



Õiguskantsler

ÕIGUSKANTSLERI 2013. AASTA TEGEVUSE LÜHIÜLEVAADE

Tallinn 2014

Sissejuhatus

Sel aastal avaldab õiguskantsler esimest korda aastaülevaate lühiversiooni. Eesmärk ei ole haarata lühemasse teksti kokku kogu teave, mis üksikasjalikumal kujul on kirjas aastaülevaate põhitekstis. Pikem ja lühem tekst täiendavad teineteist.

Riigikogule esitatav aastaülevaade peab kajastama õiguskantsleri tegevuse kõiki tahke ning loetlema kõik olulisemad avaldused, millega õiguskantsler tegeles. Iseloomu poolest on pikk aastaülevaade suuresti minevikku vaatav dokument.

Oma tegevuse kirjeldamise kõrval peab aga õiguskantsler tähtsaks tõsta esile ka üldisemaid järeldusi ning rõhutada põhimõtteid, millest ta oma tegevuses lähtub. Põhiseadusel rajaneva õiguskorra kaitsmine ei ammendu kontrollimisega, kas õigustloovad aktid ja täitevvõimu tegevus vastavad põhiseadusele ja teistele seadustele. Õiguskantsler saab anda oma panuse, et õigusvastast tegevust ennetataks: välditaks põhiseadusega vastuolus olevate seaduste vastuvõtmist ning laiemalt põhiõiguste ja vabaduste rikkumist. Selle rolli täitmiseks on mitmesuguseid võimalusi. Põhiseaduse kohaselt analüüsib õiguskantsler seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande (PS § 139). Lisaks vastab õiguskantsler Riigikogu liikmete arupärimistele (PS § 74). Neid võimalusi saaks täiendada õiguskantsleri praktika visandada üksikute juhtumite pinnalt üldisemaid juhtnööre. See ongi ülevaate lühiversiooni peamine eesmärk.

Õiguskantsleri töö põhimõtete sõnastamine on seda olulisem, et üldjuhul puudub tal pädevus teha seadusandja ja täitevvõimu tegevuse üle eelkontrolli, kõnelemata asjaolust, et õiguskantsleril pole enamasti otstarbekas avaldada arvamust alles väljatöötatavate õigusaktide põhiseaduslikkuse kohta. Ülevaate lühiversioonis kajastatakse laiemalt ka põhjendusi, millele õiguskantsler tugineb, kui leiab avalduse menetlemise käigus, et mõni õigusakt on kooskõlas põhiseadusega. Sageli juhtub, et õiguskantsler täheldab oma igapäevase tegevuse käigus suundumusi, mis väärivad riigivõimu teostavate asutuste või avalikkuse tähelepanu. Niisuguste suundumuste esiletoomine kuulub samuti ülevaate lühiversiooni sihtide hulka.

Taotlused Riigikohtule

2013. aasta lõpus lahendas Riigikohus kaks kaalukat õiguskantsleri algatatud kohtuasja, mis nõudsid Õiguskantsleri Kantseleilt väga põhjalikku ettevalmistust. Riigikohtu otsused, millega tunnistati põhiseadusevastaseks apteekide asutamispüüangud ja keskkonnatasude lubatust järsem tõstmine, on mõlemad suure tähtsusega ja kinnitavad põhimõtteid, mida õiguskantsler mainis 2013. aasta septembris Riigikogu ees peetud kõnes. Apteekide asutamispüüanguid puudutanud otsuses¹ nõustus Riigikohus õiguskantsleri seisukohaga, et kui mõnd vabadust piiravat seadust õigustatakse mõne tähtsa hüvega, näiteks vajadusega kaitsta rahva tervist, siis peab olema võimalik näidata, et piirang ka tegelikult toimib. Vastasel juhul tekib oht, et suured väärtused pole muud kui kattevari mingite muude eesmärkide saavutamiseks, näiteks mõne ettevõtja turuseisundi kindlustamiseks. Õiguskantsler peab oluliseks rõhutada, et põhiseadus tagab seadusandjale poliitika kujundamiseks laia otsustusruumi. Seda kaalutlust on õiguskantsler pidanud silmas väga sageli, kui on leidnud, et mõni õigusakt on kooskõlas põhiseadusega. Avalduste menetlemisel lähtub õiguskantsler eeldusest, et õigusakt on kooskõlas põhiseadusega, välja arvatud juhul, kui on kaalukad põhjendused väita, et see nii ei ole. See on eeldus, mis kaitseb praktikas seadusandja otsustusruumi.

Üldjuhul otsustab seadusandja ka selle üle, kas valitud meede on otstarbekas. Seadust ei saa aga pidada põhiseadusega vastuolus olevaks paljalt seetõttu, et seaduse vastuvõtmisel on abstraktne kahtlus, kas see täidab talle seatud eesmärgi. Õigusliku meetme, eriti uut laadi

meetme mõju hindamisel tuleb sageli teha mitmesuguseid eeldusi ja oletusi erinevate tegurite koosmõju kohta. Enamasti ei ole võimalik meetme loomisel kindlalt väita, et soovitud eesmärk kindlasti saavutatakse, kuid seda ei saa ka välistada. Kuna poliitiliste valikute tegemisel on seadusandjal väga suur otsustusõigus, mis hõlmab ka valitud meetmete mõju hindamist, siis peab meetme tõhusust puudutavad kahtlused seaduse jõustumise hetkel üldiselt lugema seadusandja kasuks.

Apteekide asutamispriirangute kaasus näitas aga ilmekalt, et seadusandja otsustusruumil on piirid. Kui põhiõigusi piiravad sätted on kehtinud aastaid ja puuduvad igasugused andmed, mis kinnitavad, et piirangud on seatud eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad, siis peab lähtuma põhimõttest *in dubio pro libertate*. Selle põhimõtte järgi tuleb meetme tõhusust puudutavad kahtlused tõlgendada vabaduse kasuks – vaieldavad sätted tuleb pidada põhiseadusega vastuoluks olevaks. Siin peegeldub oluline tõsiasi, et põhiseadus ei kaitse õiguslikku *status quo'd*, vaid põhiõigussätetes kirjeldatud õiguspositsioone. Põhiõiguse piirangut ei saa muuta põhiseaduspäraseks paljas võimalus, et piirangu kaotamine toob kaasa mingit laadi kahju või ohu. Niisugune võimalus tekib peaaegu alati, kui tunnistatakse kehtetuks mõni põhiõigusi piirav norm. Samuti ei saa põhivabaduse ebaoproportsionaalse ja diskrimineeriva piirangu säilitamist õigustada asjaoluga, et piirangu kehtetuks tunnistamine ei too vältimatult kaasa mingeid kasulikke tagajärgi. Riigikohtus vaidlustatud apteekide asutamispriirangute puhul tähendas see, et kuna puudusid tõendid nende piirangute tõhususe kohta, pidi otsustama ettevõtlusvabaduse kasuks ja piirangud kõrvaldama.

Keskkonnatasusid lubatust enam tõstnud Vabariigi Valitsuse määruse kehtetuks tunnistamine Riigikohtus² kinnitas samuti olulisi põhimõtteid. Laias mõttes oli küsimus Eesti Vabariigi õiguskorra usaldusväarsuses, võimaluses tugineda riigi ühemõtteliselt antud lubadusele. Riigikohus märkis sarnaselt õiguskantsleriga, et õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda riigivõimule üksnes piirangut, vaid võimaldab end siduda nii, et isikutele antakse tulevikus kehtima hakkavate normidega lubadus ja kindlus ning suunatakse neid sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima. Vabariigi Valitsuse määrust hinnates lähtusid nii Riigikohus kui ka õiguskantsler põhiseadusele omasest pikast perspektiivist, mis võib mõnel juhul vastanduda lühiajalisele poliitilisele huvile. Soov hankida kiiresti eelarveraha ei saa trumbata üle vajadust säilitada riigivõimu usaldusväarsus. Seda enam, et pikemas perspektiivis tagab just riigi usaldusväarsus kindla ettevõtluskeskkonna ning seega eelarveraha kasvamise. Selles mõttes ei saa määruse põhiseadusevastaseks tunnistamist Riigikohtus kuidagi pidada valitsuse kaotuseks. Pigem on see põhiseaduslike piirangute vallas oluline samm, mis kindlustab mitte ainult ettevõtluskeskkonda, vaid laiemalt kogu Eesti õigusriiklust.

Et säilitada seadusandjale võimalus teha poliitilisi valikuid ja muu hulgas muuta varasemaid otsuseid, tuleb õiguskantsleri hinnangul tõlgendada õiguspärase ootuse põhimõtet kitsalt. Selle põhimõtte kaitsealas ei ole kõik õiguskorra muudatused, mis võivad isikut puudutada. Üldiselt ei ole isikutel õigust tugineda kehtiva õiguse pikaajase püsimise ootusele. Ei saa eeldada, et õigustloova akti looja soovib ennast iga sätestatava õigusnormiga jäädavalt siduda ja luua isikutele õiguse nõuda normi püsimist. Õigustloov akt võib aga olla sätestatud kujul (kasutatud sõnad, konkreetne viis, millest mõistlik isik saab järeldada, et normi looja on andnud lubaduse. Normi loojal on võimalik kaaluda kõiki avalikke hüvesid, kui otsustatakse, kas valida normi loomiseks normitehniline viis, mis on käsitatav lubadusena. Kui normi looja leiab hiljem, et jättis mõne hüve arvestamata või andis sellele liiga väikese kaalu, ei saa ta panna oma meelemuutusest tulenevat riski isikule, kes tõlgendas põhjendatult normi nõnda, et ta saab oma tegevuse kavandamisel tugineda selle normi püsimisele.

Õiguskantsler pöördus 2013. aastal taotlusega Riigikohtusse ka seoses jälitustegevuse regulatsiooniga, kuna leidis, et seadustes ei olnud ette nähtud tõhusat ja süsteemset kontrolli

2 RKÜKo 9.12.2013, nr 3-4-1-2-13.

jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle neil juhtudel, mil jälitusmenetlus oli lõpetatud enne 01.01.2013. Niisugune kohtuliku kontrolli kitsendamine on vastuolus põhiseadusest tuleneva riigi omavoli keeluga, õigusega õiglasele menetlusele ja korraldusele, õigusega tõhusale õiguskaitsele ning õigusega tutvuda riigiasutuses enda kohta hoitavate andmetega. Riigikohus nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle puudub kohtuliku kontrolli võimalus.³ Halduskontroll ja parlamentaarne järelevalve selle üle, kas teavitamata jätmine on jätkuvalt põhjendatud, on sätestatud ebaselgelt ning seda ei saa pidada põhiõiguste kaitse seisukohalt tõhusaks ja sõltumatuks. Kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingu puhul on menetlusgarantiina olemas prokuratuuri luba jätta toimingust teavitamata, kuid menetluskorda selleks, kuidas jälitusasutus peaks hindama teavitamata jätmise jätkuvat põhjendatust või kuidas prokuratuur peaks tegema järelevalvet selle üle, pole seaduses sätestatud. Riigikohus lisas, et juhul kui riigil oli piisavalt ressursse, et jälitustoiminguid teha, oleks riik pidanud ette nägema ka piisavad vahendid selleks, et tagada seadusest tuleneva teavitamiskohustuse täitmine.

Kohalikud omavalitsused

Õiguskantsleri praktikas esineb olukordi, kus isiku õiguste – sh põhiõiguste – tagamata jätmist põhjendatakse rahapuudusega. Mõnel pool ei suudeta täita eri valdkonna spetsialistide ametikohti, kuni selleni välja, et puudub valla- või linnasekretär. Seetõttu jätab soovida kohaliku omavalitsuse õigusloome ja võimekus haldusmenetlust õiguspäraselt korraldada (mõnel juhul on puudu ka lihtsalt tahtmine). Esineb tõsine kahtlus, kas kohalikule omavalitsusele pandud ülesanded ning nende täitmise võimekus on omavahel tasakaalus. Selle tagamine on esmajär- gus riigi ülesanne. Seadusandja peab looma ülesannete täitmiseks sobiva üldise raamistiku, sh võimaluse piisava raha leidmiseks ning seaduslikud alused põhiõiguste riiveks seal, kus see on vajalik. Kui see ei ole praeguse halduskorraldusega võimalik, tuleb midagi muuta.

Samas on põhiõiguste tagamine ka kohaliku omavalitsuse kohustus. Kui kohalik omavalitsus ei suuda ise leida piisavalt raha (sh kvalifitseeritud spetsialistide palkamiseks), on tal järgmised võimalused:

- delegeerida ülesanne, kui delegeeritav suudab seda täita odavamalt, kuid sama kvaliteetselt ning avalikku huvi ja isikute õigusi kahjustamata;
- pöörduda teise kohaliku omavalitsuse poole, et teha ülesande täitmisel koostööd;
- küsida riigilt lisaraha ja selle mittesaamise korral kaitsta omavalitsuse finantsgarantiid Riigikohtus;
- alustada liitumisläbirääkimisi, et ühineda teise kohaliku omavalitsusega.⁴

Neid võimalusi saab kasutada samaaegselt. Kohalik omavalitsus ei tohi aga jääda selles olukorras tegevusetuks (ehk ei piisa vaid n-ö õlgade kehitamisest raha-ei-ole-argumendiga). Kohaliku omavalitsuse autonoomia ei ole eesmärk iseeneses – seda on vaja kohalike elanike õiguste ja iseotsustusvabaduse kaitseks.⁵ Seda peab kogu aeg silmas pidama ka kohaliku omavalitsuse üksus (ja tema võimuesindaja).

³ RKPJKo 20.03.2014, nr 3-4-1-42-13, p 70.

⁴ Seniste ühinemiste kohta tehtud uurimused (nt https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf) näitavad, et kuigi kulud kokkuvõttes ei vähene ning tulud ei pruugi suurened, siis üldjuhul suureneb ametnike spetsialiseerumine ja professionaalsus, paraneb investeerimisvõimekus ning muutuvad eelarve proportsioonid – vabaneb lisaressurs üldvalitsemiskuludest, mis suunatakse seni alarahastatud või lausa uute ülesannete täitmisele (sh suurenevad toetused). Seetõttu suudab kohalik omavalitsus pakkuda rohkem ja/või kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. Kohaliku elaniku poolt vaadates tähendabki see rikkamat omavalitsust.

⁵ Võib ka öelda, et võimekam omavalitsus tähendab suuremat autonoomiat (võimekamale saab ülesanded juurde panna).

Tõsine takistus isikute põhiõiguste kaitsele on ka nõuetekohaste volitusnormide puudumine, mille taga on nii mõnelgi korral ministrite suutmatus omavahel lahenduses kokku leppida (nt tiheasustuselal mesilaste pidamise nõuded). Näib puuduvat tõsine tahe inimese probleem lahendada. Ka varem kehtestatud volitusnormide nõuetekohasus vajab Riigikohtu praktika valguses ülevaatamist (volitusnormi määratletuse nõue).

Tihti pööratakse õiguskantsleri poole seoses volikogu liikmete õiguste rikkumisega (mõnikord kaasneb sellega ka õigusakti eelnõu menetluse nõuete rikkumine). Volikogu liikme õigused ei ole subjektiivsed õigused ning seetõttu ei ole võimalik kaitsta neid halduskohtus.⁶ Üldiselt aga hoidub õiguskantsler selle pinnalt tekkinud vaidlustesse sekkumisest, sest need on valdavalt poliitilise alatooniga, puudutades volikogu enamuse ja opositsiooni suhteid. Poliitikasse sekkumine ohustaks õiguskantsleri mõjukust kaitsta teiste isikute subjektiivseid õigusi ombudsmanimenetluses.⁷ Pealegi ei ole õiguskantsleri soovitusel volikogu liikme õiguste tagamiseks siduvad. Nii ei olegi Eesti Vabariigis institutsiooni, kes sellist organitüli siduvalt lahendaks. Sellest tulenevalt on mõnel pool ilmselt tekkinud karistamatuse tunne ning (opositsioonis) liikmete õigusi rikutakse teadlikult ja pidevalt. Raske on sealjuures rääkida demokraatiast, arvestades volikogu liikme mandaadi mõtte ja vähemuse kaitse nõudega (demokraatia põhimõtte alapõhimõtte). Selliste vaidluste tõhusa lahendamise mehhanismi loomisest sõltub ka Eesti kogu poliitiline kultuur, sest ühtlasi on kohaliku omavalitsuse tasandil kasulava riigi tasandi poliitikutele.

Ikka veel ei ole mõnel kohaliku omavalitsuse poliitikul ega ametnikul teadmist või arusaamist puudutatud isiku ja üldiselt kogukondade (sh küla- ja asumiseltside) sisulise kaasamise kasust menetluse lõpptulemusele. Seadusandja omakorda peaks kaaluma võimalusi tugevdada kogukonna positsiooni suhtluses kohalike võimuorganitega.

Jätakuvalt esineb probleeme määruste avaldamisega seaduses ettenähtud korras. Alates 01.01.2013 vastuvõetud määrused tuleb avaldada Riigi Teatajas. Ilmselt mõned kohalikud omavalitsused ei adu, et sellest sõltub määruse jõustumine (kehtivas korras avaldamata määrus on tühine). Samuti rikutakse muu teabe (nt volikogu ja selle komisjonide istungite protokollid) avalikustamise kohustust.

Laste õigused

2013. aasta lõpus esitas Sotsiaalministeerium kooskõlastamiseks lastekaitse seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu). Kehtiv lastekaitse seadus pärineb aastast 1992 ja lastekaitse valdkonna spetsialistid on rääkinud aastaid vajadusest uue ja täiendatud lastekaitse seaduse järele. Seega on tegemist olulise, et mitte öelda hädavajaliku sammuga lastekaitse valdkonna korrastamisel ja arendamisel. Kuna eelnõu puhul on tegemist kogu lastekaitse valdkonna raamseadusega, panustas õiguskantsler lasteombudsmanina ka tavapärasest enam eelnõu loomisprotsessi, andes oma arvamusi ja tähelepanekuid eelnõu väljatöötajale.⁸ Õiguskantsler peab uue lastekaitse seaduse vastuvõtmist ja ellurakendamist väga oluliseks, kuna see likvideerib laste õiguste valdkonnas mitmed kitsaskohad, millele õiguskantsler on tähelepanu juhtinud.

Eelnõu üks võtmeteema on valdkondadeüleline koostöö. On ilmne, et lastekaitsetöö on tõhus siis, kui kõik selles valdkonnas tegutsevad inimesed ja asutused jagavad samu eesmärke ning tegutsevad nende saavutamiseks koostöös ja koordineeritult. Senisest paremini korraldatud valdkondadeüleline koostöö peaks tulevikus tagama selle, et kõik laste õigusi ja heaolu

6 Tegemist on organitüliga. Organitüli (haldus)kohtus lahendamise võimaluse peab seadus selgesõnaliselt ette nägema (vt nt isikuandmete kaitse seadus, § 40 lg 4)

7 Ombudsmanimenetluse raames antud soovitusete täitmine sõltub parajasti enamuses oleva poliitilise jõu vastutulelikkusest, sest siin õiguskantsler Riigikohtusse pöörduda ei saa.

8 Vt täpsemalt õiguskantsleri arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta, arvutivõrgus kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_lastekaitse seaduse_eelnou_kohta.pdf.

puudutavad küsimused lahendatakse ühtsetest arusaamadest ja eesmärkidest lähtuvalt, sõltumata sellest, kas konkreetne küsimus kuulub Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi või mõne muu ministeeriumi valitsemisalasse. Sel eesmärgil luuakse eelnõuga uus valitsuskomisjon lastekaitse nõukogu näol, kellel peaks olema võtmeroll valdkondadeülese lastekaitse korraldamisel ning kõigi laste heaolu puudutavate seaduseelnõude ja riiklike strateegiate harmoniseerimisel. Sellise koordineerimispädevusega organi vajalikkust on rõhutanud ka ÜRO Lapse Õiguste Komitee oma soovitustes Eestile.

Eelnõus on leidnud põhimõttelise lahenduse⁹ probleemid, mis seonduvad perekonnaseaduse lapse perest eraldamist reguleerivate sätetega ja millele õiguskantsler on korduvalt tähelepanu juhtinud. Nimelt ei ole kehtivas perekonnaseaduses piisavalt selgelt reguleeritud, kellele kuulub lapse hooldus- ja esindamisõigus ajavahemikul, mil kohalik omavalitsus lapse perest eraldab ja kohus esialgse õiguskaitse korras hooldusõiguse küsimused lahendab. Näiteks ei sätesta perekonnaseadus, et lapse eraldamisel perekonnast tekib omavalitsusel kohe lapse esindusõigus või et kohalik omavalitsus hakkaks lapse eraldamise korral automaatselt eestkostja kohustusi täitma. Samuti ei pane perekonnaseadus omavalitsusele kohustust taotlema kohtusse pöördumisel kohe lapse esindusõiguse küsimuste lahendamist esialgse õiguskaitse korras ega kohutule kohustust kohe need küsimused ise otsustada (isegi kui omavalitsus seda ei taotle). Kirjeldatud olukord toob kaasa praktilised probleemid, kui on vaja teha lapsesse puutuvaid kiireid otsuseid, näiteks kui eraldatud laps on haige ning on vaja otsustada ravi üle, milleks on vaja lapse seadusliku esindaja nõusolekut. Perekonnaseaduse järgi peaks kõik lapsesse puutuvad otsused tegema lapsevanem, samas võib laps olla perest eraldatud just sel põhjusel, et lapsevanem ei tee adekvaatseid otsuseid (keeldub näiteks ebaadekvaatselt lapse ravimisest).¹⁰ Lastekaitse seaduse eelnõu näeb ette, et kohaliku omavalitsuse poolt lapse perest eraldamisel peatub seadusliku esindaja hooldusõigus.

Eelnõu sätestab *expressis verbis* laste kehalise karistamise keelu, nii nagu seda on nõudnud ÜRO Lapse Õiguste Komitee. Kehalise karistamise ühemõtteline keelustamine on olnud õiguskantsleri laste õiguste alase tegevuse üks prioriteete. 2012. aasta sügisel pöördus õiguskantsler avalikult sotsiaalministri poole, kutsudes ministrit üles sätestama seaduse tasandil selgesõnaliselt kehalise karistamise keeld. Õiguskantsler juhtis oma pöördumises tähelepanu sellele, et karistusseadustikus sätestatud kehalise väärkohtlemise süüteo koosseis ning lastekaitse seaduse ja perekonnaseaduse sätted, mis keelavad lapse suhtes rakendada alandavaid ja kehalisi kahjustusi tekitavaid kasvatusabinõusid, ei ole olnud piisavad, et muuta ühiskonna hoiakuid laste suhtes rakendatavasse kasvatusvägivalda. Samas rõhutas õiguskantsler vajadust toetada ja nõustada lapsevanemaid vägivallavabade kasvatusmeetodite osas ning tagada omavalitsustes ja lasteasutustes tugispetsialistide kättesaadavus. Põhjamaade kogemus kinnitab, et kehalise karistamise ühemõtteline keelustamine on aidanud muuta ühiskonna hoiakuid ning vähendada lastevastast vägivalda.

Lapse õigus vägivallavabale lapsepõlvele on jätkuvalt üks õiguskantsleri laste õiguste alase tegevuse prioriteete. Seoses sellega on õiguskantsler võtnud ülevaateaastal lähema vaatluse alla koolikiusamise teema ja jätkab sellega ka jooksva aastal. Uuringud näitavad, et iga viies Eesti õpilane kannatab koolikiusamise all. Õiguskantsleri eesmärk on parandada ühiskonna teadlikust sel teemal ja kutsuda koole üles kasutama kiusamise ennetamiseks ja olukordade lahendamiseks tõenduspõhiseid ja häid tulemusi andnud metoodilisi programme. Oluline on, et nii lapsevanemad, õpetajad kui ka kogu ühiskond laiemalt teadvustaks kiusamisega seotud probleeme, oskaks kiusamist ära tunda, märkaks kiusamise all kannatavat last ning sekkuks vajaduse korral lapse kaitseks. Kiusamine ei ole üksnes turvalise koolikeskkonna küsimus.

9 Eelnõus väljapakutud lahendus vajab õiguskantsleri hinnangul siiski parandamist ja täpsustamist, vt õiguskantsleri arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta.

10 Vt täpsemalt õiguskantsleri arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta, elektrooniliselt kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_perekonnaseaduse_muutmise_seaduse_eelnou_kohta.pdf.

Kui laps kannatab koolis kiusamise all, ei saa ta keskenduda õppimisele ega ole piisavalt tagatud tema õigus haridusele. Samuti on pikaajaline kiusamise all kannatamine oluline risk lapse tervisele.

Õiguskantslerile teeb muret lapse hooldus- ja suhtlusõigust puudutavate avalduste ja telefonikõnede suur hulk, mis viitab tõsistele probleemidele laste huvide tagamisel ja lapse elu korraldamisel pärast vanemate lahkuminekut. Õiguskantslerile esitatud avaldustest tuli välja, et tihti on vanemad hõivatud üksnes omavaheliste probleemide lahendamisega ega suuda tegutseda lapse huvides. Sellises olukorras, kus vanemad ei suuda lapse huvisid esikohale seada, peab riik lapse kaitseks sekkuma. Paraku selgus ülevaateastal, et ka riigi tegevus lapse huvide kaitseks vanemate hooldus- ja suhtlusõigust puudutavate vaidluste lahendamisel võiks olla paremini korraldatud. Õiguskantsler tuvastas mitmel korral linna- või vallavalitsuse lastekaitsetöötajate tegevuses rikkumisi. Uuringutulemused viitavad probleemidele lapse huvide väljaselgitamisel ja arvestamisel kohtumenetlustes.¹¹ Lisaks eeltoodule ilmnes ülevaateastal, et suhtlusõigust puudutavate kohtumääruste täitmisel on probleeme lapse huvidega arvestamisel. Nimelt võimaldab täitemenetluse seadustik teha täitetoimingu lapse üleandmise ja lapsega suhtlemise võimaldamise asjas ning samuti määrata kohustatud isikule sunniraha täitetoimingu tegemata jätmise eest (s.o lapse üleandmise takistamine). Vaidlus, kas sellistes asjades sunniraha määramine on põhiseadusega kooskõlas, jõudis välja Riigikohtusse. Riigikohtu üldkogu juhtis tähelepanu sellele, et vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva eripärase kohtulahendi täitmise kord tervikuna ei ole täitemenetluse seadustikus piisavalt selgelt reguleeritud, mistõttu tuleks seda koosmõjus tsiviilkohtumenetluse seadustiku asjakohaste normidega täiendada või muuta, et tagada vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva kohtulahendi täitmise selge kord ning sellise kohtulahendi efektiivse ja kiire täitmine.¹²

Õiguskantsleri hinnangul on laste huvide kaitseks vaja pakkuda vanematele senisest oluliselt enam võimalusi kasutada perenõustamis- ja lepitusteenuseid. Seejuures on oluline, et need teenused oleksid kättesaadavad kõikjal Eestis ning vanematele taskukohased. Samuti on probleemiks õigusabiteenuse kättesaadavus vanemate lahkumineku korral. Ka Õiguskantsleri Kantseleisse pöörduvad lapsevanemad tihti lihtsalt juriidilise nõu saamiseks perekonnaõiguslikes küsimustes, sest neile ei ole õigusabi kättesaadav.

Eespool on välja toodud, kuidas riik peaks abistama vanemaid ja tagama lapse huvid vanemate lahkumineku korral. Samas on selge, et senisest tuleb enam pöörata tähelepanu ka ennetusele. Esimene samm selles suunas on teha riiklikul tasandil kättesaadavaks vanemaharidus ning pakkuda vanemlike oskuste koolitusi ja nõustamist. Õiguskantsler väljendas ka lastekaitse seaduse eelnõu kohta esitatud arvamuses seisukohta, et positiivse kasvatuspraktika propageerimine ja vanemlike oskuste arendamine peaks olema riikliku ja kohaliku tasandi ennetuse võtmeküsimus ning olema selliselt ka seaduses sätestatud.

Senisest ulatuslikum panustamine ennetustegevustesse ja vanemahariduse kättesaadavusse aitaks vähendada ka väärkohtlemise või hooletussejätmise tõttu perest eraldatud laste arvu.

Paraku ei ole laste vanematest eraldamist võimalik siiski alati vältida ja ikka leidub lapsi, kes jäävad vanemliku hoolitsuseta ning kellele riik peab seetõttu tagama asendushoolduse. Õiguskantsleril on hea meel, et Sotsiaalministeeriumi väljatöötatavas asendushoolduse kontseptsioonis peetakse oluliseks ja eelistatakse pakkuda lapsele võimaluse korral asendushooldust perekonnas kui talle parimas kasvukeskkonnas.

11 Vt täpsemalt Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE uuringut vanemate hooldusõiguse kohta, elektrooniliselt kättesaadav: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tar-kade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Vanema%20hooldus%C3%B5iguse%20m%C3%A4%C3%A4ramise%20uuring_l%C3%B5ppraport.pdf.

12 Vt täpsemalt RKÜKm, 17.12.2013, nr 3-2-1-4-13, p 55.

Ühtlasi ootab õiguskantsler, et asendushoolduse kontseptsiooniga täidab sotsiaalminister õiguskantsleri soovitusi ning kehtestab asenduskoduteenuse miinimumstandardi ehk annab selge suunise, mida ja mis mahus peab asenduskodu lapsele teenuse raames materiaalselt võimaldama. Praeguses regulatsioonis on asenduskoduteenuse kirjeldus lapse põhivajaduste rahuldamiseks vajalike kulutuste poolest väga üldine ja ebamäärane, mis põhjustab praktikas hulgaliselt probleeme¹³.

Oma töös kohtab õiguskantsler tihti väärarusaama, nagu oleks lapse õiguste konventsiooni rakendamine ja laste õiguste tagamine üksnes laste huvides. Nii nagu igal täiskasvanul, on ka lapsel inimõigused. Lapsest, kelle õigusi ei ole austatud ning keda ei ole väärilt koheldud, ei saa teiste inimeste õigusi austavat täiskasvanut. Kui me aga tagame igale lapsele konventsioonist tulenevad õigused ning kohtleme last kui õigussubjekti, mitte objekti, loome eeldused, et lastest kasvaksid väarikad ja teiste õigusi austavad täiskasvanud ning sellest võivad kõik: lapsed, lapsevanemad, õpetajad, kogu ühiskond.

Võrdsuspõhiõigus

Õiguskantsler on pidanud üha enam tegelema juhtumitega, mis puudutavad võrdsuspõhiõigust (põhiseaduse § 12). Nii kujundas õiguskantsler avalduse alusel näiteks seisukoha küsimuses, kas ravikindlustuse seadus on põhiseaduspärane osas, milles seadus kohtleb võlaõigusliku lepinguga isikuid erinevalt sõltuvalt sellest, kas teenuste osutamise eest isikule makstava tasu pealt maksab sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud minimaalse summa ulatuses ainult üks tellija või moodustub isiku eest täidetav sotsiaalmaksu miinimumkohustus mitme tellija ühes kuus tehtavatest sotsiaalmaksu maksetest. Teises ravikindlustuskaitset puudutavas asjas vastas õiguskantsler küsimusele, kas juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme ravikindlustuse saamisele seatud kolmekuuline ooteaeg on kooskõlas põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Teisisõnu võrdles õiguskantsler juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme ja füüsilisest isikust ettevõtja ravikindlustuse saamise võimalusi. Neist esimene pidi ravikindlustuskaitset ootama 3 kuud ja teine 14 päeva, samas oli ravikindlustussüsteemiga liitumisel mõlemal suur otsustusvabadus.

Avaldajad on tuginenud võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise argumendile ka eripensioniõigusega seotud asjades. Sel juhul on õiguskantsler võtnud arvesse tõsiasja, et eripensioniõigus on soodustus võrreldes üldalustel riikliku vanaduspensioni saajatega. Eripensioniõiguse andmine ei ole üldjuhul põhiseadusest tulenev riigi kohustus. Riigikohus on samuti rõhutanud, et sellisel juhul tuleb eri argumentide kaalumisel arvestada, et tegemist on riigi heast tahtest ja poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt isikutele antava hüve või soodustusega.¹⁴ Seega tuleb arvesse võtta seadusandja seatud poliitilisi eesmärke ning olla tema poolt kohaseks peetud lahenduse ümberhindamisel tagasihoidlik.¹⁵

Õiguskantsler leiab, et neid kaalutlusi peab pidama silmas ka võrdsuspõhiõiguse sisustamisel. Ehkki võrdse kohtlemise nõue laieneb igasugusele seadusandlikule tegevusele, sõltumata sellest, kas seadusega piiratakse põhiõigusi, on oluline siiski eristada põhiseadusega tagatud hüvesid ja neid, mis põhiseadusega tagatud ei ole. Kuna eripension kuulub üldjuhul viimaste hulka, peaks seadusandjal eripensioniõiguse reguleerimisel olema ulatuslik kujundamisruum, sh selle otsustamisel, kas ning millistel tingimustel ja ulatuses tuleks eripensioniõigust kohaldada tagasiulatavalt isikute suhtes, kes on regulatsiooni jõustumise ajaks juba pensionile jäänud.

¹³ Asenduskoduteenuse korralduse probleemidest saab täpsemalt lugeda asenduskoduteenuse analüüsist, mis on elektrooniliselt kättesaadav: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/asenduskoduteenuse_analuus_0.pdf.

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

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

Võrdse kohtlemise põhimõtte laiendamisest peaks hoiduma eeskätt juhul, kui erinev kohtlemine tuleneb minevikus langetatud õiguspoliitiliste valikute ümberhindamisest. Näiteks peaks seadusandjal olema võimalik kujundada eriteenistust, sealhulgas reageerida muutustele. Nii teenistustingimused, sh ülesanded, vastutus, ohud ja teenistujate muud sotsiaaltagatiseid peale eripensionioõiguse, kui ka olukord töajal muutuvad.¹⁶ Muutustega töajal tuleb arvestada põhjusel, et sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmise taga on üldjuhul eesmärk meelitada isikuid eriteenistusse asuma või seal jätkama.

Kui sotsiaaltagatiste soodsamaks muutmisel tuleks soodustused laiendada ka varem pensionile läinud isikutele, siis esiteks ei mõjutaks soodustus (vähemalt üldjuhul) neid täitma eelnimetatud eesmärki. Teisisõnu puuduks soodustusel nende isikute puhul seadusandja soovitud regulatiivne toime.¹⁷ Teiseks paneks see seadusandja piiratud rahahulga juures keerulisse olukorda: soodustuse andmisega kaasneks suurem koormus riigieelarvele võrreldes olukorraga, kus soodustust varem pensionile jäänutele laiendada ei peaks. See võib aga tähendada, et soodustust ei saa üldse kellelegi anda (s.t eripensionioõiguse soodsamaks muutmist ei saaks sel juhul eesmärgi saavutamiseks kasutada).

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

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