

**Õiguskantsleri asetäitja-nõunik õiguskantsleri ülesannetes  
Aare Reenumägi ettekanne Riigikogus  
26. oktoobril 2000**

Väljavõtte Riigikogu stenogrammist

**2. Ülevaade õiguskantsleri tegevusest kontrolli teostamisel põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel**

**Aseesimees**

Lugupeetud kolleegid! Tänaoleks oleme päevakorda kavandanud ülevaate õiguskantsleri tegevusest kontrolli teostamisel põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel. Meil on võimalus ära kuulata õiguskantsleri asetäitja-nõuniku õiguskantsleri ülesannetes Aare Reenumägi ettekanne nimetatud teemal. Ettekandja on palunud selleks aega 30 minutit, mis talle on ka võimaldatud. Teile, lugupeetud kolleegid, ütlen meeldetuletuseks, et teil kõigil on võimalik esitada ettekandjale kuni kaks suulist küsimust. Kirjalikke küsimusi ei esitata, läbirääkimisi ei avata ja otsust vastu ei võeta. Lugupeetud härra Aare Reenumägi, kõnetool on teie päralt. Palun!

**A. Reenumägi**

Lugupeetav proua juhataja! Austatavad Riigikogu liikmed, daamid ja härrad! Kohustus esitada ülevaade õiguskantsleri tegevusest kontrolli teostamisel põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel on õiguskantslerile pandud õiguskantsleri seaduse § 4 lõikega 2. Samas on sätestatud, et selline trükitud ülevaade eelmise kalendriaasta kohta avaldatakse eraldi väljaandena hiljemalt 1. oktoobriks ja esitatakse Riigikogule. Täites õiguskantsleri ülesandeid, andsin kõnealuse ülevaate Riigikogule üle käesoleva aasta 29. septembril. Esitatavale ülevaatele ei ole seadus seadnud ajalisi piiranguid, mistõttu peatun õiguskantsleri ja tema ametkonna tegevust käsitlevas valdkonnas lühidalt ka käesoleval aastal kordasaadetul. Selline vajadus on tingitud eelkõige asjaolust, et kohustus kontrollida riigiasutuste tegevust põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel pandi õiguskantslerile 1999. aasta 1. juunil jõustunud õiguskantsleri seadusega. Leian, et seitse kuud on liiga lühike aeg selleks, et teha põhjanevaid järeldusi. See oli uue funktsiooni täitmise kõrval ikkagi ka seadusandja seatud ülesande täpsema lahtimõtestamise, nõunike väljaõppe ning personali- ja majandusküsimuste lahendamise ajajärk. Täna esitan käsitlemas lisaks kirjalikule ülevaatele 2000. aasta üheksa kuu tulemusi ja esitan võrdlevat statistikat, mis võimaldab teha mõningaid järeldusi institutsiooni kontrollialase tegevuse edasiseks väljaarendamiseks. Arvatavasti ei ole vaja esitada pikemat selgitust selle kohta, et kontrolli teostamisel põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel täidab õiguskantsler Eestis funktsiooni, mida rahvusvahelises plaanis tuntakse ombudsmani funktsioonina. Selle funktsiooni täitmine toimub eri riikides erinevas ulatuses, eri vormides ja eri institutsioonide kaudu. Seejuures ei ole kusagilt leida täpset analoogi Eesti õiguskantslerile, kelle puhul on ühendatud põhiseaduslikkuse järelevalve ja ombudsmani kui isikute õiguste ja vabaduste kaitsja funktsioonid. Meie põhiseaduse järgi on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele ning seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest (§ 13). Põhiseaduse § 14 alusel on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Õigusriigis tuleb igal riigiasutusel kaitsta üksikisiku õigusi ja huve, millesse riik ja kohalik omavalitsus võivad sekkuda vaid eeldusel, et selline tegevus on õigustatud põhiseaduse ja seaduste alusel. Põhiseadus annab igaühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (§ 15). Kuid õigusteenus ei ole meie riigis kõigile kättesaadav, sest see on tasuline ja paljudel inimestel puuduvad selleks materiaalsed vahendid. Raha puudumine võib olla üks põhjus, miks inimene ei pöördu oma õiguste kaitseks kohtusse. Samas märgin, et kohtuotsus lahendab üldjuhul vaid ühe konkreetse asja, kohus ei anna soovitusi riigiasutuste tegevuse üldiseks korraldamiseks ega isikute õiguste kaitseks. Õiguskantsler institutsioonina ei ole õigusemõistja. Tema kui ombudsmani reageering on soovituslik. Kui soovitus on põhjalikult argumenteeritud, ei ole erilisi probleeme ka selle täitmisega. Ning veel üks oluline moment, mis eristab ombudsmani funktsiooni täitavat õiguskantslerit kohtust: õigusvastase käitumise ehk õigusrikkumise kõrval analüüsib õiguskantsler ka neid väärhalduse

juhtumeid, mis ei pruugi olla õigusvastane käitumine. Väärhalduse all mõistetakse hea halduspraktika ja heade tavade eiramist, töö tegemata jätmist, hooletust, alusetut või põhjendamata viivitamist, lohakust, protseduurireeglite eiramist, ebaviisakat käitumist, ebaausust, ebakompetentsust, valetabe andmist ning mitmeid teisi analoogilisi asjaolusid. Sellest tulenevalt on ombudsmani tegevus kohtu kõrval viimase tegevust täiendavana loomulik ja vajalik. Vastavalt õiguskantsleri seadusele teostab õiguskantsler kontrolli isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise üle kindla protseduuri järgi. Sellest on antud põgus ülevaade ka kirjalikus materjalis. Isikud on esitanud õiguskantslerile avaldusi ja kaebusi alates institutsiooni taaskandamisest 17. juunil 1993. 1998. aastal vaadati õiguskantsleri ametkonnas läbi 386 kirjalikku avaldust. Samas on ilmne, et ombudsmani funktsiooni panemine õiguskantslerile 1999. aasta 1. juunist on kaasa toonud pöördumiste arvu suurenemise. 1999. aastal oli juba 716 kirjalikku avaldust, millest valdav osa ehk 511 esitati aasta teisel poolel uue seaduse jõustumisest alates. Selgem on järgmine mõõde: kui 1998. aastal esitati õiguskantslerile iga kuu 32 avaldust, siis 1999. aasta viimase seitsme kuu jooksul 73 avaldust kuus. Esitatavate avalduste tase on nüüd stabiliseerunud. Tänavu üheksa kuuga on esitatud õiguskantslerile 539 kirjalikku avaldust ehk keskmiselt 60 avaldust kuus. Valdavas osas ei sisalda õiguskantslerile saabunud avaldused sugugi mitte kaebusi riigiasutuste ja nende ametiisikute tegevuse peale. Kõige rohkem on avaldusi taotlusega osutada abi kohtuotsuste muutmiseks, hinnata eraõiguslike juriidiliste isikute ning kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute tegevust, selgitada õigusnormide sisu ja seoseid - ühesõnaga, avaldusi küsimustes, milles õiguskantsler saab anda vaid selgitusi ja nõuandeid. Seega on õiguskantsler siin õigusnõustaja ja õigusabistaja rollis. Selliseid avaldusi oli 1999. aastal 58% kõigi kirjalike avalduste üldarvust ning 2000. aasta üheksa kuu andmetel 64% kõigist kirjalikult esitatud avaldustest. 1999. aastal oli riigiasutuste tegevuse kontrollimise ning isikute põhiõiguste ja vabaduse kaitse tagamise taotlusi 18% kõigist taotlustest. 2000. aastal on nende avalduste osakaal kasvanud juba 25%-ni. Nendes avaldustes on taotletud nii ministeeriumide kui ka ametite, inspeksioonide, maavalitsuste ja teiste regionaalsete riigiorganite ning nende ametiisikute tegevuse kontrollimist. Paraku mitmed avaldused, milles taotletakse riigiasutuste tegevuse kontrollimist, ei ole lähtunud õiguskantsleri seaduse §-s 22 sätestatust, mis määrab kindlaks avalduse sisu ja vormi nõuded. Valdavalt on tegemist juhtumitega, kui avaldusalases asjas toimub kas kohtueelne menetlus või kohtumenetlus või on kaevatavas küsimuses olemas juba jõustunud kohtuotsus. Ikka loodetakse, et õiguskantsler võib inimese õigeks mõista või varalisi kohustusi ümber jagada. See avaldajate arvamus aga on ekslik. Küsimus on ilmselt selles, et kõik isikud ei ole piisavalt informeeritud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetest. Õiguskantsleri ülesannetest ja õiguskantsleri poole pöördumise võimalustest saaks avalikkust eri teabekandjate kaudu teavitada paremini, kui seda praegu tehakse. Internetis on küll õiguskantslerile esitatava avalduse vorm, kuid nähtavasti vajaks see, samuti avalduse sisu täpsemat selgitavat kommentaari. Arvan, et on teisigi põhjusi, miks inimesed pöörduvad õiguskantsleri poole küsimustes, mis tegelikult ei kuulu tema pädevusse. Üks põhjus on kindlasti õigusabi süsteemi ebapiisav väljaarendatus. Teiseks ei ole küllaldaselt tagatud kogu avaliku võimu kontrolli- ja järelevalvemehhanismi aktiivne tegevus. Eriti oluline on siin silmas pidada põhiseaduse §-s 14 sätestatud, mida ma eespool märkisin. Meie analüüs näitab, et ühelt poolt on kohati tegemist kontrolli- ja järelevalveinstitutsioonide tegevuse puudujääkidega, teiselt poolt aga ebapiisava õigusliku regulatsiooniga. Muret teeb isikute õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse täitmine kohaliku omavalitsuse tasandil. Meie kogemus näitab, et riiklike järelevalve- ja kontrolliinstitutsioonide tegevus on kohati ka ebajärjekindel. Sageli reageeritakse ainult asetleidnud sündmustele (tegudele või tegevusetusele), millest ei saa enam mööda vaadata. Tahaksin rõhutada ilmselget - õiguskantsleril ei ole pädevust asendada riiklikke järelevalve- ja kontrolliorganeid, samuti riigiasutuste tegevust, sealhulgas sisekontrolli. Olen seisukohal, et inimeste kaebustes riigiasutuste tegevuse peale toodud asjaolud võiksid saada kõigepealt lahendi vastavate riigiasutuste kontrolliorganitelt ja alles seejärel peab vajaduse korral sekkuma õiguskantsler. Lugupeetavad Riigikogu liikmed! Järgnevalt käsitlen õiguskantsleri ametkonna poolt tehtut õiguste ja vabaduste tagamisel kinnipidamiskohtades, kaitseväes ja politseis. 1999. aasta 30. septembri ettekandes Riigikogule ütles Eerik-Juhan Truuväli õiguskantsleri poolt kinnipidamisasutustes ja kaitseväes tehtud perioodiliste kontrollimiste küsimusi käsitledes järgmist: "Kaebuste põhjal on ilmne, et vastavates valdkondades tuleb ümber korraldada valitsusasutuste järelevalveorganite tegevus ning oluliselt detailiseerida vastavad õiguslikud baasid." Aastaga on selles valdkonnas mõndagi muutunud. Märkigem kas või seda, et käesoleva aasta 1. märtsil

jõustus kaitseväe distsiplinaarmäärustik ja 16. aprillil uus, põhjalikud muudatused läbiteinud kaitseväeteenistuse seadus. 1. detsembril jõustub uus vangistuseseadus, mis toob kaasa ka muudatusi järelevalvemehhanismis. Käesoleva aasta 1. juulist on kinnipidamiskohtade üle teostatava järelevalve asutuseks prokuratuuri asemel Justiitsministeerium. Õiguskantslerile saadetud avalduste hulgas oli kinnipeetavate avalduste osakaal suur: 1999. aastal esitati neid 51 ehk 7% avalduste üldarvust, 2000. aasta üheksa kuuga 58 ehk 11% avalduste üldarvust. Kinnipeetavate kaebused puudutavad eelkõige vanglarežiimiga seonduvat. Kaevatakse seadusega tagatud privaatsuse rikkumise üle. Näiteks väidavad avaldajad, et ei tagata põhiseaduse §-s 43 sätestatud igaühe õigust tema poolt või temale posti teel edastavate sõnumite saladusele. Euroopa Inimõiguste Kohtus selles küsimuses toimunud menetluse käigus on Vabariigi Valitsus avaldanud kahetsust, et ühele sellise kaebuse esitajale adresseeritud kirju on kinnipidamisasutustes aastatel 1996-1998 avatud, ja tunnistanud kirjavahetuse saladuse rikkumist. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artikli 39 kohaselt lahendati see vaidlus sõbralikul kokkuleppel kaebajaga, kusjuures kohus eemaldab asja menetlusest oma otsusega. Kinnipeetavad kaebavad, et ei saa telefoniga rääkida, ja nende väitel kuulatakse telefonikõnesid pealt. Sellega rikutakse samuti põhiseaduse §-s 43 sätestatud igaühe õigust tema poolt telefoni teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid saab teha ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Kaevatud on ka olmetingimuste üle. Lisaks sellele on tõstatatud probleeme, mis tulenevad elamisloa taotlemise raskustest ja isikute dokumenteerimisest tervikuna, samuti õigusabi ja arstiabi halvast kättesaadavusest. Meile edastatud avaldustes on märgitud narkomaania levikut, mida vangla administratsioon avaldajate arvates ei suuda tõkestada. Probleemiga tegelevad Justiitsministeerium, Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium, kuid rahuloluks ei ole põhjust. Meie kinnipidamisasutustes valitsevad tingimused on endiselt Euroopa Nõukogu järelevalve all, ehkki tema üldmonitooring Eestis demokraatia ja inimõiguste realiseerimise üle suleti 1997. aasta jaanuaris. Sellest tuleneb ka õiguskantsleri tähelepanu kinnipidamisasutustele. Käesoleval aastal oleme tutvunud olukorraga Pärnu, Viljandi ja Murru vanglas. Neil väljasõitudel käis õiguskantsleri asetäitja-nõuniku ja vanemnõuniku vastuvõtul rohkem kui 30 kinnipeetavat. Justiitsministeeriumiga on kokku lepitud arutada regulaarselt koos läbi nii konkreetsetes kaebustes tõstatatud kui ka vanglate külastamisel teatavaks saanud probleemid. Esimene arutelu on juba toimunud ja järgmine saab teoks novembris. Kaitseväest. Seni on ametkond tutvunud omaalgatuslikult Pärnu üksikjalaväepataljoniga. Sellel väljasõidul ei avaldanud ükski ajateenija soovi meie ametkonna töötajate poole pöördumiseks. Samas on ajateenijatele tagatud igal ajal võimalus pöörduda kaitseväe peainspektori poole. Õiguskantsler on saanud pöördumisi ja kaebusi lepingulises tegevteenistuses olevatelt ja olnud isikutelt peamiselt uue kaitseväeteenistuse seaduse rakendamise seonduvalt. Meil on tõine infovahetus Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabiga, kuid valdkond vajab edaspidi enam meie tähelepanu. Politseile on antud seadusega õigus piirata isikuvabadusi ja muid põhiseaduslikke õigusi. Kui aga sealjuures piire ületatakse, võib see tekitada inimestele korvamatut kahju. Politsei tegevuse kohta esitati õiguskantslerile 1999. aastal 37 ja käesoleva aasta üheksa kuuga 22 avaldust. Politsei tegevust käsitlevad avaldused võib tinglikult jaotada kolme rühma. Esiteks, avaldused, mis ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Enamikul juhtudel kaevatakse kriminaalasjades kohtueelse menetluse peale, kuid õiguskantsleri seaduse § 22 lõike 2 alusel ei tohi avaldusaluses asjas samaaegselt toimuda kohtueelset kaebemenetlust. Vastavalt avalduse kuuluvusele oleme need saatnud peajaslikult prokurörile (näiteks kui see käsitleb tõkendi kohaldamise seaduslikkust kriminaalmenetluses). Kohtule aga oleme saatnud need kaebused ja avaldused, mis käsitlevad juhte, kui kriminaalasjas eeluurimine on lõpule viidud ja kui kriminaalasi on prokuröri kinnitatud süüdistuskokkuvõttega kohtusse saadetud. Teiseks, isikute avaldused nende jätmise kohta seaduse kaitseta (kuriteo toimumise ja haldusõigusrikkumiste teadetele mitteametlikult reageerimine). Kolmandaks, isikute kaebused võimuliialduste peale (käeraudade ebaseaduslik kasutamine ja isikute ebaseaduslik kinnipidamine ehk neilt vabaduse võtmine). Käesoleval aastal on neljast politsei tegevuse kohta tulnud menetlusse võetud avaldusest kolmel juhul tuvastatud õigusrikkumisi. Ajakirjanduses politsei tegevuse kohta avaldatud materjalide põhjal on õiguskantsler kahel korral pidanud vajalikuks nõuda omal algatusel teavet. Õiguskantsleri ametkonna töötajad tutvusid ametkonna initsiatiivil Pärnu Politseiprefektuuri tööga. Teenistuslähetusel on tavaks, et riigiasutuste töötajad saavad eraviisiliselt kohtuda õiguskantsleri või tema nõunikega. Üks prefektuuri töötaja esitas suulise avalduse prefektuuri väidetavalt ebaseadusliku tegevuse kohta talle teenistuslähetuse kulude hüvitamisel. Avalduse menetlemise käigus selgus, et Pärnu Politseiprefektuur pöördus eri prefektuurides rakendatavale erinevale

praktikale viidates Politsei ameti poole ja juhendus sealt saadud selgitustest vastavasisulise Vabariigi Valitsuse määruse rakendamisel konkreetse juhu suhtes. Õiguskantsler aga, analüüsinud kõiki vajalikke materjale ja konsulteerinud ekspertidega, asus seisukohale, et Politsei ameti selgitused ei olnud kooskõlas Vabariigi Valitsuse vastavasisulise määrusega, ning juhtis Politsei ameti tähelepanu vajadusele anda kõigile politseiprefektuuridele juhised, mis tagaksid Vabariigi Valitsuse määruse täpse täitmise. Austatav Riigikogu! Järgnevalt peatun sotsiaalküsimustel, laste õiguste kaitse valdkonnas tehtul, vähemusrahvuste probleemil ning omandi- ja maksuõigusega seonduval. Sotsiaalküsimustes on põhiliselt kolme liiki avaldusi, mis käsitlevad: esiteks, pensioniõigusliku staaži arvutamist; teiseks, sotsiaaltoetuste määramist ja maksmist; kolmandaks, sotsiaalhoolekande teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Need on peamiselt vanurite ja puuetega inimeste probleemid. Kui 1999. aastal oli niisuguseid pöördumisi 21, siis käesoleva aasta üheksa kuuga juba 42. Enamikul juhtudel ei ole olnud tegemist seaduserikkumisega. Neil juhtudel, mil ilmnes mitteseaduspärane tegevus, reageeriti õiguskantsleri ettepanekutele positiivselt ja viivitamata. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole isik, kellele lastetoetuse ja lapsehooldustasu maksmine oli ebaseaduslikult peatatud rohkem kui kaks kuud tagasi. Tänu õiguskantsleri teabenõudele taastas Pensioniamet toetuse maksmise kolmandal päeval pärast nõude saabumist. Võrreldes eelmise aastaga, on sotsiaalküsimustes esitatud avalduste arv kahekordistunud. Põhjus on eelkõige selles, et käesoleval aastal jõustusid kaks uut seadust - 1. jaanuaril puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (osaliselt) ja 1. aprillil riikliku pensionikindlustuse seadus. Avalduste suur arv annab tunnistust sellest, et puudulikuks on jäänud elanike teavitamine uute seadustega seoses olevatest rakendusaktidest ja nendes nõutavatest toimingutest, mida inimesed oma õiguste realiseerimiseks peavad ette võtma. Laste õiguste kaitse valdkonnas tehtu näitena võib nimetada seda, et käesoleval aastal külastati õiguskantsleri initsiatiivil Puiatu Erikooli. Kontrollimisel selgus, et ainuüksi eelnenud nelja kuu jooksul oli kooli direktori kinnitatud erikooli karistusruumi põhimääruse alusel paigutatud karistusruumi 49 alaealist õpilast. Kontrollimise järel juhtis õiguskantsler haridusministri tähelepanu sellele, et praktika, kus alaealiselt vabaduse võtmine toimub seadusest alamalseisva õigusaktiga, on vastuolus nii põhiseaduse §-ga 20 kui ka lapse õiguste konventsiooni artikliga 37. Haridusminister reageeris kiiresti ja adekvaatselt, andes nii Puiatu kui ka Tapa ja Kaagvere erikoolile korralduse karistusruumid sulgeda ning kooli kodukorras ja õpilasreeglites vastavad muudatused teha. Seega oli ühe kontrollkäigu tulemusena võimalik lahendada üleriigiline probleem - lõpetada kõikides erikoolides alaealiselt ebaseaduslik vabaduse võtmine. Jätakuvalt on inimestel palju probleeme maareformi, põllumajandusreformi, eluruumide erastamise, maa kasutamise ja muuga, mis on seotud omandiõigusega. 1999. aastal oli seda laadi küsimusi 10% küsimuste üldarvust. Käesoleval aastal on selliste küsimuste hulk vähenenud. Küll aga on mitme konkreetse avalduse alusel ilmnenud vajadus täpsustada seaduse sõnastust, et seadusandja tahe oleks üheselt mõistetav ja rakendatav. Näiteks puudutas õiguskantsleri 2000. aasta 30. märtsi ettekanne Riigikogule olukorda, kus õigusvastaselt võõrandatud vara eest seaduslikus korras määratud kompensatsiooni kättesaamine sõltus alusetult väljamakstud kompensatsiooni tagasinõudest. Probleem lahendati käesoleva aasta 31. mail tehtud seadusemuudatusega. Mitme kaebuse põhjal tegi õiguskantsler käesoleva aasta 17. mail Riigikogule ettekande, milles palus kaaluda kaitstavate loodusobjektide seaduse ja maareformi seaduse sõnastuse täpsustamist, kui seadusandja peab õiglaseks ja otstarbekaks riigimaade vahetamist nende maareformi õigustatud subjektide maaga, kellel on nõudeõigus looduskaitsealale jääva maa suhtes. Riigikogu keskkonnakomisjon otsustas algatada vastavasisulise seaduse eelnõu. Palju tundeküllast kõneainet on pakkunud vähemusrahvuste olukord, mitteajalooliselt tekkinud vene keeles kõneleva elanikkonna olukord ja põgenike probleemid. Viimased kaks küsimust on kinnipidamisasutuste kõrval Euroopa Nõukogu poolt arengute jälgimise objektiks edaspidigi. Siin puutub õiguskantsler kokku eelkõige elamislubade, samuti kodakondsuse taotlemise probleemidega. Elamislubade taotlemise kohta on esitatud 1999. aastal kaheksa ja 2000. aastal 25 avaldust ning kodakondsuse taotlemise kohta vastavalt seitse ja üks. Peamine probleem on olnud elamisloa andmisest keeldumine sisserände piirarvu täitumise tõttu. Selles asjas on heameel tõdeda, et õiguskantsleri vastavad ettekanded ja märgukirjad on kaasa aidanud õigusliku baasi täpsustamisele, sealhulgas välismaalaste seaduse muutmisele. Viimase kolme kuu praktikas oleme avaldajale vastamisel täitnud põhiseadust ja keeleseadust, esitades vastuse riigikeeles ja vajaduse korral andnud mitteametliku tõlke peamiselt inglise või vene keelde. 2001. aastal täidetakse lubadus ja määratakse Ida-Viru maakonda statsionaarselt tegutsema õiguskantsleri nõunik. Uue tulumaksuseaduse jõustumine käesoleva

aasta alguses tõi kaasa vastavasisuliste avalduste arvu kasvu. Kui 1999. aastal esitati maksude kohta kaheksa avaldust, siis käesoleva aasta üheksa kuuga juba 22. Ebaseadusliku maksustamise valdkonnast toon teile vaid ühe näite. Kodanik pöördus avaldusega õiguskantsleri poole ja küsis, kas Viljandi Maksuameti maksuteates ettenähtud maamaksumäär vastab seadusele. Et maamaksumäära kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu, kontrolliti kodaniku avalduse põhjal õiguskantsleri järelevalvemenetluses Kolga-Jaani Vallavolikogu 2000. aasta 25. jaanuari määruse nr 3 "Maamaksumäära kehtestamine ja maamaksumust vabastamine" vastavust põhiseadusele ja seadusele. Õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve tulemusena selguski, et määrus ei ole seadusega kooskõlas, mistõttu õiguskantsler tegi ettepaneku viia selle punkt 2 kooskõlla maamaksumuseadusega. Vastuolu oli selles, et varasemast kõrgem maamaksumäär ei olnud kehtestatud seaduse nõudeid järgides. Kuna aga maksuamet oli väljastanud maksuteate, millest nähtus, et ta oli kohaldanud ebaõigesti kõrgendatud maksumäära, alustas õiguskantsler omal algatusel isiku õigust tagavat menetlust ka Viljandi Maksuameti kohta. Õiguskantsler leidis, et viimane oli kohaldanud kõrgendatud maksumäära tagasiulatavalt, seega valesti. Samuti selgus, et seda ei kohaldatud üksnes avalduse esitaja, vaid koguni 1169 maksumaksja suhtes. Maksuameti hinnangul oli ebaõigesti ehk kõrgema määra järgi arvestatud maamaksu orienteeriv summa 50 000-60 000 krooni. See menetlus jätkub: lahendada tuleb tagasimaksmise küsimus, kontrollime ka seaduses kohaliku omavalitsuse volikogule antud volitusnormi selgust ja arusaadavust. Lõpetuseks kontrollimiste tulemustest, õiguskantsleri ametkonna riigisisest rakendamisest ja rahvusvahelisest koostööst. Ülevaates toodud näited ja arvandmed lubavad sedastada, et õiguskantsleri tegevus põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kontrollimisel on põhinenud peamiselt isikute kirjalikel avaldustel. Avalduste alusel menetluse algatamine jääb põhivormiks edaspidigi. Seadus on sidunud kaebuse esitamise subjektiivse õiguse rikkumisega, konkreetsele isikule konkreetse ülekohtu tegemisega, seega välistanud kaebuse esitamise teise inimese õiguste kaitseks, kui selleks pole volitust. Seda inimesele endale antud õigust otsustada, kas esitada kaebus või mitte, tuleb austada. Kontrolli teostamist õiguskantsleri enda initsiatiivil tuleb jätkata. Samas tõdeme, et näiteks sotsiaalvaldkonnas on Eestis 113 täiskasvanute hoolekandeesutust ligemale 6000 ning 39 laste ja noorte hoolekandeesutust ligemale 2000 hoolealusega. Siin jääb küll omal algatusel laiaulatuslikuks tegutsemiseks jõudu väheseks. Leian, et omal algatusel peaks kontrollima eelkõige asutusi, mille kohta on eelnevalt laekunud teavet põhiseaduslike õiguste ja vabaduste väidetava rikkumise kohta, samuti asutusi, kus isikute õigused ja vabadused teiste isikutega võrreldes on enim piiratud. Õiguskantsler ei saa kontrolli tulemuste põhjal vastu võtta riigiasutusi kohustavaid otsuseid, kuid tal on õigus teha ettepanekuid, mis on oma olemuselt soovituslikku laadi. Küll aga on õiguskantsleri poolt riigiasutusele tehtud soovituslikku laadi ettepanekud seotud kohustusega informeerida õiguskantslerit ettepaneku täitmisest. Ettepanekute laad on olnud mitmekesine, neid on tehtud tähelepanu juhtimiseks vajadusele vältida rikkumisi tulevikus, avastatud puuduste kõrvaldamiseks, selleks, et käskkirja, ettekirjutuse või õiguse üldakti andmisel arvestataks seadusest tulenevaid nõudeid, distsiplinaarvastutuse kohaldamiseks, kriminaalasja algatamiseks. Mitmelgi korral on lisaks ettepanekutele tehtud märgukiri riigiasutuse üle järelevalvet teostavale asutusele või organile. Kõige karmimaid vahendeid on kasutatud politseiametnike õigusvastase käitumise korral, st ettepanekuid tehtud isikute põhiõigusi ja vabadusi eiranud ametiisikute karistamiseks. Üldjuhul on õiguskantsleri ettepanekud täielikku arvestamist leidnud. Ma olen oma aja ära kulutanud. Kuid mul on palve saada viis minutit lisa-aega.

#### **Aseesimees**

Jah, palun!

#### **A. Reenumägi**

Aitäh! Möödunud aastal, kui õiguskantsleri nn ombudsmani funktsioon alles hakkas realiseeruma, oli ka tõrkeid. Õiguskantsleril on mõnikord tulnud oma ettepanekut korrata ja veel kord selle põhimotiive selgitada. Mõnel juhul on ettepaneku saaja rakendanud leebemaid abinõusid, kui olid ettepanekus loetletud. Näiteks distsiplinaarkaristuse määramise asemel juhiti ametiisiku tähelepanu töös esinevatele puudustele ning vabandati ebaõigesti koheldud isiku ees. Väärhalduse juhtumite korral on just vigade aus ülestunnistamine riigiasutuste poolt, isiku rikutud õiguste kohene taastamine ning tema ees viisakas vabandamine rahvusvahelises praktikas riigiasutuse ja isiku vahelise konflikti lõpetamise valdav viis. Õiguskantsleri ametkond on ombudsmani funktsiooni täitmiseks täiendavalt rakendanud seitse ametikohta, millest viis on nõunike ja vanemnõunike ning kaks referendi kohad. Ametkonnas töötab koos õiguskantsleriga 17 nõunikku ja vanemnõunikku ning kolm referenti. Käesolevast aastast on kahe nõuniku

tööpiirkonnad maakondades, kus nad võtavad isikuid vastu maakonnakeskustes, linnades ja valdades. Üks nõunik asub Tallinnas, kust teeb väljasõite maakondadesse. Teise, Tartus asuva nõuniku tööpiirkonnaks on riigi idapiiriga külgnevad Ida-Viru, Jõgeva, Tartu, Põlva ja Võru maakond. Sellise nn regionaalnõuniku tegevus on lihtsustanud isikute pöördumist õiguskantsleri poole. Kui isikud sageli kujutavad õiguskantsleri pädevust kõikehõlmavana, siis nõunikult saadav juriidiline nõuanne ja tema poolt õiguskantsleri pädevuse selgitamine aitavad inimesel selgusele jõuda, kes on kohustatud ja õigustatud tema probleemi lahendama. Kui asi kuulub õiguskantsleri pädevusse, aitab nõunik vormistada avalduse õiguskantslerile, ilma et isik peaks kirjavahetust pidama või hoopiski Tallinna sõitma. Kindlasti on seegi üks õiguskantsleri tegevuse laiemal avalikustamise vahend. Ombudsmani funktsiooni täitmine on vajalik ja ühiskonna ootused on siin suured. Seepärast on tegevuse efektiivsuse huvides vaja arvestada rahvusvaheliselt tunnustatud reegleid ja standardeid, neid väliskoostöö käigus põhjalikult tundma õppida. Sellel suunal on meil tihedad kontaktid Soome Eduskunna ombudsmani ja Soome Riiginõukogu õiguskantsleri ametkonnaga. 1995. aastast on suhted regulaarsed, arendatud on tegevust teoreetilis-praktilistest ühiseminaridest kuni üksikküsimuste käsitlemiseni. Töökohtumine on olnud ka Rootsi õiguskantsleriga, tutvutud on Leedu ombudsmanide tegevusega ning tundma õpitud Suurbritannia ombudsmanisüsteemi üksikuid osi. Mõistagi on seda geograafiat vaja laiendada. 2001. aastal hakkame taotlema Rahvusvahelise Ombudsmanide Assotsiatsiooni liikmeks astumist. Tihendades sidemeid Riigikoguga, võiks edaspidi kaaluda õiguskantsleri kontrollitegevusega seonduvate probleemide ja üksikküsimuste arutamist Riigikogu põhiseaduskomisjonis veel enne Riigikogu istungil ettekande tegemist. Täna tähelepanu eest!

#### **Aseesimees**

Täna, härra Aare Reenumägi! Kas Riigikogu liikmetel on soovi esitada küsimusi? Kolleeg Arnold Rüütel.

#### **A. Rüütel**

Austatud eesistuja! Lugupeetud ettekandja! See küsimus võib-olla ei puuduta õiguskantslerit otseselt, aga kaudselt minu arvates küll. Teatavasti müüakse Eestist metsa välja ligikaudu 8 miljardi krooni eest. Ma ei oska öelda, mitu protsenti sellest on varastatud mets. Igatahes on puidu varastamine tüüpiline nähtus. Minulegi on tulnud mitu avaldust Kagu-Eesti valijatel, kes kurdavad, et kohtuorganitele metsavarguste kohta avalduste tegemisest on möödunud aasta või kaks, aga lahendit ei ole. Samal ajal teatakse kohtuorganites juba ametlikult, kes on vargusi toime pannud. Inimesed lihtsalt ei oska enam kuhugi pöörduda. Sama võib öelda metallivarguste kohta. Hiljuti Kirde-Eestis käies ja inimestega kohtudes sõitsin ma läbi ühest asulast, kus tänavavalgustuse elektrijuhtmed olid betoonpostide otsast viie-kuue meetri kõrguselt alla rebitud. Inimesed kaebasid, et midagi ette võtta ei saa, ehkki aimatakse, kes seda on teinud. Praegusel pimedal ajal peavad inimesed selle all kannatama. Nii et me peaksime siiski midagi ette võtma. Kui me räägime Eesti Nokiast, siis huumorimeelega väljendades ongi selleks metsa- ja metallivargus.

#### **Aseesimees**

Härra Rüütel, aeg küsimuse esitamiseks hakkab täis saama.

#### **A. Rüütel**

Mida ette võtta? Kas õiguskantsler saaks siin oma otsustavat mõju avaldada?

#### **A. Reenumägi**

Täna küsimuse eest! Meile kõigile teadaolevad metalli- ja puiduvargused teevad muret just omanikele. Kindlasti on niisuguste varguste tõkestamiseks rakendatavad mitmed meetmed. Mõni aeg tagasi arutati Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil metallivarguste tõkestamiseks võetavaid meetmeid. Ma loodan, et Vabariigi Valitsus kavandatu lähiajal realiseerib. Mis puudutab puiduvargusi ja nendega seotud varaliste vaidluste lahendamist kohtus, siis õiguskantsler ei saa sekkuda kohtuvõimu tegevusse. Nagu metallivarguste puhul, on ka puiduvarguste ärahoidmiseks võimalik meetmeid rakendada. Üks nendest võiks olla selgema regulatsiooni sätestamine õigusaktides, kuid see on ainult üks aspekt. Võimalik, et üksikjuhtumite puhul saab samuti inimest aidata, kuid paraku ei ole ma isiklikult puiduvargust käsitlevate pöördumistega kokku puutunud.

#### **Aseesimees**

Täna! Kolleeg Tiit Toomsalu.

#### **T. Toomsalu**

Täna, proua juhataja! Väga austatud härra ettekandja! Ma täna teid huvitava ettekande eest, mis käsitles õiguskantsleri tegevust ja eelkõige lisandunud ombudsmani funktsioonide täitmist. Minu

arvates on rõhuasetuste kandumine kodanike põhiõiguste ja vabaduste kaitsega seonduvale, sealhulgas sotsiaalpoliitiliste õiguste tagamisele, eelkõige just selle uue funktsiooni lisandumise tulemus. Kui seni oli õiguskantsleri institutsiooni ülesandeks jälgida seaduste ja muude õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele, siis viimasel ajal on hakatud rääkima, et vaja oleks kontrollida, kas olemasolevad õiguslikud mehhanismid on põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamiseks küllaldased. Mul on üks konkreetne näide. Põhiseaduse § 28 lõige 1 ütleb, et igaühel on õigus tervise kaitsele. Samas aga kehtiv seaduslik baas ei taga igaühele tervise kaitse võimalust. Minu konkreetne küsimus on järgmine. Kas õiguskantsleri institutsioon peab vajalikuks ka edaspidi analüüsida olemasolevat seaduslikku baasi põhiseaduses sätestatud kodanikuvabaduste realiseerimise vaatevinklist?

#### **A. Reenumägi**

Aitäh küsimuse eest, härra Tiit Toomsalu! Sellele saab vastata ilmtingimata ainult jaatavalt. Niisugust analüüsi on püütud teha eriti siis, kui õigusaktides sätestatakse mitmesuguseid menetluslikke reegleid, toiminguid. Sel juhul jälgitakse, et nende toimingute bürokratiseeritus oleks minimaalne ja isikute õiguste tagamise küsimused lahendataks võimalikult selgelt, ühetaoliselt.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Janno Reiljan.

#### **J. Reiljan**

Aitäh, proua eesistuja! Härra ettekandja! Selleks, et kaitsta inimeste põhiõigusi, peab järjekindlalt sõdima nende vastu ja karistama neid, kes põhiõigusi rikuvad ja seaduste vastu astuvad. Eesti Vabariigis ma kahjuks sellist poliitikat ei näe. Ma ei saa aru, kes sellega üldse peaks tegelema. Näiteks Saksamaale ümberasujatesse puutuvalt on rikutud omandireformi aluste seadust. Ebaseaduslikult on n-ö tagastatud, aga tegelikult kahtlaste isikute, organisatsioonide ja kurat teab, kelle kätte antud sadu maju, väärtuslikke krunte ja kõike muud sellist. On selge, et tegemist on seaduserikkumisega. Seaduserikkujat aga nagu ei oleks üldse olemaski. Meie ees oli siin justiitsminister, kes teatas, et näe, kontrolliti neid ja neid ametnikke, aga nemad süüdi ei ole. Järelikult ei ole süüdi keegi. Ära kadus 10 miljonit dollarit, kuid peaprokurör peatab kohtuprotsessi, leides, et õigust on juba küllalt mõistetud. Ta ei peatanud kohtuprotsessi seepärast, et 10 miljonit dollarit üles leiti. Ei, 10 miljonit dollarit on endiselt kadunud, kuid lõpuks on kohus, meie õigussüsteem jõudnud selle väitmiseni, et ühtegi süüdlast ei ole. Sääraseid näiteid võiks üles lugeda kümneid, sadu, võib-olla koguni tuhandeid. Kas sellistes tingimustes, kus õigussüsteem ei otsigi kurjategijaid, saab üldse rääkida põhiõiguste ja vabaduste kaitsest?

#### **A. Reenumägi**

Aitäh, küsimuse eest, härra Janno Reiljan! Teie tõstatatud küsimused on ühiskonnas valulised. Neile on mitut kanti püütud otsida vastuseid nii õiguskaitseorganitest kui ka kohtutest. Kahtlemata on Eesti riigi tee õigusriigini viiv tee. Selleni jõudmiseks tuleb astuda samme, mida tsiviliseeritud maailm on astunud aastakümneid, mitte kümme aastat. See muidugi ei ole õigustus. Süsteem vajab igapäevast arendamist. Ma loodan, et selle süsteemi igakülgseks arendamiseks annavad oma panuse eelkõige seadusandja ehk Riigikogu, valitsus ja kõik selleks ellu kutsutud, sealhulgas mina õiguskantsleri ülesandeid täites. Ma teen igasuguse õigusrikkumise avastamise korral kõik endast sõltuva, saates seaduse kohaselt materjalid vastavalt kuuluvusele asjaomastele institutsioonidele seisukohavõtmiseks. Seda, kas tegemist on kuriteoga ja kes on süüdi, otsustavad juba uurimisorganid, mitte õiguskantsler.

#### **Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Arnold Rüütel, teine küsimus.

#### **A. Rüütel**

Austatud eesistuja! Lugupeetud ettekandja! See küsimus on küll mõningal määral suunatud tulevikku, aga minu arvates väga tähtis. Saarte, samuti Kirde-Eesti valdade maaga tegelevatel maanõunikel on mure. Teatavasti müüakse välismaalastele kinnistuid mitukümmend korda kõrgema hinnaga, kui on praegune keskmine maa hind. Selle tagajärjel muutub ka maksusüsteem, tekitades probleeme seal põliselt elavatele inimestele, kellel õigupoolest mingisuguseid sissetulekuid ei ole. Nad ei suuda kujunevates tingimustes maamaksu enam maksta, olles sunnitud jupphaaval oma maad müüma. Niisugune on nende piirkondade inimeste suur mure. Ma kordan: selle asjaga pöördusid minu poole nõunikud. Mis saab edasi? Kuidas seda kommenteerida?

#### **A. Reenumägi**

Aitäh! Mis puudutab maamaksu, siis siin on järe ots teie endi, seadusandjate käes, kui rääkida maamaksuseaduse nõuete võimalikust pehmemdamisest või selle sätestamisest, millistes piirides

võib kohalik volikogu maamaksu kehtestamisel otsustada maksumäära üle. Kui inimlik mure leiab siin saalis mõistmist, siis on ju võimalik lahendus leida.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Arvo Haug.

**A. Haug**

Härra õiguskantsleri asetäitja-nõunik õiguskantsleri ülesannetes! Õiguskantsler võib ka omaalgatuslikult sekkuda ülekohtu tõkestamisse. Kas seda on tehtud ja mis küsimustes? Loodetavasti ei läinud see lõik teie kõnest kellegi kõrvust mööda.

**A. Reenumägi**

Jah, seda on tehtud. Oma kõnes toonitasin ma mitmel juhul, et õiguskantsleri algatusel on külastatud kolme vanglat. Omaalgatuslikult on ta viimasel ajal esitanud taotluse Viljandi Maksuameti poolt enamõutud maks kogusummas 50 000-60 000 krooni 1169 inimesele tagasi maksta. On teisigi näiteid, mida te kirjalikust ülevaatest lugeda võite.

**Aseesimees**

Tänan! Kolleeg Janno Reiljan, teine küsimus.

**J. Reiljan**

Aitäh, proua eesistuja! Härra ettekandja! Formuleerin oma küsimuse täpsemalt, sest teie vastus minu esimesele küsimusele ei julgustanud mind ega tekitanud minus esialgu lootust, et Eesti on teel õigusriigi poole. Küsimus on järgmine. Milline õigussüsteemi osa, milline ametkond ja millised ametnikud tegelevad praegu konkreetset selle kindlakstegemise, kuidas lõpetati 10 miljoni dollari kohtuasi? 10 miljonit dollarit on kadunud, aga süüdlasi ei ole. Kuidas on võimalik, et kümne aasta jooksul ei ole saanud 1400 või enam Saksamaale ümberasunute majades elavat inimest oma elamispiinda erastada? Mingisugused isikud on esitanud mingisuguseid tagastamise taotlusi. Tuleb välja, et sellega on õigusprotsess Eestis peatatud kümneks aastaks. Selliseid asju võiks üles lugeda veel kümneid ja sadu. Milline ametkond tegeleb selle olukorra analüüsimisega, et tulla siia Riigikogusse ettepanekutega, mida teha. Ega te ometi taha öelda, et parlamendiliikmed peaksid hakkama õigussüsteemi ametnike tööd tegema?

**A. Reenumägi**

Aitäh küsimuse eest! Küsimuse viimasele osale vastan nii: muidugi ei pea parlamendiliikmed tööd tegema õigussüsteemi ametnike eest. Kogu küsimusele vastates toetun kõigepealt põhiseaduse §-le 14, mille kohaselt õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Ma ei oska vastata, kes teie tõstatatud küsimustega praegu tegeleb, sest õiguskantsleri ametkond ei ole neid asju niisugusel moel uurinud. Seda esiteks. Teiseks, kui avaldusaluses asjas toimub kohtueelne menetlus või asi on kohtus lahendamisel, siis õiguskantsler vastavalt õiguskantsleri seadusele seda asja ei menetle, vaid jääb ootama õigust mõistvat otsust kohtuinstantsidest, sest kohus on iseseisev võim.

**Aseesimees**

Tänan! Kas te olete küsimusele vastanud või jätkate?

**A. Reenumägi**

Aitäh! Rohkem ei ole mul nende näidete varal midagi kommenteerida.

**Aseesimees**

Tänan, härra Aare Reenumägi, ülevaadet ette kandmast ja küsimustele vastamast! Ekraan on tühi, rohkem küsimusi ei soovita esitada. Sellega lõpetan õiguskantsleri tegevuse ülevaate käsitlemise. Ühtlasi lõpeb meie tänane istung. Tänan kõiki! Innukat töötamist komisjonides ja ilusat nädalalõppu! Istungi lõpp kell 11.05.