



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie nr

Õiguskantsler 28.10.2011 nr 6-1/111496/1105314

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Pöördusite minu poole avaldusega, milles leidsite, et õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 35<sup>1</sup> lõige 2 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, milles ei võimalda õiguskantsleril teha järelevalvealusele asutusele kohustuslikku ettekirjutust.

### **Asjaolud ja menetluse käik**

Leidsite avalduses, et ÕKS § 35<sup>1</sup> lõige 2 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuna nimetatud sättest ei tulene õiguskantslerile õigust teha rikkumise tuvastamise korral järelevalvealusele asutusele siduvat ettekirjutust. Lisasite avalduses, et Teie hinnangul ei võimalda kehtiv õiguslik olukord kuigi efektiivselt õiguskantsleril täita nt rahvusliku ennetusasutuse või lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid.

Kokkuvõtvalt asusite seisukohale, et Teie hinnangul peaks õiguskantsleril olema kehtivast õigusest tulenev täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse tegemise õigus ning vastuvõetamatu on olukord, kus kehtiva õiguse kohaselt võib õiguskantsler üksnes kritiseerida, anda soovitusi, teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks või muul viisil oma seisukohta väljendada.

### **Õiguskantsleri seisukoht**

Teie avaldusele on võimalik pikema analüüsita vastata sedastades, et ÕKS § 35<sup>1</sup> lõige 2 ei ole vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuna Eesti Vabariigi põhiseadusest ei tulene sõnaselgelt ega ka kaude (koosmõjus teiste sätetega) see, et õiguskantsleril peaks olema Teie kirjeldatud juhtudel kohustusliku ettekirjutuse tegemise õigus. Samuti ei tulene rahvusvahelisest õigusest (mh ka ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastasest konventsioonist või lapse õiguste konventsioonist), et õiguskantsleril peaks olema õiguslikult siduva ettekirjutuse tegemise õigus. Sestap võiks eeltoodust tulenevalt leida, et kohustusliku ettekirjutuse tegemise õiguse puudumine ei ole Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus.

Siiski soovin Teile põhjendada ka sisuliselt seda, miks õiguskantsleril ei ole õiguskantsleri, ombudsmani või rahvusliku ennetusasutuse ülesannete täitmise raames kohustusliku ettekirjutuse tegemise õigust ning miks selle järele ka teravat tarvidust ei ole.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Esiteks tuleb selgitada, et õiguskantsler ei kuulu ühegi riigivõimu (seadusandlik-, täidesaatev- või kohtuvõim) alla, vaid on nende väline. Teisisõnu ei saa õiguskantsleri institutsiooni liigitada nt täidesaatvat, kohtuvõimu või seadusandlikku riigivõimu teostavaks institutsiooniks.

Olete enda avalduses leidnud, et kuna ministril on õigus teha teenistusliku järelevalve raames kohustuslikke ettekirjutusi<sup>1</sup>, peaks ka õiguskantsleril olema samasugune õigus. Tuleb tähele panna, et õiguskantsler on sõltumatu põhiseaduslik institutsioon,<sup>2</sup> mitte aga riiklikku või teenistuslikku järelevalvet teostav valitsusasutus<sup>3</sup>. Seega ei saa õiguskantsler teostada nt ministriga samadel alustel teenistuslikku järelevalvet järelevalvealuste asutuste üle või riiklikku järelevalvet inimeste tegevuse üle.

Üldistatult võiks öelda, et kohustuslike ettekirjutuste või siduvate käitumisjuhiste tegemise õigus on teenistusliku järelevalve, riikliku järelevalve või kohtuliku järelevalve raames. Kuna õiguskantsler ei teosta järelevalvealuste asutuste tegevuse kontrollimisel või ka ennetusasutusena tegutsedes ühtegi eelnimetatud järelevalvetest, on selge, et kohustuslike ettekirjutuste tegemine ei ole võimalik.

Kuna õiguskantsleri järelevalve pädevus on suhteliselt lai (hõlmates peaaegu kogu riigivõimu tegevust, v.a kohtu sisuline tegevus), võiks öelda, et kohustusliku ettekirjutuse tegemise õiguse andmisega muutuks õiguskantsler väga sarnaseks kohtuvõimuga, millel on samuti lai pädevus ning siduvate otsustuste langetamine. Kui õiguskantslerile anda kohustuslike ettekirjutuste tegemise õigus, tuleks oluliselt üle vaadata ka õiguskantsleri pädevus ning sätestada konkreetsemad õiguskantsleri menetlust reguleerivad reeglid. Selliselt õiguslikku regulatsiooni muutes ei saaks aga enam rääkida sellest, et õiguskantsler on täidesaatva-, kohtu- või seadusandliku riigivõimu väline, vaid ta muutuks neist ühe sisuliseks osaks.

Siinkohal tuleb ka tähele panna, et ühele institutsioonile ei tohi anda liiga palju õigusi ning luua sellega võimu kontsentreerumine, vaid riigivõimud peavad omavahel teineteist tasakaalustama (võimude tasakaalustatuse põhimõte). Nimetatud põhimõtte tagamiseks puudub näiteks kohtul üldjuhul võimalus kaebuses või hagi toodust kõrvale kalduda ning üldjuhul ei ole kohtul õigust ka omaalgatuslikult menetlust alustada. Toodud piirangud on seatud osalt selleks, et kohtu kätte, kellel on laialdane pädevus ning siduvate otsustuste langetamise õigus, ei koonduks liigselt palju võimu riigielu korraldamisel. Takistamaks seda, et täidesaatva riigivõimu kätte ei koonduks liigselt palju õigust, on loodud võimalus täidesaatva riigivõimu tegevust kontrollida nii seadusandliku kui ka kohtumenetluse kaudu. Seadusandliku riigivõimu tegevuse tasakaalustamiseks on aga võimalik nii kohtul kui ka õiguskantsleril alata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus ning Vabariigi Presidendil on õigus jätta seadus välja kuulutamata.

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 93 lg 2 punkti 1 järgi on teenistusliku järelevalve teostajal õigus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks. VVS § 93 lõike 1 järgi korraldatakse valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks teenistuslikku järelevalvet. Teenistusliku järelevalve korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustus (VVS § 93 lg 1).

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lõike 1 järgi on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

<sup>3</sup> VVS § 39 lõike 1 järgi on valitsusasutused riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on ministeeriumid, kaitsevägi, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused (VVS § 39 lg 3).

Eelnevast tulenevalt on oluline tagada, et erinevad riigivõimud oleksid omavahel tasakaalus ning säiliks vastastikkuse kontrollimise võimalus. Viimatinimetatud tasakaalu võiks hakata oluliselt häirima olukord, kus õiguskantslerile antaks siduvate lahendite tegemise õigus. Õiguskantslerile siduvate õiguslike järelduste tegemise õiguse andmisel oleks vajalik luua samuti tasakaalustav mehhanism, mis peaks tõenäoliselt tähendama seda, et õiguskantsleri otsustused oleksid kohtus vaidlustavad ning ei erineks seeläbi mitte millegi poolest nt riikliku või teenistusliku järelevalve raames tehtud valitsusasutuste otsustustest.

Õiguskantslerile siduvate õiguslike otsustuste tegemise õiguse andmine ei oleks kooskõlas ka ombudsmani kui õiguse vahemehe institutsiooni olemusega. Nimelt on õigusvahemeest alates tema väljakujunemisest nähtud pigem nõudandva, kui käskiva või keelava institutsioonina ning sedasi on see ka laialdaselt tänasel päeval mujal maailmas.

Eeltoodud argumentidel sedastan, et ei tuvastanud ÕKS § 35<sup>1</sup> lõike 2 vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Lõpetan Teie avalduse menetluse.

Indrek Teder