekkumine välistatud. Õiguskantsler lükkas tagasi avaldused, milles taotleti kriminaalasjades kohtuotsuste muutmist või muid õigusemõistmisse sekkuvaid toiminguid.

Suur hulk politsei tegevusega seotud avaldusi puudutas politseiametnike suhtlemist kodanikega. Avaldajad kaebasid ebaviisaka käitumise, solvamise või põhjendamatu vägivalda tarvitamise üle. Olenevalt asjaoludest menetles õiguskantsler avaldusi ise või edastas Politseiametile distsiplinaarmentluse läbiviimiseks. Mitmes avalduses puudutati kaebuste ja avalduste läbivaatamist ning vastamist politseiasutustes.

Kolmas osa kaebusi käsitles politseiametnike teenistussuhteid.

16.1.2. Sõnavabaduse ebaseaduslik piiramine politseiametnike poolt

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid arupärimisega Riigikogu liikmed A. Herkel ning J. Leppik, kes soovisid õiguskantsleri seisukohta politsei tegevuse seaduslikkuse osas Hiina usulise liikumise Falun Gong pooldajate kinni pidamisel ning politseijaoskonda toimetamisel.

(2) 12.–13. juunil 2002 viibis Eestis riigivisiidil Hiina Rahvavabariigi president Jiang Zemin. 13. juunil pidas Tallinna kesklinna politsei Radisson SAS hotelli juures kinni kaks Läti ning kaks Rootsi kodanikku – Hiinas alates 1999. aastast ametlikult keelatud usulise liikumise Falun Gong poolehoidjat – põhjusel, et nad jagasid möödakäijatele infomaterjali Hiinas toime pandud inimõiguste rikkumisest ning filmisid oma tegevust. Kinnipeetud toimetati politseijaoskonda. Pärast seletuste võtmist ja avalike koosolekute korraldamise korra selgitamist lubati välismaalastel lahkuda. Politsei leidis, et lendlehtede levitamine on üks meelevalduse vorm, mis vastavalt avaliku koosoleku seadusele tuleb seitse päeva enne meelevalduse toimumist kohalikus omavalitsuses sanktsioneerida. Kohustuse täitmatjätmise eest nägi kehtinud kriminaalkodeks ette karistuse.

20. juunil pöördusid õiguskantsleri poole Riigikogu liikmed A. Herkel ning J. Leppik, kes soovisid vastust küsimustele, kas infomaterjalide rahumeelset jagamist, selle tegevuse filmimist ning liikumise eraldusmärgi kandmist saab käsitleda osalemisena avalikul koosolekul ning, kas politsei toimis antud olukorras õigesti või oli tegemist sõnavabaduse või muude põhiseaduslike õiguste põhjendamatult piiramisega.

(3) Menetlusaluses asjas tuli leida vastus esiteks küsimusele, kas lendlehtede jagamine, tegevuse filmimine ning eraldusmärgi kandmine on "muu meelevaldus" avaliku koosoleku seaduse mõttes, millest tuleb avalikke võime teavitada seitse päeva enne toimumist? Teiseks, kas politseiametnikel on kohustus oma ülesannete täitmisel igal üksikjuhul kaaluda politseiliste meetmete tarvituselevõtmise proportsionaalsust, ning vajadusel iseseisvalt tõlgendada seaduse legaaldefiniitsioone, arvestades põhiseaduse nõuetega?

(4.1) Avaliku koosoleku seaduse § 2 sätestab: "Käesolevas seaduses mõistetakse avaliku koosolekuna väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatavat koosolekut, demonstratsiooni, miitingut, piketti, religioosset üritust, rongkäiku või muud meelevaldust." Avaliku koosoleku seaduse järgi peab koosoleku korraldaja vähemalt seitse päeva enne avaliku koosoleku läbiviimise päeva esitama valla- või linnavalitsusele avaliku koosoleku teate. Avaliku

koosoleku läbiviimine on keelatud, kui teade on jäetud registreerimata. Avaliku koosoleku seaduse § 14 lg 2 p 2 sätestab: "Politseiametnikul on õigus lõpetada koosolek, kui [...] koosoleku läbiviimine on keelatud vastavalt käesoleva seaduse paragrahv 8 lg-tele 6 ja 7."

Kuna "muud meelevaldust" õigusaktid ei defineeri, tuleb igal üksikjuhul hinnata, kas tegemist on muu meelevaldusega avaliku koosoleku seaduse mõttes. Seejuures tuleb lähtuda seaduse regulatsiooni eesmärkidest ning vaadelda, kas piirangud isiku põhiseaduslikele õigustele on eesmärgi olulisusega mõistlikus suhtes (proportsionaalsuse põhimõtte).

Põhiseaduse §-s 47 sätestatud kogunemisvabaduse eesmärgiks on tagada üksikisiku huvide ja seisukohtade ühine väljendamine ja kaitsmine. Avaliku koosoleku seadus loetleb seaduse ülesandena piirangute seadmise kogunemisvabadusele, mis on vajalikud riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbuse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks. Õiguskantslerile teadaolevalt ei kaasnud infomaterjalide levitamise ohtu inimeste turvalisusele, ei takistatud liiklust ega ohustatud avalikku korda, ei ohustatud rahvuslikku, poliitilist või muud vihkamist ega riivatud kõlblust. Seaduse mõtte ja eesmärkide arvestamine viitab antud juhtumil vajadusele tõlgendada "muud meelevaldust" kitsendavalt, jättes seaduse kohaldamisulatuselt välja juhud, kus ohtu ei seatud väärtusi, mille tagamist seadusega kogunemisvabadusele seatud kitsendused teenivad.

Lendlehtede levitamise loevad kogunemisvabadusega mittehõlmatuks ka teoreetilised käsitlused ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, mis peavad infomaterjalide jagamist kaitstuks sõnavabaduse põhimõttega.

Põhiseaduses on sõnavabaduse põhimõtte leidnud väljenduse §-s 45. Lendlehtede jagamine, milles juhitakse tähelepanu inimõiguste olukorrale Hiinas ning millele lisandub kriitika valitseva poliitilise režiimi aadressil, on poliitilise sisuga informatsiooni levitamine, mis on põhiseaduse §-ga 45 kaitstud. Antud õiguse piiramiseks peab vastavalt põhiseaduse §-le 11 olema mõistlik põhjendus. Sõnavabadust on ajalooliselt peetud demokraatia nurgakiviks, poliitilise sisuga teabe leviku piiramisele esitatakse kõikides demokraatlikes riikides erakordselt rangeid nõudeid. Konkreetset juhtumil ei esinenud asjaolusid, mida põhiseadus sõnavabaduse piiramise alustena õigustatuks peab.

Piirang, mis kohustaks isikuid linna- või vallavalitsusi oma igakordsest infomaterjalide rahumeelset levitamisest vähemalt seitse päeva ette teavitama ning sanktsioonid, mis etteteatamise kohus-

tuse mittetäitmisele järgnevad, ei ole mõõdupärane piirang demokraatlike väärtuste valguses, mida põhiseaduslik sõnavabaduse printsiip teenib.

Mõiste "muu meelevaldus" laiendav tõlgendamine viib olukorrani, kus mistahes arvamuse avaldus või teabe levitamine on mahutatav meelevalduse mõiste alla. Sellise kohustuse varjatud sisseseadmine on info vaba ringlemise piiramine.

(4.2) Kuni 1. septembrini 2002⁵ § 76¹ nägi ette kriminaalkaristuse avaliku koosoleku läbiviimise eest, mille kohta ei ole esitatud avaliku koosoleku seaduses sätestatud teadet. Politseil on õigus "kriminaalasjades toimetada politseisse õiguserikkumises osalenud isikuid selle asjaolude viivitamiseks väljaselgitamiseks." Et kõnesoleva juhtumi toimumise ajal kehtinud kriminaalkoodeksi ega haldusõiguserikkumiste seadustik ei näinud ette halduskaristust koosolekul lihtliikmena osalemise eest, nähes ette vastutuse vaid avaliku koosoleku läbiviimise eest, on küsitav, kuivõrd õigustatud oli kõigi "koosolekul osalejate" suhtes kinnipidamise kohaldamine. Samas ei ole õiguskantsleril võimalik asjaolusid tundmata anda hinnangut politsei käitumisele.

Vastavalt avaliku koosoleku seadusele on politseiametnikul õigus lõpetada koosolek, kui avaliku koosoleku teade on jäetud registreerimata.

Seega lasub politseiametnikel nii sanktsioneerimata avaliku koosoleku lõpetamisel kui sellise koosoleku läbiviimise eest kriminaalkaristuse määramisel kohustus igal üksikjuhtumil hinnata, kas politseiliste meetmete tarvituselevõtmine on proportsionaalses suhtes sellega kaasneda võiva isikuvabaduste piiramisega. Politseiametnik peab hindama, kas tegemist on "muu meelevaldusega" avaliku koosoleku seaduse mõttes, lähtudes ka põhiseaduse sätetest ning mõttest.

Laiendades avaliku koosoleku seaduses sisalduva "muu meelevalduse" mõiste ka infomaterjalide rahumeelsele levitamisele ning lõpetades vastava tegevuse selleks väidetavalt vajaliku registreerimise puudumise tõttu, sattusid politseinikud oma kaalutusõiguse teostamisel vastuollu põhiõiguste piiramise proportsionaalsuse nõudega.

Oma teguviisi põhjendamisel viitasid politseiametnikud riigivisiidi tähtsusele ja kõrgendatud julgeoleku tagamise vajadusele. Ehkki nimetatud asjaolud võivad omada tähendust, ei tohiks politseiametnikud ka riigivisiidi ajal loobuda kaalumast, kas politseiliste meetmete rakendamine on sellega kaasneda võiva isikuvabaduste piiramise raskusega mõistlikus suhtes.

(5) Õiguskantsler asus seisukohale, et lendlehtede jagamine, selle tegevuse filmimine ning liikumise eraldusmärgi kandmine ei ole "muu meelevaldus" avaliku koosoleku seaduse mõttes, millest

tuleb avalikke võime eelnevalt teavitada. Politseiametnikel on kohustus igal konkreetset juhtumil kaaluda, kas politseiliste meetmete tarvituselevõtmine on proportsionaalne ning vajadusel tõlgendada legaalsed definitsioonid, arvestades põhiseaduse nõuetega.

Nelja mõõdujatele rahumeelselt poliitilise sisuga infomaterjale jaganud, oma tegevust filminud ning poliitilise sisuga rinnamärki kandnud isiku toimetamine politseijaoskonda põhjusel, et nad viisid läbi avaliku koosoleku, on seaduse liigselt laiendav tõlgendamine, mille tagajärjel võib sattuda ohtu demokraatliku sõnavabaduse kui inimõiguse reaalseerimisele.

Õiguskantsler esines vastusega Riigikogu liikmete arupärimisele 7. oktoobril 2002. aastal Riigikogus.

(198)

16.1.3. Valedetektor kriminaalmenetluses

(1) Advokaadibüroo pöördus õiguskantsleri poole, paludes hinnata politsei poolt valedetektorit (polügraafitesti) kasutamise vastavust põhiseadusele ja seadusele.

(2) Avaldajale teadaolevalt olid viimasel ajal esinenud juhtumid, mil politseinikud kasutavad uurimistoimingutes valedetektorit uute tõendite saamiseks. Avaldaja soovis teada, kas polügraafitesti kasutamine on seaduslik tõendite kogumise viis.

Õiguskantsler alustas menetlust ja konsulteeris Sisekaitseakadeemia professor Jaan Huikiga, kes on valedetektoriekspert. Professor Huiki sõnul tehakse praktikas polügraafitesti enamasti psühholoogiaekspertiisi raames ütluste tõepärasuse kontrollimiseks. Valedetektorit kasutatakse ainult uuritava isiku nõusolekul ja uurija või kohtu määruse alusel.

Õiguskantsler pöördus Riigiprokuratuuri ja Politseiametisse, soovides hinnangut valedetektorit kasutamise õiguspärasusele ning teavet praktika kohta. Politseipeadirektor kinnitas professor Huiki väiteid, et testi kasutavad eksperdid politsei määratud ekspertiiside raames. 2000. aastal tehti politseis kaheksa ja 2001. aastal 16 polügraafitesti.

Riigiprokurör asus seisukohale, et valedetektorit kasutamine kriminaalmenetluses lubatava tõendina ei ole põhjendatud. Uuritava nõusolekul võib kasutada polügraafitesti kohtueelse uurimise käigus abistava vahendina.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi märkis 18. oktoobri 2001 otsuses nr 3-1-1-87-01, et valedetektorit testi tegemine ei kuulu kriminaalmenetluse seaduses ettenähtud tõendite kogumise lubatavate viiside hulka ja polügraafitesti kasutamise tulem ei ole kriminaalmenetluses lubatav tõendivorm.

* Kriminaalkoodeks 18.04.2002-01.07.2002 kehtinud redaktsioonis, RT 1992, 20, 287 ja 288; 2002, 32, 189.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vajalik leida vastus küsimusele, kas ja millistel tingimustel on valedetektori kasutamine kriminaalmenetluses lubatud?

(4) Riigikohtu kriminaalkolleegium märkis viidatud otsuses, et valedetektori testi tegemine ei kuulu kriminaalmenetluse seaduses ettenähtud tõendite kogumise lubatavate viiside hulka ja polügraafitesti kasutamise tulem ei kuulu kriminaalmenetluses lubatavate tõendivormide hulka.

Analüüsinud kehtivat õigust, kohtupraktikat ning menetluse käigus saadud teavet, leidis õiguskantsler, et polügraafitesti kasutamine uurimistoi-ningu – psühholoogiaekspertiisi – raames on Eesti kriminaalmenetluses keelatud ja testi tulemus ei ole kriminaalmenetluses tõendiks. Testi võib kohtueelse uurimise käigus teha uuritava nõusolekul abistava vahendina informatsiooni hankimiseks. Testi läbi- viimisel peavad uurimisorganid tagama uuritavale tema õiguste kaitse.

(5) Õiguskantsler pöördus Riigiprokuratuuri ja Politseiameti poole märgukirjadega, kus tegi ettepaneku lõpetada psühholoogiaekspertiiside läbiviimisel polügraafitesti kasutamine. Õiguskantsleri ettepanek võeti Riigiprokuratuuris ja Politseiametis täitmiseks.

(291)

16.1.4. Alaealise pildistamine haldusõiguserikkumise menetluses

(1) Alaealine pöördus õiguskantsleri poole kaebusega politsei tegevuse peale haldusõiguserikkumise asja menetlemisel.

(2) Avaldaja pani toime haldusõiguserikkumise, mille arutamisel politseijaoskonnas teda fotografeeriti. Avaldaja pöördus politsei poole sooviga teada saada, millisel õiguslikul alusel teda pildistati. Politseiprefektuuri vastuses selgitati, et pildistamise aluseks oli Politseiameti peadirektori käskkirjaga kinnitatud noorsoopolitseiametniku tööjuhend.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, leides, et Politseiameti peadirektori käskkirjaga ei saa anda politseile täiendavaid õigusi. Avaldaja palus õiguskantsleril teha politseijaoskonnale ettepaneku anda talle üle foto koos negatiividega.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vajalik leida vastus küsimusele, kas haldusõiguserikkumise pildistamiseks on vajalik õigusliku aluse olemasolu. Teiseks tuli otsustada, kas rahatrahviga karistatud haldusõiguserikkumise pildistamiseks on õiguslik alus olemas.

(4) Õiguskantsler leidis, et isiku pildistamiseks politseis on vajalik õiguslik alus, kuna tegemist on eraellu sekkumisega. Põhiseaduse §-i 26 kohaselt on igaühel õigus eraelu puutumatusel. Nimetatud sätte teisest lausest ning põhiseaduse §-i 3 esime-

ses lõikes sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tuleneb nõue, et eraellu sekkumiseks peab õiguslik alus tulenema seadusest.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kuna politsei õigus haldusõiguserikkumise pildistamiseks ei tulene seadusest, toimus avaldaja pildistamine politseijaoskonnas seadusliku aluseta.

(5) Õiguskantsler pöördus siseministri poole ning palus foto avaldajale üle anda. Siseministri selgituse kohaselt on politseiprefektuur foto ja negatiivid avaldajale edastanud. Politseiameti peadirektori 5. juuli 1999. a käskkiri on tunnistatud kehtetuks peadirektori 7. oktoobri 2002. a käskkirjaga, millega kinnitati "Õigusvastase teo toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemise juhend". Käskkirjas on alaealiste fotografeerimise osas viide politseiseaduse § 13 p-le 9.

(304)

16.2 VANGLAD

16.2.1. Üldiseloostus

Suur osa õiguskantsleri 2002. aasta tegevusest oli seotud kinnipeetavate pöördumiste läbivaatamisega. Vanglate tegevuse kohta esitati 2002. aastal õiguskantslerile kokku 76 avaldust. Avaldajad ei olnud enamasti rahul vanglaadministratsiooni tegevusega, probleemid olid seotud ümberpaigutamise teise kinnipidamiskohta, ennetähtaegse vabastamise, isiklike asjade hoidmise ja kasutamise või tervishoiu korraldamisega. Samuti osundati avaldustes õigusaktide ja lugemisvara halvale kättesaadavusele. Õiguskantsler võttis menetlusse 16 vanglaadministratsiooni peale esitatud kaebust, millest rikkumine tuvastati kahel juhul.

Olulise probleemina on kinnipeetavad ja vahistatud tõstatanud küsimuse avalduste lahendamisest vanglas ning ka kinnipeetavate ja vahistatute kirjavahetusega seonduva. Õiguskantsler leidis, et sageli on raske selgusele jõuda, kes ja kellele avalduse või kirja edastas, samuti ei pruugi olla selge, mis avaldusest või kirjast on saanud. Kinnipeetavate kirjade ja avalduste käitlemise korra täpsustamiseks pöördus õiguskantsler märgukirjaga justiitsministri poole.

Paljud kinnipidamisasutustest saabuavad avaldused olid seotud õigusabi laialdasema võimaldamise vajadusega. Õiguskantsler on juhtinud justiitsministri tähelepanu vajadusele tagada isikute õiguslik nõustamine kinnipidamisasutustes. Senini on Justiitsministeerium pidanud olemaolevat süsteemi küllaldaseks.

2002. aastal oli oluliseks õiguskantsleri töös jälgida ja probleemidele tähelepanu juhtides kaasa aidata vanglate kaasajastamisele. Õiguskantsler

tutvus Eesti erinevate kinnipidamiskohtadega ning sedastas, et kinnipidamistingimused ei vasta kaasaja nõuetele. Samas ei ole kinnipeetavate elutingimuste parandamine nn laagertüüpi vanglates võimalik. Olukorra lahendaks uute, kaasaegsete vanglate ehitamine. Väga tähtis oli Tartu Vangla avamine ning Keskvangla sulgemine 2002. aastal. Tartu Vangla kambersüsteemil põhineva vanglana muudab oluliselt senist olukorda vanglasüsteemis. Laagertüüpi, amortiseerunud kinnipidamisasutuste keskkond ei aita kaasa kinnipeetavate ja vahistatute õiguskuulekale teele asumisele, samuti ei suudeta seal tagada isikute põhiõiguste realiseerumist.

16.2.2. Kontrollkäigud

Õiguskantsler külastas 2002. aastal kahel korral Tallinna Vanglat.

Esimesel korral külastati vanglas vahistatuna viibivat isikut, et täpsustada tema avaldustega seonduvaid üksikasju. Teisel külaskäigu ajendiks olid Tallinna Vanglast saabunud avaldused, milles kinnipeetavad väitsid, et ametnikele edastamiseks antud kirjad lähevad kaduma ega jõua adressaatideni. Samuti kaevati, et valvurid ei anna neile esitatud avaldusi registreerimiseks või neid ei registreerita ja avaldused ei jõua vangla administratsiooni lahendamiseks.

Kontrollkäigu raames vestlesid õiguskantsleri esindajad Tallinna Vangla ametnike ja kinnipeetavatega, tutvusid vangla raamatukogu ning kartserite seisukorraga.

16.2.3. Kirjavahetus vanglas

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole väitega, et Tallinna Vanglas lähevad kirjad kaduma ja avaldusi ei registreerita. Sarnaseid kaebusi oli laekunud ka teistelt kinnipeetavatelt ja vahistatutelt teistest kinnipidamisasutustest.

(2) Avaldaja viitas kaebuses, et Tallinna Vanglas on läinud kaduma kinni peetavate isikute saadetud avaldused ja kirjad. Kuna kaebusi on laekunud ka teiste kinnipidamiskohtade kinnipeetavatelt ja vahistatutelt, pöördus õiguskantsler üheksa vangla poole teabenõuetega saamaks teada, millisel õiguslikul alusel ja kuidas toimub kirjavahetus kinni peetavate ja vangla administratsiooni vahel. Vanglate vastustest nähtus, et puudub ühene regulatsioon, samuti ühtne posti ja avalduste registreerimise kord, mis tagaks avalduse ja post liikumise jälgitavuse.

Õiguskantsleri esindajad külastasid Tallinna Vanglat, et tutvuda kinni peetavate isikute kirjavahetuse registreerimise ja menetlemise korruga ning uurida avalduses sisalduvaid teisi küsimusi. Selgus, et Tallinna Vanglas ei ole süsteemi, mis tagaks kinni peetavate isikute avalduste ja kirjade liikumise jälgimise, ent vastav süsteem on loomisel.

(3) Põhiküsimuseks on, millistele õigusaktide alusel ja kuidas peaks toimuma kinnipeetavate või vahistatute kirjavahetus?

(4) Õiguskantsler asus seisukohale, et vanglate praktikat vanglasisese kirjavahetuse osas tuleb ühtlustada, arvestades Tallinna Halduskohtu 8. augusti 2002. aasta otsust nr 3-860/2002. Otsuses öeldakse, et vangistusseadus ja vangla sisekorraeeskiri ei reguleeri vanglasisest kirjavahetust. Kuni erinormide kehtestamiseni tuleb kohaldada avaldustele vastamise ja lahendamise üldist korda, mis on sätestatud avaldustele vastamise seaduses.

Õiguskantsler leidis, et vanglasisese kirjavahetuse korraldust on vaja ühtlustada ning normistiku ettevalmistamisel tuleks arvestada vähemalt järgmiste punktidega:

- *kinnipeetava kirjaliku avalduse esitamine vanglaametnikule ning märke tegemine esitamise kohta;*
- *avalduse registreerimine vanglaametniku poolt;*
- *avalduse menetlemise otsustamine (kes lahendab);*
- *menetlemiskäik;*
- *tähtajad avalduse menetlemiseks;*
- *kinnipeetava teavitamine avalduse menetlemisest, sh tähtaja pikendamisest ja menetlusetappidest, kui menetlemine ületab esialgse tähtaja ja lahendusest;*
- *vastutus ja tagajärjed avalduse lahendamisega seotud kohustuste rikkumisel.*

Täiendada tuleb edastamisele kuuluvate kirjade regulatsiooni, sest piisava täpsusega ei ole sätestatud, kuidas toimub kinni peetavate isikute vanglast välja saadetavate kirjade edastamine vanglaametnikele.

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile teatavaks seisukohad kinnipeetavate kirjavahetuse osas ning palus ministri vastust. Justiitsminister nõustus õiguskantsleri hinnanguga, et kinnipeetavate ja vahistatute kirjavahetusele ei ole kehtestatud avaldustele vastamise seadusest erikorda. Minister leiab, et enamus kinnipeetavate ja vahistatute avaldustest on taotlused või vaided haldusmenetluse seaduse mõttes. Samas saab HMS rakendada vaid siis, kui seda näeb ette eriseadus. Justiitsminister teavitas, et välja on töötatud vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega kohaldatakse kinnipeetavate ja vahistatute avaldustele ja taotlustele HMS-ist tulenevat menetluskorda. Samuti informeeris justiitsminister õiguskantslerit, et vangla sisekorraeeskirja on plaanis täiendada sättega, mille alusel annab kinnipeetav oma kirja avatud ümbrikus üle kirjavahetuse eest vastutavale vanglatöötajale, kes kontrollib ümbriku sisu ja registreerib kinnipeetava ees- ja perekonnanime ning kirja esitamise kuupäeva kirjavahetuse kaustas. Seejärel kleebib kinnipeetav vanglatöötaja juuresolekul

ümbriku kinni ja kinnitab kirja üleandmist allkirjaga. Käesolevaks hetkeks on plaanitud muudatused vastavatesse õigusaktidesse sisse viidud.

(629)

17. ÕIGUS INFORMATSIOONILISELE ENESEMÄÄRAMISELE JA ANDMEKAITSE

17.1. SISSEJUHATUS

Põhiseadusega on tagatud igaühele õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Riigiasutused on kohustatud andma kodanikule informatsiooni oma tegevuse kohta. Seda õigust on täpsustatud avaliku teabe seaduses, kus on reguleeritud teabenõuete esitamine ning neile vastamine. Valmiskujul olemasolev teave tuleb väljastada viie tööpäeva jooksul teabenõude esitamisest või seaduses sätestatud aluse olemasolul keelduda sama tähtaja jooksul. Järelevalvet avaliku teabe väljastamise korra üle teostab esmajärjekorras Andmekaitse Inspeksioon, mis on Siseministeeriumi valitsemisalas olev riigiasutus. Riigiasutused peavad teabenõude täitmisest keeldumisest teatama Andmekaitse Inspeksioonile. Isikutel on võimalik olukorras, kus nad pole rahul nende esitatud teabenõude menetlemisega, esitada Andmekaitse Inspeksioonile vaie. Samas on teabenõuete täitmise küsimustega pöördunud õiguskantsleri poole. Õiguskantsler on enamasti lähtunud põhimõttest, et ta ei dubleeri riiklikku järelevalve süsteemi ning sekkub vaidluse lahendamisse alles siis, kui teised võimalused isiku õiguste kaitseks on ammendatud.

Põhiliseks probleemiks on teabe väljastamine seaduses sätestatud tähtaja jooksul ning ulatuses. Kuna avalikku teavet on kohustatud väljastama kõik riigiasutused, võib probleeme tekkida väga erinevates asutustes. Õiguskantslerile 2002. a esitatud avaldustes esitati kaebusi ministeeriumide, ametite ja maavalitsuste tegevuse peale. Andmekaitse Inspeksioon tegevuse peale riikliku järelevalve teostamisel esitati kokku üheksa avaldust, millest ühel juhul tuvastati menetlusreeglite rikkumine. Õiguskantsler pöördus märgukirjaga siseministri poole.

Õiguskantsleri pöördumise tagajärjel viis Siseministeerium Andmekaitse Inspeksioonis läbi auditi. Auditi tulemusena jõuti järeldusele, et Andmekaitse Inspeksiooni sisekontrolli süsteem võiks olla tõhusam. Isikute kaebuste lahendamisel oli Andmekaitse Inspeksiooni töös esinenud puudusi, nt seaduses ette nähtud korras rikkumistele mittereageerimisi, seisukohtade puudulikkust põhistamist.

Audit tegi järelduse, et Andmekaitse Inspeksiooni menetlusprotsessides on esinenud puudusi, mis on seisnenud protsesside ning nende normide ebapiisavas jälgimises ja järgimises. Nõrkused menetluse normide järgimises viitavad järelevalve tõhustamise vajadusele. Kuigi aruandlus- ja järelevalveliinid on loodud, võiks tegevus olla süsteemsem ja paremini dokumenteeritud. Audit soovitas tõhustada menetluse üle järelevalvet, et menetlused ja tegevused toimiksid järjepidevalt ja vastavalt seadusele. Auditi tulemusel soovitati Andmekaitse Inspeksioonil osutada enam tähelepanu sisekontrolli süsteemi arengule ning tõhustada sisekontrolli keskkonda ja vajadusel rakendada täiendavaid sisekontrolli meetmeid, eelkõige aruandlus- ja järelevalveprotsessides.

17.2. AVALIKU TEABE SEADUSE RAKENDAMINE RAHUOPERATSIOONIDE KESKUSES

(1) Õiguskantsleri poole pöördus reservväelane palvega aidata kaasa avaliku teabe seaduse täitmisele Rahuoperatsioonide Keskuses.

(2) Avaldaja oli väeosa ülemale esitanud taotluse saada koopia ülema käskkirjast avaldaja ametikoha ja palgaastme kohta ning palgatõendi teenistustaja kohta, mida avaldaja vajas pensioni taotlemiseks. Dokumente ootas avaldaja üle kuu, ning saamata soovitud dokumente, pöördus abi saamiseks õiguskantsleri poole. Taotluses ülemale nimetas avaldaja dokumendid, mida ta soovis saada, ning oma isiku- ja elukohaandmed. Adressaat nõuet avalduse täpsustamiseks ei esitanud. Avaldaja leidis, et dokumentide väljastamata jätmisega on rikutud tema õigust saada teavet ja valida endale soodsam periood pensioni arvestamisel.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vajalik leida vastus küsimusele, kas dokumentide väljastamise viivitamisega üle ühe kuu on rikutud õigusaktide nõudeid.

(4) Õiguskantsler leidis, et küsimus tuleb lahendada avaliku teabe seaduse alusel, mis määrab teabe taotlemise ja taotlusele vastamise korra. Avaldaja nõue teabevaldajale oli esitatud korrektselt, seaduse §-dest 18 ja 19 tulenevad kohustused jättis täitmata teabevaldaja, Rahuoperatsioonide Keskus.

(5) Õiguskantsler võttis teadmiseks Rahuoperatsioonide Keskuse ülema teatise, et sellest juhtumist ajendatult on väeosas sisse viidud eriarvestus väeosale laekunud teabenõuetele õigeaegse vastamise osas, millega täideti avaliku teabe seaduse §-st 10 tulenevad nõuded teabele juurdepääsu korraldamiseks teabevaldaja poolt.

(666)

17.3. ISIKUANDMED ABIELU SÕLMIMISEKS ESITATAVAS AVALDUSES

(1) Õiguskantslerile esitati avaldus, mille kohaselt perekonnaseisuamet nõuab blanketil "Avaldus abielu sõlmimiseks" delikaatseid isikuandmeid, mida ei ole vaja abielu registreerimiseks.

(2) Avaldaja pöördus perekonnaseisuasutusse sooviga sõlmida abielu. Ametnik andis isikule avalduse blanketi, milles tuli täita lahtrid abielluda soovijate nime, isikukoodi, sünnikoha, elukoha, kodakondsuse, rahvuse, hariduse, tegevusala, eelmise abielu, abielude arvu, vabaabielu ja abiellujatega koos elavate laste kohta, ning hoiatati valeandmete esitamise eest. Avaldaja leidis, et osaliselt on tegemist delikaatsete isikuandmetega, mille andmine ei ole vajalik abielu sõlmimiseks, ning pöördus kaebusega õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler palus siseministrilt teavet, millisel õiguslikul alusel on vorm kehtestatud ning kas selle täitmine on kohustuslik. Minister vastas, et vorm on välja töötatud seoses abieluakti kantavate andmete ja rahvastikusündmuste statistiliste lehtede täitmise vajadusega, ning et statistiliste andmete avaldamine on vabatahtlik. Kuna siseministri vastusest ei selgunud vormi kehtestamise õiguslikku alust ega seda, kuidas isikuid informeeritakse andmete andmise vabatahtlikkusest, pöördus õiguskantsler täiendavalt ministri poole. Vastusest selgust, et vorm ei ole kehtestatud ühegi aktiga, samuti puudub kehtestamise alus. Vormi kasutamine ei ole perekonnaseisuasutustele kohustuslik, kuid seda kasutatakse alati. Ametnikud on kohustatud selgitama, et statistiliste andmete andmine on vabatahtlik. Vastusest ei selgunud, mil moel on tagatud selgitamiskohustuse täitmine.

(3) Küsimuseks oli, kas perekonnaseisuasutus nõuab isikuandmeid kooskõlas õigusaktidega.

(4) Vormi "Avaldus abielu sõlmimiseks" kehtestamise õigust ei ole antud ühelegi organile. Siseministeri pühikohase p-i 11.7 kohaselt kuulub ministri pädevusse rahvastikusündmuse dokumenteerivate toimingute alase tegevuse koordineerimine. Seesuguse vormi väljatöötamist ja perekonnaseisuasutustes kasutada võimaldamist saab lugeda rahvastikusündmuse dokumenteerivate toimingute alase tegevuse koordineerimiseks. Vormi kasutamine ei ole perekonnaseisuasutustele kohustuslik.

Perekonnaseaduse § 109 lg 2 sätestab, et perekonnaseisuasutus võib perekonnaseisuakti kande tegemiseks nõuda andmeid, mis tulenevad seadusest.

Põhiseaduse § 26 sätestab igaühe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel. See hõlmab õigust kontrollida enda kohta käivat infot. Siseministri selgituste kohaselt koguti õigusaktides mittedäetatud ja

abielu registreerimiseks mittevajalikke andmeid statistilistel eesmärkidel. Vastavalt riikliku statistika seaduse § 7 lg-le 4 esitab füüsiline isik andmed vabatahtlikult, kui seaduses pole sätestatud teisiti. Blanketi "Avaldus abielu sõlmimiseks" andmiseks ei ole õiguslikku alust, seega puudub ka volitusnorm isikuandmete esitamise kohustamiseks. See tähendab, et faktiliselt nõuti isikutelt andmeid ebaseaduslikult, hoiatades seejuures valeandmete esitamise eest.

(5) Õiguskantsler tegi siseministrile ettepaneku lõpetada vormi kasutamine kujul, kus isik ei saa vabatahtlikult otsustada mittevajalike isikuandmete esitamise üle. Siseminister teatas, et uus vorm on väljatöötamisel ja seni kasutatakse vana vormi, millele on tehtud märke vabatahtlikult täidetavate lahtrite kohta.

Järelekontrolli käigus pöördus õiguskantsler siseministri poole küsimusega, kas uus vorm on kasutusel. Vastusest selgus, et uue vormi projekt on valmis, kuid see kavatakse rakendada koos perekonnaseaduse muutmise seadusega. Perekonnaseisuasutuste kontrollimisel selgus, et kasutati vorme, millel oli märgitud vabatahtlikult täidetavad lahtrid.

(586)

18. TEENISTUSÕIGUSLIKUD KÜSIMUSED

18.1. SISSEJUHATUS

Palju õiguskantslerile esitatud avaldusi on seotud probleemidega avalikus teenistuses, seega töösuhetes riigiga.

Teenistussuhete probleeme on tekkinud politsei-ametnike puhul politseipensioni arvutamisel, toetuste maksmisel ja töötasuõendite väljastamisel. 1. jaanuaril 2002 jõustunud politseiteenistuse seaduse muutmise seadus, mis nägi ette politsei-ametniku pensioni, tõi õiguskantslerile hulgaliselt pöördumisi pensioni õigustatud subjektide ning politseiteenistuse staaži küsimustes. Õiguskantsleri tähelepanu juhtimise järel muutis siseminister politseipensionite arvestamise määrust.

Teenistusõigusega probleeme oli ka teistes riigiasutustes, nt diplomaatiliste passide väljastamisega seotud probleemid Välisministeeriumis.

Kaitseväeteenistuse huvides on põhiseaduse §-i 124 alusel kaitseväes olevate isikute põhiõigusi ja -vabadusi võimalik suuremal määral piirata, mistõttu kaitseväeteenistuse alased avaldused pälvivad õiguskantsleri kõrgendatud tähelepanu. Ajateenistuse laadist, sealhulgas kasarmurežiimist tulenevalt on ajateenijate võimalused suhelda õiguskantsleri ja teiste kaitseväe üle kontrolli ja järe-

levalvet teostavate asutuste ning ametiisikutega piiratud. See paneb õiguskantslerile kohustuse eriti hoolikalt jälgida ajateenijate, aga ka teiste kaitseväelaste õiguste tagamist ka siis, kui õiguskantslerile ei ole laekunud kaitseväelastelt kaebusi nende õiguste rikkumise kohta.

2002. aastal esitati õiguskantslerile neli avaldust kaitseväelaste õiguste rikkumise kohta. Kolmel juhul leidsid avaldustes toodud arvamused rikkumiste kohta kinnitust. Ühelgi juhul ei esitanud avaldust ajateenija, ehkki kahel juhul sedastas õiguskantsler ajateenijate määrustikuvastast kohtlemist. Õiguskantsler algatas menetluse omal algatusel ajateenijate vanematelt laekunud teabe alusel. Ajateenijate õiguste rikkumine leidis aset peamiselt allohvitseride võimupiiride ületamise tõttu, mida soodustas kõrgemate ülemate puudulik kontroll allohvitseride tegevuse üle. Seitsmel juhul andis õiguskantsler kutsealuse, kaadrikaitsevälase või reservvälase palvel selgitusi kaitseväeteenistust reguleerivate õigusaktide kohta.

Õiguskantsleri nõunikud kohtusid 2002. aastal kahel korral kaitseväe peainspektoriga, kes samuti valvab kaitseväelaste õiguste tagamise üle. Kohtumistel käsitleti kaitseväelaste põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitse üldist olukorda ning konkreetseid väeosi puudutavaid probleeme. Igal kaitsevälasel, ametikohast ja auastmest sõltumata on oma õiguste rikkumise korral võimalik pöörduda abi saamiseks vahetult kaitseväe peainspektori poole. Kuna kaitseväe peainspektori abil on probleemid saanud lahenduse, puudub vajadus pöörduda nendes küsimustes õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler teeb Tihedat koostööd kaitseväelaste õiguste kaitse valdkonnas kaitseväe peainspektoriga edaspidigi, ühiselt on kergem jõuda probleemide põhjusteni ning välja töötada tõhusaid ettepanekuid rikkumiste vältimiseks. Küsimusteks, millele edaspidi tähelepanu osutatakse, on ajateenistuse algperioodi kohanemiskulude ületamine ja nooremallohvitseride õiguserikkumiste vältimine.

18.2. KONTROLLKÄIGUD

2002. aasta detsembris tegi õiguskantsler kontrollkäigu Kaitseväe Logistikakeskuse Tagalapatjaljoni.

Kontrollkäigu eesmärgiks oli tutvuda ajateenijate, kaadrikaitseväelaste ja väeosa teenistuses olevate teiste isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise olukorraga. Väeosast ei ole viimastel aastatel õiguskantslerile esitatud ühtegi avaldust, milles oleks viidatud õiguste rikkumisele. Õiguskantsler soovis selgitada, kas väeosas ollakse teadlikud õiguskantsleri poole pöördumise võimalustest, kuidas vaidlused lahendatakse ning milline

on ainult selles pataljonis 1999. aastast rakendatava ajateenijate esindusmehe osa.

Õiguskantsler tutvus väeosa tehnika, õppe- ja olmeruumidega ning vestles väeosa juhtkonna, ajateenijate, sh ajateenijate esindusmeeste ja teiste teenistuses olevate isikutega.

Tõdeti, et väeosas ei ole probleeme distsiplineerimisega. Distsiplinaarkorras on karistatud üksikuid ajateenijaid ja kaadrikaitsevälasi, karistused on põhjendatud ning neid ei ole vaidlustatud.

Tagalapatjaljoni juhtkonna ja ajateenijate esindusmeeste hinnangul on esindusmehe süsteem end õigustanud. Rühmade, kompaniide ja pataljoni esindusmehed ning kompaniide ja pataljoni esindusmeeste kogud on selgitanud ajateenistuse üldiseid eesmärgid ning konkreetseid ülesandeid. Ülemad teavad esindusmeeste ja nende kogude vahendusel ajateenijate muresid ja probleeme. Ajateenijate hinnangul on esindusmeeste abil leitud lahendused ajateenistuse algperioodi kohanemiskulude ületamiseks. Ajateenijatele selgitatakse esindusmeeste kaudu probleeme olmetingimuste tagamisel ning olukorda parandatakse võimaluse piires. Esindusmehed olid rahul väeosasisese teavitamisega, kuid viitasid piiratud võimalusele jälgida ühiskonnaelu väljaspool pataljoni.

Ajateenijate esindusmeeste kaudu on võimalik luua dialoogi ajateenijate ja ülemate vahel, mis aitab vältida konflikte ja soodustab teadlikku, distsiplineeritud käitumist kaitsevämäärustike alusel. Aruteludes jõuti seisukohale, et ajateenijate esindusmeeste süsteemi võiks rakendada ka teistes väeüksustes. 1. märtsil 2003 jõustus kaitseväeteenistuse seaduse § 63¹, mis näeb ette ajateenijate esindusmehe instituudi kohustusliku rakendamise kõikides väeosades.

Kontrollkäigul tõstatati mitmeid allohvitseride ja ohvitseride teenistusega seotud probleeme, millele õiguskantsler juhtis väeosa ülema tähelepanu. Leiti, et kaitseväes tuleb rohkem tähelepanu pöörata allohvitseride valikule, väljaõppele ja nõustamisele.

Kontrollkäigul ja kokkuvõtete tegemisel väeosa ülema juures osalesid kaitseväe peainspektor ning Kaitseministeeriumi ja Logistikakeskuse esindajad. Kaitseväe peainspektor, aga ministeeriumi ametnikud tänasid õiguskantsleri märkuste eest ning lubasid hoolitseda tõusetunud probleemide lahendamise eest.

18.3. KOOLITUSLÄHETUS PIIRIVALVEAMETIS

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Piirivalveameti tegevuse peale ja väitis, et Piirivalveamet ei ole maksnud avaldajale piirivalvekoolis väljaõppet ja praktilist viibimise aja eest ette nähtud päevaraha.

(2) Avaldaja on piirivalveteenistuses piirivalveametnikuna. Avaldaja suunati piirivalvekooli piirivalvurite esmaõppe kursustele ning praktikale. Avaldaja väitele ei makstud kogu väljaõppe ja praktika aja eest avaldajale seadusega ette nähtud päevaraha.

(3) Õiguskantsler tegi Siseministeriumile ettepanekud:

- järgida piirivalveametnike teenistustlähetusse saatmisel päevarahade maksmise korda või teha ettepanek vastavate õigusaktide muutmiseks;
- selgitada välja ja hüvitada avaldajale rikkumisega seoses tekkinud kulud ja saamata jäänud tulu.

(5) Siseministerium teatas vastuses õiguskantslerile, et Piirivalveamet maksab avaldajale Piirivalvekoolis piirivalvuri esmaõppel oldud aja eest päevaraha 30% ulatuses lähetus päevaraha määrast ning edasiste rikkumiste vältimiseks määratakse esmaõppele suunatud piirivalvurid ametikohale piirivalvekoolis. 16. mail 2003. aastal ei olnud avaldajale hüvitisi makstud ning õiguskantsler pöördus Siseministeriumi poole järelepärimisega, miks ei ole tema ettepanekut täidetud. Hüvitised maksti avaldajale välja 2003. a augustis.

(556/2)

18.4. AUASTMED PIIRIVALVEAMETIS

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Piirivalveameti tegevuse peale väites, et teda on Piirivalves määratud talle antud aastmele mittevastavale ametikohale ning on seetõttu saanud vähem töötasu.

(2) Avaldajale oli eelneva kaitseväeteenistuse käigus 1998. aastal antud nooremseersandi auaste. Seejärel asus avaldaja 2000. aastal tegevteenistuse lepingu alusel teenistusse piirivalvesse. Piirivalves määrati avaldaja reapiirivalvuri ametikohale, mis on kõige madalam reakoosseisu ametikoht piirivalves ja võrdne sõduri ametikohaga kaitseväes. 2002. aastal nimetati avaldaja piirivalvur-spetsialisti ametikohale, mis on allohvitserikoosseisu ametikoht.

Avaldaja, et teda kui allohvitseri aastmega isikut on piirivalves alusetult määratud sisuliselt sõduri (reakoosseisu) ametikohale ning seetõttu on ta kaotanud osa oma sissetulekust võrreldes sellega, mis ta oleks pidanud saama aastmele vastaval ametikohal, vastavalt reapiirivalvuri ametikoha palgaaste K-1 ja piirivalvur-spetsialisti ametikoha palgaaste K-4.

(3) Õiguskantsler tegi Siseministeriumile ettepanekud:

- muuta Piirivalveameti töö- ja väljaõppekorraldust, et oleks välistatud kaitseväeteenistuse seaduse rikkumine eelnevalt omandatud allohvitseri ja ohvitseri

aukraadiga isikute suhtes või teha ettepanek õigusaktide muutmiseks;

- selgitada välja ja hüvitada avaldajale nimetatud rikkumisega seoses tekkinud kulud ja saamata jäänud tulu.

(5) Siseministerium teatas õiguskantslerile, et Piirivalveamet hüvitab avaldajale ettenähtust madalamal palgaastmel teenimise eest saamata jäänud tulu vastavalt palgaastmele K-4. Ministeriumis on ettevalmistamisel kaitseväeteenistuse seaduse muudatusettepanek, mis peab välistama olukorra, kus piirivalvealase väljaõppeta isikuid tuleb määrata spetsialisti kvalifikatsiooni nõudvale ametikohale. 16. mail 2003. aastal ei olnud avaldajale hüvitisi makstud ning õiguskantsler pöördus Siseministeriumi poole järelepärimisega, miks ei ole ettepanekuid täidetud. Hüvitised maksti avaldajale välja 2003. a augustis.

(556/1)

18.5. AJATEENIJATE HÜGIEENITARBED

(1) Õiguskantsleri poole pöördus ajateenija vanem, paludes selgitust, milliseid hügieeni- ja puhastusvahendeid peab ajateenija ise muretsema.

(2) Avaldaja väitel nõuti väeosas ajateenijatelt pesupulbri, seebi, tulemasina, niitide-nõelte ja muu sellise omamist, mida avaldaja pidas ebaseaduslikuks. Avaldaja ei soovinud väeosa nimetada. Õiguskantsler pöördus selgituste saamiseks Kaitsejõudude Peastaabi ülema poole. Kaitsejõudude Peastaabi ülema vastuses märgitakse, et avaldaja kirjeldatud nõuded on ebamõistlikud.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas avalduses kirjeldatud nõudmised on kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

(4) Õiguskantsler leidis, et väidetavalt ajateenijatele esitatud nõudmised ei ole osaliselt kooskõlas kaitseväe sisemäärustikuga. Kaitseväe sisemäärustiku p 6 alap-i 9 alusel on kaitsevaelane kohustatud olema korrekse välimusega, distsiplineeritud, viisakas, hoolitsema oma tervise eest ja täitma isikliku hügieeni nõudeid. Nõuete täitmist jälgivad jao- ja rühmaülemad, kes vajadusel juhendavad ja abistavad ajateenijaid, esmajoones ajateenistust alustanud sõdureid. Sisemäärustik näeb ette korra ja puhtuse nõuded kasarmuruumides, olmeruumis, saunas, pesemis- ja duširuumides, sanitaarsõlmes ning jalatsite puhastamiskohas. Kasarmutes peavad olema loodud tingimused isiklikuks hügieeniks, riietuse ja jalanõude eest hoolitsemiseks. Väeosal kohustus muretseda üldiseks hügieeniks vajalikud esmavahendid (seep pesemiskohas, kingaviks jalatsite puhastamiskohas, pesupulber) Isiklikud hügieenitarbed on ajateenijal.

(5) Õiguskantsler võttis teadmiseks Kaitsejõu-

dude Peastaabi ülema teatise, et ülalmärgitud nõuete täitmise kontrollimine väeosades on pandud kaitseväe peainspektorile. Kaitseväe peainspektori informatsiooni kohaselt avastas ta rikkumisi Lennubaasis. Ta juhtis väeosa juhtkonna tähelepanu rikkumistele. Õiguskantsler jälgib kontrollkäikudel väeosadesse ka kaitseväe sisemäärustiku hügieeninõuete täitmist reguleerivate sätete järgimist.

(660)

18.6. AJATEENIJAD LENNUBAASIS

(1) Lennubaasis sõduribaaskursust läbiva ajateenija isa pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida ajateenijate kohtlemise vastavust kaitseväe määrustikele.

(2) Avaldaja kirjeldas toimuvat väeosa küllastamisel saadud muljete põhjal ning leidis, et õppuste korraldamine pühapäeval ei ole kaitseväe määrustikega kooskõlas. Õiguskantsler pöördus asjaolude kontrollimiseks Lennubaasi ülema ja kaitseväe peainspektori poole. Kinnitust leidis, et avalduses märgitud pühapäeval korraldasid ajateenijatest jaoülemad vaba aja arvel üldfüüsilise treeningu.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja vastata küsimusele, kas õppuste korraldamine väeosas on kooskõlas õigusaktidega. Kaitseväe peainspektor korraldas oma teenistuse kaudu väeosas ametkondliku juurdluse, õiguskantsler kasutas seisukoha kujundamisel ka kaitseväe peainspektori järeldusi.

(4) Õiguskantsler leidis, et avalduses märgitud õppuste korraldamine ei olnud kooskõlas kaitseväe sisemäärustikuga ja Lennubaasi ülema käskkirjaga kinnitatud päevakorraga. Sisemäärustiku kohaselt on aeg laupäeval ja pühapäeval pärast üldisi koristustöid ajateenijate vaba aeg, kui kompaniiülem ei ole andnud korraldust relvade ja varustuse hooldamiseks või üldfüüsiliseks treeninguks. Lennubaasi ülema käskkirjaga kinnitatud päevakord nägi ette pühapäeval vaba aja kell 9.00–12.30, kell 14.00–17.30 on päevakorras "ajateenijate küllastusaeg, vaba aeg". Üldfüüsilise treeningu läbiviimise korda rikuti kahel alusel: treeningu läbiviimiseks puudus kompaniiülema korraldus ning treening pärast lõunasööki viidi läbi küllastusaja arvelt.

(5) Väeosa ülem ja kaitseväe peainspektor teatasid, et kaitseväe sisemäärustiku ja väeosa päevakorra rikkumises süüdi olnud kaitseväelasi on karistatud. Kaitseväe peainspektori teenistus viis väeosas läbi kaks õppust. Väeosa algatusel korraldati õppuste korraldamise arutelu ja kavandati abinõud eksimuste vältimiseks. Selles nn positiivses programmis nähakse ette allohvitseride vastutuse tõstmine ning tegevuse kõrvalekaldumatu määrustikele vastavuse tagamine. Lennubaasi juhtkond tunnistas puudusi ja võttis tarvitusele vajalikud

abinõud kaitseväe määrustike ja teiste õigusaktide täitmiseks. Õiguskantsler ei pidanud täiendavate ettepanekute tegemist väeosa juhtkonnale vajalikuks. Õiguskantsler teatas väeosa ülemale kavatsusest küllastada väeosa, et tutvuda kaitseväelaste põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise olukorraga.

(810)

18.7. DIPLOMAATILISED PASSID

(1) Õiguskantsler analüüsis Vabariigi Valitsuse ja Välisministeeriumi tegevust diplomaatiliste passide andmisel.

(2) Vastavalt praktikale andis Vabariigi Valitsus välisministri ettepanekul välja korraldusi, kus märgiti diplomaatilise passi kehtivusajaks "kuni üks aasta", jättes passi täpse kehtivusaja määramise Välisministeeriumi otsustada. Vabariigi Valitsus andis korraldusega diplomaatilisi passe eriaatseedele ja nende perekonnaliikmetele. Korraldused valmistati ette Välisministeeriumis.

(3) Õiguskantsler analüüsis, kas Vabariigi Valitsuse ja Välisministeeriumi tegevus on kooskõlas kehtiva õigusega.

(4) Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi ITDS) § 22 lg-e 3 ja § 24 lg 4 p-i 11 alusel võib Vabariigi Valitsus välisministri ettepanekul otsustada diplomaatilise passi andmise ühekordseks kasutamiseks nimetatud seaduse § 22 lg-tes 1 ja 2 nimetatata isikule, kui see on vajalik riigi ülesannete täitmiseks ja vastab rahvusvahelisele tavale. Neile isikutele antakse diplomaatiline pass välja kehtivusajaga kuni 1 aasta. Regulatsioonist tuleneb, et:

- *diplomaatilise passi andmise otsustab Vabariigi Valitsus;*
- *diplomaatilise passi võib anda, kui see on vajalik riigi ülesannete täitmiseks;*
- *diplomaatilise passi võib anda kehtivusajaga kuni üks aasta.*

Vabariigi Valitsus peab korralduses määrama diplomaatilise passi kehtivusaja. Seadusest ei tulene volitusnormi Välisministeeriumile, mida Valitsus sisuliselt rakendab. Õiguskantsleri hinnangul võib taolisest praktikast tekkida probleem, kui Välisministeerium otsustab anda diplomaatilise passi mitte aastaks vaid ajani, mil see on vajalik riigi ülesannete täitmiseks, ent passi saanud isikud leiavad, et neil on vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele õigus saada diplomaatiline pass kehtivusajaga üks aasta, kuna välisministeeriumil ei ole siin iseseisvat otsustuspädevust.

ITDSi § 15 lg-e 5 ja § 22 lg 2 p-i 8 järgi annab Välisministeerium välja diplomaatilise passi välislä-

hetuses viibivale diplomaadile ja tema perekonnaliikmele. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Rahvusvaheline praktika ei tee vahet välisesindustes töötavatel karjääridiplomaatidel ja eriaatašeedel. Eriatašeed on rahvusvahelise tava silmis diplomaadid. Õiguskantsler leidis, et diplomaatiliste passide andmine eriaatašeele ja tema perekonnaliikmele Välisministeeriumi, mitte Vabariigi Valitsuse pädevuses.

Õiguskantsleri hinnangul ei ole kehtiva õigusega kooskõlas praktika, mille kohaselt eriaatašeedele ja nende perekonnaliikmetele diplomaatilise passi andmise otsustab korraldusega Vabariigi Valitsus isikut tõendavate dokumentide seaduse § 22 lg-e 3 ja § 24 lg 4 p-i 11 alusel. Õiguskantsler märkis, et eriaatašee pereliikme puhul ei ole täidetud ka viidatud seaduse § 22 lg-e 3 nõue, mille kohaselt võib Vabariigi Valitsus välisministeeriumi ettepanekul otsustada diplomaatilise passi andmise ka muule isikule, kui see on vajalik riigi ülesannete täitmiseks ja vastab rahvusvahelisele tavale. Ebaselge on, milliseid riigi ülesandeid täidab eriaatašee perekonnaliige.

(5) Õiguskantsler pöördus Välisministeeriumi märgukirjaga, mille tulemusena viidi ministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse tegevus diplomaatiliste passide andmisel seaduse ja õigusselguse põhimõttega kooskõlla.

(41)

19. AVALDUSTE MENETLEMINE RIIGIASUTUSTES

19.1. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri poole on pöördunud isikud osundades, et riigiasutused ei pea kinni avaldustele vastamise korrast, eelkõige vastamise tähtaegadest. Probleeme on pädeva organi leidmisega, kui avalduse lahendamine ei kuulu asutuse pädevusse, kellele see oli esitatud, ning avaldus tuleb lahendamiseks edastada. Oluline on hinnata, kas avaldusele või kaebusele on vastanud pädev ametnik. Avaldustele vastamise korra järgimine riigiasutustes on jätkuvalt õiguskantsleri tähelepanu all.

Avaldustele vastamine võib probleeme tekitada kõigis riigiasutustes sõltumata nende eripärast. Probleemide põhjuseks on nt puudulik dokumendihaldusesüsteem või vajakajäämised sisekontrollis.

Justiitsministeeriumi valitsemisalas oli avaldustele vastamisega probleeme prokuratuuris. Õiguskantsler pöördus tähelepanu juhtimiseks märgukirjaga Riigiprokuröri poole.

Mitmetes avaldustes viidati avaldustele vastamisega seotud probleemidele Siseministeeriumis ja

valitsemisalas. Õiguskantsler pöördus märgukirjaga siseministri poole. Politsei ameti peadirektor juhtis politseiasutuste juhtide tähelepanu vajadusele menetleda isikute avaldusi ranges vastavuses seaduse nõuetele.

Avaldustele vastamise viibimisele Keskkonnaministeeriumis juhtis õiguskantsler tähelepanu juba eelnevatel aastatel.

19.2. AVALDUSELE VASTAMINE PÄÄSTEAMETIS

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes kaebas Päästeameti tegevuse peale avaldusele vastamisel.

(2) Avaldaja saatis 2002. aasta juunis kirjaliku kaebuse Päästeametile. Kaebusele ei olnud 19. oktoobriks 2002 vastatud. Õiguskantsler võttis avalduse menetlemise käigus seletuse Päästeameti direktorilt. Vastuses väideti, et avaldaja 18. juunil 2002 registreeritud kaebusele ei ole vastatud, kuna oli vaja täpsustada andmeid ja teha järelepärimisi.

(4) Õiguskantsler on seisukohal, et Päästeamet rikkus avaldustele vastamise korda.

Vastavalt avaldustele vastamise seaduse §-le 3 lg-le 1 on riigiasutus kohustatud neile adresseeritud avaldused registreerima ja kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul arvates avalduse saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võivad riigiasutused ja nende ametiisikud tähtaega pikendada kahe kuuni. Sama seaduse § 3 lg-e 3 järgi tuleb tähtaja pikendamisel sellest avaldajat kirjalikult informeerida.

Avaldaja kaebusele ei olnud 19. oktoobriks 2002 vastatud, samuti ei olnud talle saabunud teadet avaldusele vastamise tähtaja pikendamise kohta. Seega rikkus Päästeamet avaldustele vastamise seaduse § 3 lg-te 1 ja 3 nõudeid.

(5) Õiguskantsler tegi Päästeametile ettepaneku viia läbi teenistuslik järelevalvemenetlus, et selgitada välja põhjused, miks avaldajale tähtaegselt ei vastatud ning kes rikkumise eest vastutab, samuti võtta tarvitusele meetmed, et isikute õigusi nende avaldustele vastamisel edaspidi ei rikutaks. Päästeamet viitas oma vastuses, et rikkumise põhjuseks oli arvutirike, remont ja ametnike hooletus. Päästeamet lubas tõhustada kontrolli dokumendihalduse üle ning karistas rikkumise eest vastutavaid ametnikke hoiatusega.

(710)

19.3. AVALDUSELE VASTAMINE SISEMINISTEERIUMIS

(1) Õiguskantsleri poole pöördus isik avaldusega, milles ta ei olnud rahul Siseministeeriumi tegevusega tema avaldusele vastamisel.

(2) Avaldaja oli esitanud avalduse Siseministeeriumile, ent ei ole saanud vastust. Õiguskantsleri järelepärimisel selgus, et avaldus saabus Siseministeeriumi 14. oktoobril 2002 ja edastati lahendamiseks Politseiametile. Politseiametist vastust Siseministeeriumi saabunud ei olnud, samuti ei olnud ministeerium teavitanud avaldajat, et tema avaldus edastati Politseiametile, avaldajale ei saadetud vastust ega tähtaja pikendamise teadet. Politseiametist vastati, et avaldus saabus Politseiametisse 22. oktoobril 2002 ja sellele vastati 25. novembril 2002. Avaldajale saadetud vastusest on saadetud koopia Siseministeeriumile teadmiseks.

(4) Vastavalt avaldustele vastamise seadusele on asutused kohustatud neile adresseeritud märgukirjad ja avaldused registreerima ja kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võib tähtaega pikendada kahe kuuni. Tähtaja pikendamisel on kohustus sellest märgukirja või avalduse esitajat kirjalikult teavitada. Avaldustele vastamise seadus määrab, et asutused, kelle pädevusse ei kuulu küsimuste lahendamine, saavad need viie päeva jooksul edasi kuuluvuse järgi, informeerides sellest kirjalikult avaldajat.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Siseministeeriumi ametnikud ei ole järginud avaldustele vastamise seaduses sätestatud korda. Avaldajale ei saadetud sisulist vastust, avaldusele vastamise tähtaja pikendamise teadet ega ka teadet avalduse edastamise kohta. Siseministeerium ei ole neid toiminguid teinud 2,5 kuu jooksul.

(5) Õiguskantsler tegi siseministrile ettepaneku viia ministeeriumis läbi teenistuslik järelevalvemenetlus, et selgitada välja, miks avaldajale vastamisel ei järgitud seaduses ette nähtud korda ning kes on selle rikkumise eest vastutav. Samuti tehti ettepanek võtta tarvitusele meetmed, et isikute õigusi avaldustele vastamisel edaspidi ei rikutaks. Siseministeerium teatas vastuses, et rikkumise eest vastutavale ametnikule tehti suuline märkus.

(787)

19.4. AVALDUSELE VASTAMINE HARIDUSMINISTEERIUMIS

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes ei olnud rahul haridusministri poolt moodustatud ekspertkomisjoni tegevusega.

(2) Avaldaja leidis, et haridusministri 21. septembri 2001 aasta käskkirja nr 492 alusel moodustatud ekspertkomisjon rikkus tema õigusi. Õiguskantsler edastas 26. juunil 2002 avalduse pädevuse järgselt lahendamiseks Haridusministeeriumile. Edastamisel paluti avalduse lahendamiseks teavitada õiguskantslerit ja avaldajat, samuti teavitas õigus-

kantsler avaldajat avalduse edastamisest. 30. augustil 2002 teatas avaldaja õiguskantslerile, et ta ei ole Haridusministeeriumist vastust saanud. Vastust ei olnud saanud ka õiguskantsler, samuti ei olnud teatatud avalduse menetlemise tähtaja pikendamisest.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks haridusministri poole. Ministri vastuses kinnitati, et vastust ega menetlustähtaja pikendamise teadet ei ole avaldajale saadetud. Vastus avaldaja kaebusele saadeti Haridusministeeriumist välja 30. augustil 2002.

(4) Õiguskantsler leidis, et Haridusministeerium rikkus avaldustele vastamise korda. Vastavalt avaldustele vastamise seadusele on riigiasutus kohustatud neile adresseeritud avaldused registreerima ja neile kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajadusel võivad riigiasutused ja nende ametiisikud tähtaega pikendada kahe kuuni. Seaduse järgi tuleb tähtaja pikendamisel sellest avaldajat kirjalikult informeerida.

Haridusministeerium vastas avaldusele, mille õiguskantsler edastas vastamiseks 26. juunil, alles 30. augustil ehk kaks kuud peale avalduse saabumisest. Teadet avalduse läbivaatamise tähtaja pikendamise kohta avaldajale ei saadetud.

(5) Õiguskantsler tegi haridusministrile ettepanekud viia läbi teenistuslik järelevalvemenetlus, et selgitada välja, miks avaldajale tähtaegselt ei vastatud ning kes rikkumise eest vastutab ja võtta tarvitusele meetmed, et isikute õigusi avaldustele vastamisel edaspidi ei rikutaks. Haridusministeeriumi vastuses õiguskantslerile lubati tõhustada dokumendihaldust, et sarnased juhtumid ei korduks. (201)

19.5. AVALDUSTELE VASTAMINE KESKKONNAMINISTEERIUMIS

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes ei olnud rahul Keskkonnaministeeriumi tegevusega tema avaldusele vastamisel.

(2) Avaldaja esitas kaebuse keskkonnaministri peale, kes ei olnud vastanud tema avaldusele ega edastanud seda vastavalt kuuluvusele. Õiguskantsler tuvastas tähtaja rikkumise ning tegi keskkonnaministrile ettepaneku avaldus läbi vaadata ja sellele vastata. Keskkonnaminister vastas avaldusele alles pärast õiguskantsleri märgukirja saamist.

(4) Vaba juurdepääsu õigust kasutades kontrollisid õiguskantsleri nõunikud 2001. ja 2002. aastal avaldustele vastamise tähtaegadest kinnipidamist Keskkonnaministeeriumis. Aastal 2001 oli kontrollimise päeva seisuga tähtaegselt vastatud ainult

43 % avaldustest, mille vastamise tähtaeg oli juba saabunud. See tähendab, et vastamisega hilinemine oli kujunenud reegliks. Aastal 2002 rikkumised jätkusid. Vastamata avalduste hulgas oli 2/3 osas rikutud avaldustele vastamise tähtaega.

(5) Vastuseks õiguskantsleri märgukirjale teatas keskkonnaminister, et vastamata kirjadest parema ülevaate saamiseks tõhustati 2002. aasta lõpul dokumendihaldust. Minister on juhtinud ametnike tähelepanu vajadusele kinni pidada avaldustele vastamise seaduse nõuetest. Keskkonnaminister juhtis Maa-ameti peadirektori tähelepanu vajadusele kodanike avaldustele tähtaegselt vastata.

(238)

19.6. KAEBUSE EDASTAMINE PROKURATUURIS

(1) Isik pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Tallinna Prokuratuuri tegevuse peale kaebuse edastamisel.

(2) Avaldaja esitas Riigiprokuratuurile avalduse, milles palus hinnata Tallinna Politseiprefektuuri Liiklusjärelvalve osakonna politseiinspektori menetlustoimingu seaduslikkust. Avaldus oli pealkirjastatud päringuna. Kuna avalduse läbivaatamine ei kuulu Riigiprokuratuuri pädevusse, edastati see Tallinna Prokuratuurile. Tallinna Prokuratuur, leides, tegemist on kaebusega ametiisiku tegevuse peale, edastas avalduse Tallinna Politseiprefektuuri Liiklusjärelvalve osakonnale teenistuslikuks järelvalveks.

Avaldaja leidis, et Tallinna Prokuratuur rikkus avaldustele vastamise seadust, kuna edastas Tallinna Politseiprefektuuri Liiklusjärelvalve osakonna politseiametniku peale esitatud kaebuse läbivaatamiseks prefektuuri samale osakonnale.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja vastata küsimusele, milline asutus või ametiisik teostab teenistuslikku järelvalvet politseiinspektori tegevuse üle ning kellele oleks tulnud avaldus kuuluvuse järgi edastada.

(4) Avaldustele vastamise seaduse § 4 kohustab avalduse, mille läbivaatamine ei kuulu avalduse saanud isiku pädevusse, edastama kuuluvuse järgi. Antud juhul oli tegemist kaebusega politseiinspektori tegevuse peale, mis edastati teenistusliku järelvalve teostamiseks.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Prokuratuur, edastades avalduse Tallinna Politseiprefektuuri Liiklusjärelvalve osakonnale, rikkus avaldustele vastamise seaduse §-i 4 nõuet. Sama nõuet rikkus Tallinna Politseiprefektuuri Liiklusjärelvalve osakonna ülemkomissar avaldust läbi vaatama asudes. Eksimuse tekkimist võis soodustada asjaolu, et avaldus oli pealkirjastatud päringuna.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjadega siseministri ja riigi peaprokuröri poole, paludes taolisi juhtumeid tulevikus vältida. On vaja tagada, et ametkonnas on selged avalduste ning märgukirjade menetlemise põhimõtted ning nende kuuluvuse järgi edastamise kord. Riigi peaprokurör ja siseminister nõustusid õiguskantsleri seisukohtadega ning võtsid küsimuse tähelepanu alla. Siseminister juhtis probleemile politseiasutuste juhtide tähelepanu, kohustades neid kriitiliselt läbi vaatama politseiasutuste vastavad õigusaktid.

(303)

20. KOHTUNIKE DISTSIPLINAARJÄRELEVALVE

2002. aastal anti õiguskantslerile pädevus algatada kohtunike suhtes distsiplinaar-menetlust. Õiguskantsleri poole on pöördutud kohtute tegevust puudutavate avaldustega, kuigi õiguskantsleril puudus igasugune võimalus sekkuda kohtute tegevusse, sealhulgas kontrollida kohtuniku tegevust distsiplinaarsest küljest. 2002. aastal esitati kohtute tegevusega seonduvalt 129 avaldust. Nende avalduste sisu ei võimaldanud enamasti õiguskantsleril asja lahendamisse sekkuda. Otseselt distsiplinaar-menetluse algatamist taotleti 2002. aastal kolmes avalduses.

Õiguskantsler võib algatada kohtuniku suhtes distsiplinaar-menetluse juhul, kui ta leiab, et kohtunik on rikkunud oma ametikohustusi. Sellise õiguse andis õiguskantslerile 2002. aasta 29. juunil jõustunud kohtute seadus (KS), mille § 91 lg 1 p-i 2 kohaselt on õiguskantsleril õigus algatada kõigi kohtunike suhtes distsiplinaar-menetlust. Tulenevalt KS § 40 lg-st 1 kuulub õiguskantsler kohtute haldamise nõukotta.

Õiguskantsler peab analüüsima, milline on vajalik õiguslik baas uute ülesannete täitmiseks ning kuidas on võimalik kasutada senist kogemust. Lähtealuseks on põhiseaduse §-s 146 sätestatu, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Sellest tulenevalt ei saa õiguskantsler sekkuda kohtu tegevusse õigusemõistmisel. Seetõttu on kohane rakendada põhimõtet, et õiguskantsler ei sekku kohtu tegevusse ka kohtuniku distsiplinaarjärelvalve vormis, kui isiku õigusi ja vabadusi on võimalik kaitsta apellatsiooni või kassatsiooniprotsessis.

KS sätestab kohtunike distsiplinaarvastutuse täpsemalt. Distsiplinaarvastutuse põhimõtteid täpsustab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 11. juuni 1997. aasta otsus nr 3-4-1-1-97. Kolleegium märgib, et: "Tuginedes Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse §-le 5, Avaliku teenistuse

seaduse §-dele 1 lg 2, 165 lg 1 ja 166 ning analoogiale haldusvastutuse kehtestamisega, tuleb asuda seisukohale, et distsiplinaarvastutus tuleb kehtestada seadusega. Distsiplinaarsüütegude, distsiplinaarkaristuste ja distsiplinaarmenetluse kehtestamine seadusest alamalseisvate üldaktidega on õigusvastane. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peab vajalikuks osundada, et alates 16. aprillist 1996. a. on Eestile siduv Euroopa inimõiguste konventsioon. Põhiseaduse § 123 lg 2 alusel kohaldatakse vastuolu korral seaduse ja konventsiooni vahel konventsiooni, kui Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingut. Distsiplinaarkaristused puudutavad õigusi ja vabadusi. Seepärast laienevad distsiplinaarmenetlusele konventsiooni artiklis 6 sätestatud põhilised menetluslikud garantiid. Selline järeldus tuleneb ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 1976. a. lahendist Engeli jt asjas /.../. Kuna distsiplinaarkaristused puudutavad isikute õigusi ja vabadusi, on tõusetunud mitmeid küsimusi, mille lahendamine vajab muudatuste sisseviimist kohtute seadusesse ning mida ei saa otsustada seadusest alamalseisva õigusaktiga või lahendada menetluse algatajate ja läbiviijate kaalutusõiguse abil.

Seadus peab sätestama distsiplinaarmenetluse algatamise ja läbiviimise küsimused – osapoolte õigused, kohustused ning vastutuse. Oluline on tagada õiguste ja vabaduste kaitse ning õiguse selgus kõigile menetlusega seotud isikutele, samuti õigusmõistmise ökonoomsuse põhimõtete järgimine. Otsustada tuleb, kas on mõistlik ja põhjendatud olukord, kus esimese astme kohtu kohtuniku suhtes võivad samas küsimuses distsiplinaarmenetluse algatada mitu erinevat isikut ja organit ilma vastastikuse teavitamiskohustusest. Ametiisikutel on õigus koguda distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi. Olukord võib muutuda komplitseerituks, kui mitu menetlusõigust omavat ametiisikut asuvad samadele tõenditele ja seletustele tuginedes vastandlikele seisukohtadele.

Sarnased küsimused seonduvalt isikute õiguste, vabaduste ja kohustustega võivad tõusetuda seoses distsiplinaarasja arutamise kohtuistungil. Need puudutavad kohtunikku või tema esindajat, aga ka vajaduse korral istungile kutsutud tunnistajaid ja teisi isikuid. Täpsustada tuleb menetluse algataja õigusi ning kohustusi kohtuistungil. Täiendavalt analüüsimist vajab sobimatuse tõttu ametist vabastamise regulatsioon ning vabastamise ettepanekute tegemine.

Õiguskantsler edastas 5. mail 2003 Riigikohtu esimehele kirja, juhtides eeltoodule tähelepanu. Riigikohtu esimees nõustus, et kohtute seaduses esineb puudusi. Riigikohtu esimees asus seisukohale, et vältida tuleb olukordi, kus kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad

isikud lahendavad juhtumit paralleelselt. Õiguskantsler kohtus probleemide arutamiseks justiitsministriga. Õiguskantsler edastas ministrile Riigikohtu esimehega peetud arutelu tulemused. Õiguskantsler rõhutas justiitsministrile vajadust arvestada kohtute seaduse muudatuste ning täienduste ettevalmistamisel õiguskantsleri ja Riigikohtu esimehe seisukohtadega. Õiguskantsleri eesmärk on tagada seaduse regulatiivsus ning isikute õiguste ja vabaduste kaitse.

21. AVALIKUD SUHTED

21.1. SUHTED TEISTE INSTITUTSIOONIDEGA

Sarnaselt varasemate aastatega olid õiguskantsleril teiste põhiseaduslike institutsioonide ning muude organisatsioonidega 2002. aastal tihedad ja tõised suhted.

Järjest olulisemaks muutuvad suhted kolmanda sektoriga. 2002. a detsembris saatis õiguskantsler paljudele mittetulundusühingutele kirjad, milles palus nendepoolset nägemust Eesti riigi arengut pärssivatest probleemidest. Laekunud vastuseid arvestas õiguskantsler oma visiooni, missiooni ja arengukava kujundamisel ning koostamisel.

21.2. MEEDIASUHTED

2002 oli meediasuhete osas õiguskantsleri jaoks mitmes mõttes tähelepanuväärne aasta.

Olulisimaks sündmuseks oli õiguskantsleri nimetamine Eesti Ajalehtede Liidu poolt aasta pressisõbraks. Kunagi varem ei ole seda auhinda pälvinud mittepoliitik.

Nimetatud auhinna saamine tõestab, et õiguskantsler valis meediaga suheldes õige tee, olles avatud ning selgitades üksikasjalikult oma tegevust.

Antud tiitel on õiguskantsleri ja tema kantselei avatuse tulemus. Kantselei on seadnud eesmärgiks vastata ajakirjanike päringutele täpselt ning võimalikult kiiresti, pakkudes samal ajal ise meediale uudiskünnist ületavaid teemasid. Eelkõige Kantselei aktiivsema ja avatuma meediasuhtluse tõttu hakkas ajakirjandus järjest rohkem kajastama õiguskantsleri tegevust.

Õiguskantsleri jaoks oli oluline 2002. aasta suve valimisliitude kaasus. Kunagi varem ei ole institutsioon olnud nii suure meediahuvi objektiks. Avatud suhtlemise ning oma seisukohtade põhjaliku ja arusaadava selgitamisega pälvis õiguskantsler nii ajakirjanduse kui avalikkuse poolehoiu.

Kantselei pööras suhetes ajakirjandusega suuremat tähelepanu piiratud õigustega isikutele (lapsed, sõjaväelased) ning nende õiguste kaitsele.

Erilist tähelepanu pöörati laste õiguste kaitsele, teemat kajastati aktiivselt ajakirjanduses. Õiguskantsler osales mitmes vastavateemalises tele-saates, samuti kajastati Kantselei ametnike tegevust. Antud teema olulisust laste jaoks näitab teatud määral asjaolu, et aasta lastesõbra valimisel sai Allar Jõks teise koha.

2002. aastal jätkas Õiguskantsleri Kantselei sihipärasest avalikkuse teavitamist institutsioonist ning selle tegevusest. Avaliku arvamuse uuringud näitavad õiguskantsleri populaarsuse stabiilset ja pidevat kasvu.

22. RAHVUSVAHELISED SUHTED

Õiguskantsleri välissuhtluse eesmärk on arendada koostööd ja tõhustada teabevahetust teiste riikide ombudsmanide ja õiguskantsleritega õppimaks nende kogemustest ning saamaks uusi teadmisi igapäevatöö paremaks korraldamiseks, osaleda aktiivselt erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide töös ning tutvustada Eesti õiguskantsleri institutsiooni väljaspool Eestit.

2002. aastal osaleti täieõigusliku liikmena Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi töös ning algatati koostööprojektid Taani ja Suurbritannia ombudsmanidega ning UNICEF-iga. Eesti õiguskantslerit külastasid mitmed Euroopa ombudsmanid ning jätkusid iga-aastased koostöökohtumised Balti riikide ja Soome ombudsmani ja õiguskantsleri institutsioonidega.

22.1. SUHTED RAHVUSVAHELISTE ORGANISATSIOONIDEGA

Kantselei on Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi täieõiguslik liige alates aastast 2001.

Detsembris 2002 osales õiguskantsler Allar Jõks Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa Regiooni hääleõiguslike liikmete aastakoosolekul Ljubljanas. Konverentsi põhiteemaks oli "Ombudsmani sõltumatus", lisaks arutati kolme päeva jooksul ombudsmani institutsiooni suhteid ühiskonna, poliitiliste struktuuride ja meediaga ning käsitleti finantsilise sõltumatuse küsimust. Õiguskantsler kohtus Ljubljanas koos teiste konverentsist osavõtjatega Sloveenia president Milan Kučaniga.

Rahvusvahelised koostööprojektid

2002. aastal algatati mitu koostööprojekti. Septembris käivitus koostöös Suurbritannia saatkonnaga kuuekuuline projekt "Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine läbi strateegilise planeerimise ja protsessijuhtimise tõhustamise", novembris viidi läbi koostöös UNICEFiga projekt "Õiguskantsleri Kantselei administratiivse suutlikkuse tõstmine lapse õiguste kaitsele" ning detsem-

bris viidi läbi koostöös Taani saatkonnaga projekt "Õiguskantsleri väljundite parendamine korruptsiooni vastu võitlemisel".

Projekti "Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine läbi strateegilise planeerimise ja protsessijuhtimise tõhustamine" raames külastasid Eesti õiguskantslerit 18.–19. septembril Briti kohaliku omavalitsuse ombudsman Jerry White ning tema asetäitja ja kantselei direktor Nigel Karney. Visiidi käigus tutvustati õiguskantsleri kantseleile Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmani strateegilise planeerimise kogemusi.

Novembris olid õiguskantsleri vanemnõunik Eve Liblik ja referent Katri Jaanimägi kuuepäevasel õppereisil Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmani juures. Õppereisil tutvuti Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmani institutsiooni tegevusega, strateegilise planeerimise ja protsessijuhtimisega ning kohtuti elamumajanduse, tervishoiu ning parlamendi ombudsmanidega.

Projekt lõpeb 2003. aasta veebruaris.

Novembris külastas koostööprojekti "Õiguskantsleri Kantselei administratiivse suutlikkuse tõstmine lapse õiguste kaitsele" raames Õiguskantsleri Kantseleid UNICEF-i ekspert Peter Newell. Külastuse eesmärgiks oli leida ühiselt viise õiguskantsleri tegevuse tõhustamiseks laste õiguste kaitsmisel. Arutati ja analüüsiti võimalusi õiguskantsleri olemasolu paremaks teadvustamiseks laste hulgas, koostöö tõhustamiseks riigiasutuste, kolmanda sektori ning asjakohaste institutsioonidega regionaalsetel ja rahvusvahelisel tasandil ning laste õigustega seonduvate prioriteetide püstitamist õiguskantsleri töös. UNICEF-i ekspert koostas visiidi tulemusena aruande, milles on antud hinnang õiguskantsleri senisele tööle laste õiguste kaitsele ning soovitusel, kuidas õiguskantsleri tööd selles valdkonnas edaspidi võiks tõhustada.

Projekti "Õiguskantsleri väljundite parendamine korruptsiooni vastu võitlemisel" eesmärk oli tutvuda Taani korruptsioonivastase seadusandlusega, õiguskaitseorganite tegevusega korruptsiooni avastamisel ja Taani ombudsmani rolliga korruptsioonivastases võitluses tõhustamiseks saadud teadmiste läbi Eesti õiguskantsleri tegevust korruptsiooni vastu võitlemisel. Projekti raames viibis õiguskantsleri nõunik Mihkel Allik kuuepäevasel õppereisil Taani parlamendi ombudsmani juures ning kohtus lisaks ombudsmani ametkonnale Taani riigikontrolli, politsei ja asjaomaste järelevalve asutuste esindajatega.

22.2. KONVERENTSID JA KOHTUMISED

Kohtumised Euroopa ombudsmanide ja õiguskantsleritega

04.–07. aprillil osales õiguskantsler Allar Jõks Euroopa ombudsmanide kohtumisel Vilniuses. Kohtumisel oli arutlusteemaks "Ombudsmani roll inimõiguste kaitsel".

Õiguskantsleri vanemnõunik Maret Liivak osales **12.–13. aprillil** ning **21.–24. novembril** Ateenas regulaarsel Euroopa ombudsmanide töögrupi koosolekul. Koosoleku eesmärgiks on aidata kaasa ombudsmanide rahvusvahelisele koostööle keskkonnakaitse alal ja luua võrgulehekülg, mis käsitleks ombudsmanide rolli keskkonnakaitstes. Õiguskantsleri Kantseleile on saadud teave ja kogemused kasuks edasises töös keskkonnaalaste kaebustega. Töögruppis osalemine valmistab kantseleid paremini ette kandma Euroopa Liidu liikmesriigi kohustusi keskkonnaalaste õigusaktide täitmisel.

Mai alguses külastas Eesti õiguskantslerit Soome Vabariigi Parlamendi ombudsman Riita-Leena Paunio. Tegemist oli 2002. aastal ametisse asunud Soome ombudsmani esimese visiidiga Eestisse. Ombudsmani saatnud delegatsiooni kuulusid aseombudsman Ilkka Rautio, kantseleiülem Pirkko Mäkinen ja nõunik Harri Ojala. Külalised esinesid Õiguskantsleri Kantseleis ettekannetega ombudsmani töö erinevatest tahkudest sotsiaalvaldkonnas ning ombudsmani institutsioonide rahvusvahelise koostöö vormidest.

Maikuu teises pooles osales õiguskantsler Sankt-Peterburis kahepäevasel Läänemeremaade rahvuslike ombudsmanide seminaril "Inimõigused ja keskkond" ning kuuendal Euroopa ombudsmanide konverentsil Krakovis.

27.–28. mail oli õiguskantsler Allar Jõksil külas Soome Õiguskantsleri ametkonna kantseleiülem Nils Wirtanen. Kohtumisel arutati Soome ja Eesti õiguskantslerite koostöö edendamist. Samuti peeti Õiguskantsleri Kantseleis seminar teemadel "Soome kogemusest õiguskantsleri institutsiooni tööprotsessi korraldamisel, sh ametkonna kantselei poolsest tugitegevusest" ning "Soome kogemusest Õiguskantsleri ametkonna tegevuse läbipaistvuse tagamisel ning avalikustamisel: teabevahetus ametkonna siseselt ja väljapoole".

Õiguskantsleri referent Margit Sarv praktiseeris **27.–31. mail** Stockholmis lasteombudsmani ametkonnas. Praktika eesmärk oli tutvuda Rootsi vastava institutsiooni tööga ning analüüsida, kuidas tõhustada Eesti õiguskantsleri tegevust lapse õiguste kaitsel.

Juuni alguses külastasid õiguskantsler Allar Jõksi Rootsi õiguskantsler Göran Lambert, õiguskantsleri asetäitja Håkan Rustand ja õiguskantsleri

vanemnõunik Britt-Mari Lundberg. Rootsi külalised pidasid Õiguskantsleri Kantseleis seminari teemal "Rootsi Õiguskantsleri institutsiooni areng ning tegevus tänapäeval – pädevus, väljundid, struktuur, probleemid ja nende lahendusteed".

Juuni keskel külastas õiguskantsler Allar Jõksi Tšehhi ombudsman professor Otakar Motejlíga. Eesti õiguskantsler tutvustas kohtumisel professor Otakar Motejlíle Eesti õigussüsteemi ja õiguskantsleri institutsiooni tegevust.

Õiguskantsleri referent Margit Sarv osales **juuni lõpus** Varssavis UNICEF-i ja Poola lasteombudsmani poolt korraldatud seminaril "Laste õiguste kaitse ja edendamise väljakutsed ning võimalused Kesk- ja Ida-Euroopas".

Juulikuus oli Eesti õiguskantsleri kantseleis visiidil Läti Inimõiguste Büroo delegatsioon, mida juhtis büroo direktor Olafs Bruvers. Eesti õiguskantsleri nõunikud selgitasid Läti kolleegidele Eesti õiguskantsleri institutsioon pädevust ning tutvustasid lähemalt Eesti õiguskantsleri tegevust puuetega inimeste ja lastekaitsega, politsei ja vanglatega, üürnike ja omanike vaheliste küsimustega, omavalitsuste probleemidega, vähemusrahvuste kaitse ja haridusküsimustega, välismaalaste ja pagulaste kaebuste lahendamisega.

Septembris osales õiguskantsleri vanemnõunik Sulev Lääne Poolas kümnepäevasel Helsingi Inimõiguste Fondi poolt korraldatud Inimõiguste Kooli õppeprogrammis.

Oktoobri alguses viibis õiguskantsler visiidil Soomes ning kohtus Soome õiguskantsleri Paavo Nikulaga, Parlamendi Ombudsmani Riitta-Leena Paunioga, Eduskunna peasekretäri Seppo Tiitineniga ja Soome Kõrgema Kohtu presidendi Leif Sevoniga. Kohtumistel analüüsiti järelevalveinstitutsioonide tegevuse efektiivsemaks muutmist isikute õiguste ning vabaduste kaitsel. Samuti tutvuti Soome kogemustega seondult ombudsmani pädevusega avalik-õiguslike institutsioonide ja avalik-õiguslike ülesandeid täitvad eraõiguslike institutsioonide järelevalve osas, arutati parlamentaarse ombudsmani ja nn valdkondade ombudsmanide pädevuse jaotust ning institutsioonide vahelisi koostööküsimusi. Kohtumisel Eduskunna peasekretäri ja Suure Komisjoni esindajatega tutvus õiguskantsler Soome kogemusega seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu tegevuse korraldamisel EL õigusloome protsessis.

Õiguskantsler esines **22.–24. oktoobril** Sankt-Peterburis Humanitaar- ja poliitikakeskuse "Strateegia" kutsel Vene Föderatsiooni piirkondlike ombudsmanide seminaril lektorina ja diskussioonijuhina. Seminaril käsitleti inimõiguste volinike ette tekkivaid probleeme Venemaal. Õiguskantsler tutvustas vene ombudsmanidele Eesti vastavaid kogemusi.

Novembris osales õiguskantsler Balti riikide ombudsmanide nõupidamisel Vilniuses. Kõigi kolme riigi ombudsmanid esinesid kohtumisel ettekannetega. Eesti õiguskantsler käsitles oma ettekandes ombudsmani kui inimese sotsiaalsete õiguste kaitsjat, Läti Inimõiguste Büroo direktor tõstatas migratsiooni valdkonna küsimused ning Leedu ombudsmanid käsitlesid institutsiooni sõltumatuse probleeme.

Detsembri alguses osales õiguskantsleri nõunik Madis Ernits Budapestis konverentsil "Edendades juurdepääsu õigusemõistmisele Kesk- ja Ida-Euroopa riikides". Konverentsil osalesid lisaks paljude riikide esindajatele ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni kõrged ametnikud.

Olulisemad rahvusvahelised kontaktid 2002. aastal kronoloogilises järjestuses

04.–07. aprillil osales õiguskantsler Euroopa ombudsmanide kohtumisel Vilniuses. Kohtumisel oli arutlusteemaks "Ombudsmani roll inimõiguste kaitseks".

12.–13. aprillil viibis õiguskantsleri vanemnõunik Maret Liivak Ateenas, kus toimus Euroopa ombudsmanide töögrupi koosolek.

06. mail külastas Eesti õiguskantslerit Soome Vabariigi Parlamendi ombudsman Riita-Leena Paunio.

15.–16. mail viibis õiguskantsler Sankt-Peterburis kahepäevasel Läänemeremaade rahvuslike ombudsmanide seminaril. Seminaril käsitleti teemat "Inimõigused ja keskkond".

21.–24. mail osales õiguskantsler Krakovis kuuendal Euroopa ombudsmanide konverentsil.

27.–28. mail oli õiguskantsler Allar Jõksil külas Soome Õiguskantsleri ametkonna kantseleiülem Nils Wirtanen.

27.–31. mail praktiseeris õiguskantsleri referent Margit Sarv Stockholmis lasteombudsmani ametkonnas.

05.–06. juunil külastasid õiguskantsler Allar Jõksi Rootsi õiguskantsler Göran Lambertz, õiguskantsleri asetäitja Håkan Rustand ja vanemnõunik Britt-Mari Lundberg.

17. juunil külastas õiguskantsler Allar Jõksi Tšehhi ombudsman professor Otakar Motejluga.

23.–26. juunil osales õiguskantsleri referent Margit Sarv Varssavis UNICEF-i ja Poola lasteombudsmani poolt korraldatud seminaril "Laste õiguste kaitse ja edendamise väljakutsed ning võimalused Kesk- ja Ida-Euroopas".

08. juulil oli Eestis visiidil Läti Inimõiguste Büroo direktor Olafs Bruvers kaastöötajatega, mille käigus kohtuti kolleegidega Eesti Õiguskantsleri Kantseleist.

06.–15. septembril osales õiguskantsleri vanemnõunik Sulev Lääne Poolas kümnepäevasel Helsingi Inimõiguste Fondi korraldatud Inimõiguste Kooli õppeprogrammis.

18.–19. septembril külastas õiguskantslerit Briti kohaliku omavalitsuse ombudsman Jerry White ning tema asetäitja ja kantselei direktor Nigel Karney.

02.–04. oktoobril viibis õiguskantsler Allar Jõks visiidil Soomes ning kohtus Soome õiguskantsleri Paavo Nikulaga, Parlamendi Ombudsmani Riitta-Leena Paunioga, Eduskunna peasekretäri Seppo Tiitineniga ja Soome Kõrgema Kohtu presidendi Leif Sevoniga.

22.–24. oktoobril esines õiguskantsler Allar Jõks Sankt-Peterburis sealse humanitaar- ja poliitika keskuse "Strateegia" kutsel Vene Föderatsiooni piirkondlike ombudsmanide seminaril lektorina ja diskussioonijuhina.

10.–15. novembril viibisid õiguskantsleri vanemnõunik Eve Liblik ja referent Katri Jaanimägi õppereisil Briti kohaliku omavalitsuse ombudsmani juures.

06.–09. novembril viibis õiguskantsler Allar Jõks Balti riikide ombudsmanide nõupidamisel Vilniuses.

21.–24. novembril viibis õiguskantsleri vanemnõunik Maret Liivak Ateenas, kus toimus projekti "Ateena keskkonnakaitse võrgustik" juhtgrupi teine kohtumine.

26.–29. novembril külastas Õiguskantsleri Kantseleid UNICEF-i ekspert Peter Newell.

04.–08. detsembrini osales õiguskantsler Allar Jõks Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa Regiooni hääleõiguslike liikmete aastakoosolekul Ljubljanas, Sloveenias.

05.–07. detsembril osales õiguskantsler Allar Jõks iga-aastaselt Euroopa ombudsmanide konverentsil Ljubljanas.

05.–08. detsembril osales õiguskantsleri nõunik Madis Ernits Budapestis konverentsil "Edendades juurdepääsu õigusemõistmisele Kesk- ja Ida-Euroopa riikides".

09.–14. detsembril oli õiguskantsleri nõunik Mihkel Allik kuuapäevasel õppereisil Taani parlamendi ombudsmani juures.

23. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

23.1. ORGANISATSIIONI- JA PERSONALI-ARENDUS

23.1.1. Organisatsiooniarendus

2002. aasta oli Õiguskantsleri Kantseleile (edaspidi Kantselei) organisatsiooniarenduses tegus ja muudatuste rohke aasta.

Kantseleis viidi juulis ja augustis koostöös konsultatsioonifirmaga Business Grain OÜ läbi Kantselei juhtimissüsteemi arendusprojekt. Projekti eesmärgiks oli tagada kliendikesksus protsesside juhtimises, kindlustada organisatsiooni põhiprotsesside mõjususe ning tõhustada Kantselei sisest koostööd. Projekti raames selgitati välja Kantselei põhija tugiprotsesside hetkeolukord ning nende protsesside juhtimisega seotud probleemid, kirjeldati põhija tugiprotsesside skeemid ning tehti ettepanek uue põhistruktuuri loomiseks.

Septembris kinnitas õiguskantsler uue Kantselei struktuuri ja koosseisu ning oktoobris Kantselei ning struktuuriüksuste põhimäärused. Kantseleis loodi lisaks üldosakonnale kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministriumide haldusalad:

- *esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Sotsiaal-, Haridus- ja Kultuuriministriumide valitsemisalasse ning nende valitsemisalal olevate organite, asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad küsimused;*
- *teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Majandus-, Teede- ja Side-, Põllumajandus-, Rahandus- ja Keskkonnaministriumide valitsemisalasse ning nende valitsemisalal olevate organite, asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad küsimused ning*
- *kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Sise-, Kaitse-, Välis- ja Justiitsministriumide valitsemisalasse ning nende valitsemisalal olevate organite, asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad küsimused; peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja küsimused, mis ei kuulu esimese ega teise osakonna tegevusvaldkonda.*

Kantselei teenistujate töötingimuste parandamiseks viidi sügisel läbi riigihange uute infotehnoloogiliste vahendite soetamiseks. Tõhustamaks Kantselei IT-arendust ja ressursikasutust sõlmiti leping Justiitsministriumiga IT-teenuse ostmiseks.

23.1.2. Personaliarendus

Suvel viidi Kantseleis läbi personaliaudit, mille tulemusena kaardistati Kantselei personalitöö hetkeolukord ning tood välja peamised tugevad ja nõrgad küljed. Auditi tulemusena tõdeti, et Kantseleis puudub ühtne ja kõigile üheselt mõistetav personalipoliitika ning tehti ettepanek alustada vastavate dokumentide väljatöötamist.

Sügisel viis Tallinna Pedagoogikaülikooli organisatsioonikäitumise magistrant Sigrid Haage Kantseleis läbi organisatsioonikultuuri uuringu. Uuringu käigus selgus, et asutuse juhi vahetusega on muutumas Kantselei organisatsiooniks, mille märksõnadeks on valitud demokraatia, avatus ja meeskonnatöö. Riigiasutusena on Kantselei tegevus suhteliselt bürokratiseeritud, koordineeritud reeglite ja protseduuridega. Parimate tulemuste saavutamisel on suur osa meeskonnatööl. Harrisoni küsimustiku põhjal läbiviidud küsitluse tulemusena selgus, et vastavalt keskmisele punktisummale on Kantseleis hetkel domineerivaks kultuuritüübiks tulemuskultuur ning organisatsiooni liikmed soovivad tulemuskultuuri ilminguid veelgi süvendada. Tulemuskultuuri iseloomustab protseduurilise korrapärasuse asemel eelisõiguse andmine töösooritu- sele ja eesmärkide saavutamisele. Inimesi julgustatakse koondama oma töö sooritamiseks vajalikke ressursse ning looma meeskondi, projekti- ja töörühmi, hinnatakse kõrgelt paindlikkust ja kohane- misvõimet.

Kantselei ametnikud osalesid 2002. aastal aktiivselt mitmetel koostatel, muuhulgas täiendati end Eesti Juristide Liidu poolt korraldatud seminaridel ning osaleti erinevate projektide raames koostus- programmides väljaspool Eestit.

Koostuskorralduse tõhustamiseks ning Kantselei ametnikele pideva õigusala täiendkoostuse tagamiseks 2003. aastal sõlmiti 2002. aasta lõpus raam- leping sihtasutusega Eesti Õiguskeskus. Lepingu alusel on vastavalt Eesti Õiguskeskuse koostus- plaanile korraldataval koostusel õigus osaleda vähemalt ühel Kantselei ametnikul.

23.1.3. Personalistatistika

Seisuga 31. detsember 2002 töötas Kantseleis kokku 31 ametnikku, kellest 15 olid mehed ja 16 naised.

2002. aastal värvati tööle 16 uut ametnikku ning töölt lahkus 12 ametnikku.

Kantselei ametnikest 52 % oli vanuses 21–30 aastat, 6 % vanuses 31–40 aastat ning 42 % vanemad kui 40 aastat.

Kantselei ametnikest 25 omas kõrgharidust, 2 kesk- või keskeriharidust ning 4 õppis kõrgkoolis (sh kraadiõpe) või muus õppeasutuses.