



ÕIGUSKANTSLERI AASTA

Ülle Madise võtab peamise kokku, lisaks ametkonna tegevus rahvusvahelises elus ja meediaülevaade



ERAELU KAITSE

Põhiseaduse § 26 kaitseb perekonna- ja eraelu puutumatust, mille osaks on isikuandmete kaitse.



HARIDUS JA TÖÖ

Õiguskantsleri hinnangul peab distantsõppe rakendamiseks olema kooli kodukorras või õppekavas kehtiv õiguslik alus.



KESKKOND

Keskonna ja avaliku ruumiga seotud küsimused ulatusid muru kõrguse määramisest lageraieni. Esikohal olid kohaliku elu teemad: jäätmevedu, heakord ja ehitus.



KONTROLLKÄIGUD

Õiguskantsler jälgib, et haiglas, hooldekodus, vanglas ja arestikambris olevaid inimesi koheldaks inimväärselt.



LAPSED JA NOORED

Õiguskantsler seisab selle eest, et lapsi puudutavaid otsuseid tehes peetaks silmas laste õigusi ning esikohale seatakse laste huvid.



ÕIGUSRIIK

Suure osa õiguskantsleri tööst moodustab järelevalve riigiasutuste tegevuse üle.



RAHA

Raha on teema, mis ei jäta kedagi ükskõikseks. Küsimusi tekitasid maksude ja tasude põhjendatus, samuti riiklike abimeetmete põhimõtted.



RAHVASTIK

Kodakondsuse ja elamislubade üle otsustades peavad riigiasutused olema põhjalikud ja empaatiavõimelised.



VÕRDNE KOHTLEMINE

Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab diskrimineerimise keelu alused, kõik on seaduse ees võrdsed.

Õiguskantsleri aasta

Austatud lugeja

Lõppenud aruandeaastal ehk 1. septembrist 2020 kuni 31. augustini 2021 sai õiguskantsler kokku 5018 erinevat laadi pöördumist, taotlust ja kirja. Aasta varem oli neid umbes tuhande jagu vähem ehk 4026. Tänavusest enam kui 5000 läkitusest vajasid sisulist lahendamist 3045 (mullu 2473).

Kuue aastaga on õiguskantsleri töö maht ehk lahendatud asjade arv lausa kaks korda kasvanud, samavõrra on kasvanud pöördumiste hulk. Ametkond ehk õiguskantsleri kantselei isikkoosseis on seevastu püsinud peaaegu sama suur või õigemini väike, kuivõrd oleme jätkuvalt personali ja eelarve mõttes üks väiksemaid riigiasutusi ja väikseima eelarvega sõltumatu põhiseaduslik institutsioon.

Kui vähegi saame, siis üritame meile oma mure avaldanud kaaskodanikke aidata, kasutades selleks mistahes õiguspärast lühimat teed. Kas ja kuivõrd see on õnnestunud, jäägu selle aastaülevaate lugeja hinnata.

Õiguskantsleri ametkonna eeliseks on sõltumatu, tulemuslik ja loominguiline tegevus, seda kõikides meile usaldatud töövaldkondades. Saame keskenduda õiglasele, sisuliselt mõistlikule lahendusele – leida lahendus, mitte pelgalt menetleda. Suur aitäh Riigikogu ja valitsuse liikmetele ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele, kes on jaganud sama põhimõtet. Tarbetute konfliktide ennetamine ja lahendamine, inimeste abistamine ja üldse Eesti paremaks tegemine saab õnnestuda vaid eri võimuharude koostöös.

Möödunud ülevaateaastat iseloomustab Eesti ühiskonnas üldine meeleolu langus ja tigiduse tõus. Kui selles saab üldse midagi head näha, siis võimalust heita kõrvale väljamõeldud piir „heade“ ja „halbade“ vahel. Kellelgi pole õigust teisi inimesi väärtuse järgi ritta seada, ennast paremaks ja ülemaks pidada. Needsamad inimesed, kes varem alavääristasid ja hurjutasid massilist sisserännet pelgavaid kaaskodanikke, on valmis koolist minema ajama suurpere ema, kel pole koroonatesti tegemiseks raha ja kes pole saanud veel end vaksineerida. Tuleb välja, et hirmu ajal öeldakse ja tehakse halba nii ühel kui ka teisel pool rindejoont. See on kurb, aga ühtaegu inimlik.

Pandeemia on viinud meid selleni, et oleme kõik üksteisega justkui sõjas, ja mitte ainult piirangute asjus vaieldes. Vaenlane – kui seda üldse on – on aga koroonaviirus. Pigem on tegu järjekordse ohtliku loodusnähtusega, nagu puugid, gripp ja raju tuul. Elu läheb edasi, võidab parim kohaneja.

Põhiseaduslikel institutsioonidel, sealhulgas eriti õiguskantsleril tuleb ka raskeima kriisi ajal lähtuda põhiseadusest ja seadustest. Avalikku arvamust ja poliitilist tahet ei saa demokraatlikus riigis eirata, ent ametivandele tuleb truuks jääda. See kehtib, muide, kõigi kohta. Just kriisi ajal on see tähtis, sest siis kipuvad kiiruga pähe tulema „lihtsad“ lahendused, just siis kaldub rahvas ise kõva kätt ja põhiõiguste rikkumist nõudma. Põhiseaduse kesksed põhimõtted on just selles järjekorras: vabadus, õiglus ja siis õigusnormid. Alati, ka pandeemia ajal, tuleb põhjendada piiranguid ja vabaduste võtmist, mitte vastupidi.

Õigusteadus ei ole ega tohigi olla formaalne normiuurimine. Põhiõiguste piirangute põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb alati – ka pandeemia ajal – teha esmalt selgeks faktid ja elulised asjaolud, uurida eri valdkondade teadustulemusi, kaasata teiste elualade tundjaid. Loogilise interdistsiplinaarse argumenteerimise tulemuseks ongi hinnang põhiseaduspärasuse kohta.

Koroonapiirangud on kehtestatud üldkorraldusega, mis välja näeb nagu seadus, ent vaidlustada saab seda nagu üksikettekirjutust – halduskohtusse saab minna vaid inimene ise. Õiguskantsler oleks valmis probleemseid reegleid Riigikohtus vaidlustama, see läheks kiiresti ja oleks inimeste jaoks tasuta. Õigluse huvides rõhutan, et enamasti ongi valitsus ise õiguskantsleri palvel paljud probleemid töö käigus lahendanud.

Halba ei taha ju keegi, leitud vea saab enamasti rahulikult ära parandada. Eriarvamustega tegelgu vajadusel kohus. Sama võiks olla ka koroonapiirangutega. Pikka ja kulukat kohtuteed inimesed ise aga ette võtta ei soovi, kohtusse minna palutakse õiguskantsleril. Ehk tasuks Eestil eeskujuga võtta riikidest, kus pandeemia ohjamiseks vajalikud käsud ja keelud kehtestab parlament seadusega. Sel juhul oleks tagatud nii avalik arutelu kui ka tõhus põhiseaduslikkuse järelevalve.

Ka Riigikogu riigijuhtimisest eemalejäämist on sel ülevaate aastal palju käsitleta tulnud. Riigieelarvet pole parlamendil võimalik ei mõista ega seda arusaadaval viisil muuta. Eelarve on nii üldine, et Riigikontrolli kolleegide sõnul polegi seda võimalik rikkuda. See tõestab, et rahvaesinduse roll rahaeralduste kaudu riigielu suunata on taandatud nullilähedaseks. Ometi

on põhiseaduses kirjas, et riigieelarve peab sisaldama kõiki riigi olulisemaid kulusid ja tulusid.

Süsteemseid vigu ja ilmselt tähelepanematuses tingitud puudujääke on ka inimeste andmete kogumist ja kasutamist käsitlevates seadustes. Nimelt on tundlike, kuritarvitamise korral lausa ohtlike andmekogude kohta seadustesse kirja pandud piltlikult öeldes vaid raam, millesse pikema jututa ja avalikkuse eest varjus saab pista mistahes pildi. Seadusesse on kirjutatud vähetähtis, oluline pannakse paika kusagil mujal. Nii see olla ei tohiks.

Põhiseaduse järgi peab kõik inimeste õiguste, vabaduste ja kohustuste seisukohalt olulised küsimused otsustama Riigikogu, nende otsuste formaat on seadus. Just rahvaesindus peab määrama, milliseid andmeid inimese kohta kogutakse, kus, kuidas ja kui kaua neid hoitakse, milleks kasutatakse, kuidas on tagatud turvalisus, tõhus sise- ja väliskontroll. Ka sisulised ettevõtluse piirangud on vaikselt libisenud seadustest määrustesse ja muudesse aktidesse. Kaebusi on palju ja õiguste kaitse kord pahatihti inimestele ebaselge.

Eestit peab juhtima Riigikogu, ütleb põhiseadus. Õiguskantsleri kogemus kinnitab, et Riigikogu liikmeid – olgu koalitsioonist või opositsioonist – pole põhjust pidada käsutäitjaks või vormistajaks. Küllalt on arutelude käigus leitud ja parandatud apsusid, täidetud lünki ja valitsuse eelnõusid tagasi lükatud. Riigikogu 101 liikme erinev elukogemus peaks aitama välja selgitada Eesti edendamiseks parimad valikud, parlamendivaidlustes peaks enamik valijaid ka oma huvide-vaadete esindatust märkama. Õigluse küsimused võistlevad valimistel ja lõpuks teeb otsuse Riigikogu.

Iga kaebust vaatamegi esmalt põhiseaduslikkuse järelevalve vaatenurgast: kas inimese mure allikaks oleva olukorra tingis põhiseadusvastane norm? Seesuguseid norme leidsime seekord kõige rohkem kohaliku omavalitsuse määrustest.

Kui norm on põhiseaduspärane, võib viga olla ametniku töös ehk peenema sõnaga normi rakenduspraktikas. Lootus, et hoolas menetlemine annab parima lahenduse, on paraku päris levinud. Elu on kaugelt kirjum, kui ükski normilooja iial suudab ette kujutada, mistõttu normide kohaldamiseks tuleb jätta ruumi kaalutluseks. Tihti olengi täheldanud, et eesliini ametnik ei tee endale elulisi asjaolusid selgeks, ei püüa muret lahendada, vaid kuidagi midagi teha. Osalt on see tingitud ka pikaajalistest juhtimisvigadest, samuti ülekoormusest.

Seda aasta-aastalt kahjuks üha valusamaks muutuvat probleemi saaks lahendada nn eesliinitöötajaid tähtsustades nii palga, usalduse kui tähelepanu ning selle juurde kuuluva vastutuse mõttes. Selleks vajame professionaalseid riigiasutusi: ameteid ja inspeksioone.

Eesliinist sõltub inimeste käekäik rohkemgi kui ministeeriumidest. Viimse piirini ei tohi optimeerida haiglaid, nii et haiglaõde peab mitme töökoha vahet jooksuma, üleväsinuna ja kurnatuna. Tõbesid ja õnnetusi võib ette tulla ja me peame olema selleks valmis. Sama käib politsei ja päästjate ja paljude teiste eluliselt oluliste ametite kohta.

Püüan oma kolleegidega õiguskantsleri ametkonnas pakkuda mõistlikke ja teostatavaid lahendusi, maandada ühiskondlikke pingeid ja vähendada konflikte. Vaja on süstida üksteisesse ja – nii palju kui meie võimuses – ka kogu rahvasse kindlustunnet, et Eestis ongi kõik inimesed ühtmoodi hoitud ja kallid, ka siis, kui elus on miski viltu läinud või õnn on maha jätnud.

Ametkonna igapäevase tööga saab end kursis hoida õiguskantsleri veebilehe kaudu. Enda hinnangul tähtsamatest ja huvitavamatest aruteludest teen kokkuvõtteid Facebookis.

Õiguskantsleri Kantselei asub Tallinnas Toompeal, Kohtu tn 8. Kirju ootame meiliaadressil info@oiguskantsler.ee ja postiaadressil Kohtu 8, 15193 Tallinn. Helistada saab numbril (372) 693 8404.

Ülle Madise

Eesti Vabariigi õiguskantsler

Õiguskantsler riikliku inimõiguste asutusena

Akrediteerimine: kõrgeima ehk A-staatuse määramine

Riigikogu pani 13. juunil 2018 vastu võetud [õiguskantsleri seaduse täiendamise seadusega](#) õiguskantslerile kohustusi juurde: alates 1. jaanuarist 2019 on õiguskantsleri institutsioon ühtlasi riiklik inimõiguste asutus (National Human Rights Institution ehk NHRI).

Igal riiklikul inimõiguste asutusel on võimalik taotleda ametlikku rahvusvahelist akrediteeringut, mis annab asutusele lisaõigusi ÜRO inimõiguste kaitse süsteemis ning seob selle tugevamalt teiste inimõiguste asutuste ning rahvusvaheliste organisatsioonidega. Akrediteerimisprotsessi juhib ülemaailmne inimõiguste asutuste võrgustik ehk Global Alliance of National Human Rights Institutions, täpsemalt selle akrediteerimise alakomitee ehk Sub-

Committee on Accreditation.

Õiguskantsler edastas 2019. aasta jaanuaris akrediteerimise alakomiteele ametliku soovi alustada [akrediteerimisprotsessi](#). Oktoobris 2019 liiguti protsessiga kiirelt edasi ning õiguskantsler saatis akrediteerimise alakomiteele kogu vajaliku dokumentatsiooni. Dokumentatsioon sisaldas põhjalikku ülevaadet õiguskantsleri tööst (näiteid inimõiguste kaitsest ja edendusest) ja mandaadist ning selgitusi, kuidas õiguskantsleri institutsioon vastab ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga sätestatud [Pariisi printsiipidele](#).

Akrediteerimise viimane samm ehk intervjuu akrediteerimise alakomiteega pidi toimuma 2020. aasta märtsikuus. Covid-19 pandeemia tõttu lükkus see edasi ning toimus veebi kaudu 2020. aasta detsembris. Õiguskantsler saatis akrediteerimise alakomiteele kokkuvõtte vahepealsest tegevusest ja ülevaate Covid-19 pandeemia mõjust inimõiguste kaitsele ja edendusele Eestis. Intervjuus esitas komitee küsimusi nii õiguskantsleri ametkonna toimimise (eelarve, õiguskantsleri valimine, immuniteet) kui ka praktika kohta. Näiteks palus komitee tuua näiteid õiguskantsleri inimõigustealase edendustegevuse (kampaaniad, koolitused) ning sotsiaalsete ja majanduslike õiguste kaitse kohta.

Toetudes esitatud dokumentidele ja intervjuule, tegi akrediteerimise alakomitee [otsuse](#), et õiguskantsleri institutsioon vastab Pariisi printsiipidele ning määras õiguskantslerile [kõrgeima ehk A-staatuse](#). A-staatusega asutus võib osaleda ÜRO inimõiguste nõukogu istungjärgul ja teha suulisi ettekandeid päevakorra teemadel, osaleda plenaardiskussioonidel videosõnumi kaudu, esitada dokumente ja kirjalikke seisukohti ning organiseerida üritusi inimõiguste nõukogu tegevusvaldkondades. Samuti on A-staatusega asutusel õigus kommenteerida Eesti üldise korralise ülevaate (*Universal Periodic Review*, UPR) raportit ehk teisisõnu anda hinnang inimõiguste olukorrale Eestis. See tähendab, et valitsuse ja vabaühenduste seisukohtadele lisandub õiguskantsleri kui Eesti riikliku inimõiguste asutuse analüüs.

Inimõiguste nõukoda

Õiguskantslerit nõustav [inimõiguste nõukoda](#) kohtus ülevaateperioodil kaks korda: 2020. aasta oktoobris ja 2021. aasta märtsis. Oktoobrikuine kohtumine keskendus laste õiguste ja heaolu teemadele. Kohtumisel esinesid ettekannetega nõukoja liikmed, õiguskantsleri nõunikud ja eksperdid väljastpoolt. Teemaring oli lai: Covid-19 pandeemia ning 2020. aasta kevade eriolukorra mõju lastele ja noortele, laste nõusoleku küsimine tervishoius, lapsed ja ruumi ligipääsetavus, vanglas viibivate vanemate laste õigused pereelule, LGBT+ noorte ja

laste turvalisus Eesti üldhariduskoolides.

2021. aasta märtsi kohtumise teemaks valis nõukoda eakatevastase lähisuhtevägivalla. Ettekannetega esinesid eksperdid Sotsiaalkindlustusametist, politseist, prokuratuurist ning vabakonnast. Muu hulgas arutas nõukoda eakatevastase lähisuhtevägivalla kui varjatud vägivalla märkamist, omavalitsuste sotsiaaltöötajate ja tervishoiutöötajate teadlikkust, olemasolevaid teenuseid ja abi vägivalla all kannatavatele inimestele ning seda, millised uuringud aitaksid sellist vägivalda paremini teadvustada.

Rahvusvaheline raport

Õiguskantsler osales Eesti [kolmandal üldisel inimõiguste perioodilisel ülevaatusel](#) (UPR). 2020. aasta oktoobris esitas õiguskantsler ÜRO-le kirjaliku lühiraporti, millele on viidatud ÜRO koostatud [kokkuvõttes](#) ning millele toetusid teised riigid Eesti suulisel ülekuulamisel 2021. aasta maikuu. Õiguskantsler tõi raportis välja mured, mis on seotud laste õiguste kaitsega, sotsiaalteenuste kättesaadavusega maapiirkondades, avalikele hoonetele ja transpordile ligipääsuga, ning vajaduse muuta võrdse kohtlemise seadust. UPR kolmas tsükkel jätkub 2021. aasta teisel poolel, kui toimub inimõiguste nõukogu täiskogu istungjärk, kus saab lisaküsimusi esitada ka õiguskantsler kui A-staatusega riiklik inimõiguste asutus.

Inimõiguste haridus

2020/2021. õppeaastal õpetasid õiguskantsleri nõunikud Eesti Kunstiakadeemias unikaalset interdistsiplinaarset ainet „Inimõigused ja disain: sissejuhatus“, mille sisu ja struktuur on välja töötatud Õiguskantsleri Kantseleis. Tegemist on vabaainega, mis uurib, mida tähendab inimõigustest lähtuv lähenemine disainis ning milline on või võiks olla disainerite roll ja vastutus inimõiguste kaitsmisel ning edendamisel. Üliõpilased käsitlevad kursuse jooksul mitmeid küsimusi: näiteks kuidas disainida tervishoiuteenuseid nii, et patsientide privaatsus oleks paremini kaitstud?; milline näeks välja Eesti disainerite eetikakoodeks?; kuidas arvestada linnaruumi planeerimisel soopõhise vägivallaga?; kuidas kujundada mänguväljak puuetega laste õigusi arvestades?; milline vangla(ruum) hoiab ära alaväärset kohtlemist? Aine on olnud üliõpilaste seas väga populaarne ning inspireerinud nutikaid kursusetöid.

Õiguskantsleri Kantseleis on koostamisel esimene algupärane inimõiguste ülevaate-teos. Raamat ilmub 2022. aasta veebruaris ning avaldatakse veebis, kus seda saavad lugeda kõik huvilised. Raamat koosneb 28 peatükist, mis käsitlevad peamisi inimõiguste teemasid: näiteks inimõiguste ajalugu, ÜRO inimõiguste kaitse süsteem, inimõiguste uurimise metodoloogia,

religioonivabadus, keskkond ja inimõigused, sõnavabadus, laste õigused, puuetega inimeste õigused jne. Autorite seas on õiguskantsleri nõunikud, nii Eesti kui ka välisülikoolide teadlased, kohtunikud, advokaadid, eksperdid teistest riigiasutustest ja vabakonnast. Tegemist on interdistsiplinaarse teosega, mis on mõeldud kasutamiseks nii kõrgkooliõppes kui ka praktikas. Raamat annab ülevaate inimõiguste kaitse teooriast ning Eesti ja rahvusvahelisest praktikast koos viidetega kõige uuemale teaduskirjandusele.

Rahvusvaheline koostöö

Õiguskantsler on alates 2001. aastast [Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi](#) (IOI) liige. Instituut loodi 1978. aastal ning sellesse kuulub üle 200 riikliku ja regionaalse ombudsmani rohkem kui sajast riigist üle maailma. Rahvusvahelise Ombudsmani Instituut tegutseb kuues regioonis – Aafrikas, Aasias, Okeaanias ja Vaikse ookeani piirkonnas, Euroopas, Ladina-Ameerikas ja Kariibi mere piirkonnas ning Põhja-Ameerikas –, mida juhitakse maailmatasandi ja piirkondlike juhatuste kaudu.

Õiguskantsler Ülle Madise valiti 30. septembril 2015 ning taasvaliti 27. juulil 2016 instituudi Euroopa regiooni seitsmeliikmelise juhatuse liikmeks. Alates novembrist 2017 oli Ülle Madise ka IOI maailmatasandi juhatuse liige. Ülle Madise volitused juhatustes lõppesid 2021. aasta mais.

Õiguskantsler Ülle Madise esindab Eestit ka [Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjonis](#) (ECRI). Õiguskantsleri Kantselei välissuhete ja arendusjuht Kertti Pilvik osaleb Eesti esindajana [Euroopa Põhiõiguste Ameti](#) (FRA) haldusnõukogu töös.

Lisaks kuulub õiguskantsler [Euroopa riiklike inimõiguste kaitse ja edendamise asutuste võrgustikku](#) (ENNHRI), [Euroopa lasteombudsmanide võrgustikku](#) (ENOC) ning [Euroopa ombudsmanide](#) (ENO), [rahvusvahelise relvajõudude ombudsmanide](#) (ICOAF), [politseiombudsmanide](#) (IPCAN) ja riiklike väärkohtlemise ennetusasutuste (NPM) võrgustikesse.

Koostöö ja kohtumised

Koroonapandeemia tõttu lükkusid paljud planeeritud rahvusvahelised kohtumised ja üritused edasi järgnevasse aastatesse või need viidi läbi veebi vahendusel. Näiteks toimusid esmakordselt veebi vahendusel IOI ülemaailmne konverents ja assamblee, Euroopa ombudsmanide võrgustiku konverents ja seminarid, ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee

koosolekud, inimõiguste asutuste akrediteerimisvestlused ja mitmed teised rahvusvaheliste organisatsioonide kohtumised. Veebi vahendusel jätkasid tööd ka ombudsmanide, NHRI-de ja NPM-ide koostöövõrgustikud.

Septembris 2020. aastal külastasid õiguskantslerit Euroopa kohtunike koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi raames mitme riigi kohtunikud. Detsembris toimus õiguskantsleri akrediteerimisvestlus ÜRO inimõiguste asutuste akrediteerimise alakomiteega (SCA). Õiguskantsleri esitatud akrediteerimistaotluse ja peetud vestluse põhjal omistas alakomitee jaanuaris õiguskantslerile riikliku inimõiguste asutusena kõrgeima staatuse (A).

2021. aasta kevadel osales õiguskantsler veebi vahendusel sõltumatu monitooringuasutusena [ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee](#) Eesti ülevaatuse koosolekutel ning inimõiguste asutusena Eesti kolmandal üldisel inimõiguste perioodilisel ülevaatusel (Universal Periodic Review, UPR) ÜRO inimõiguste nõukogus. Kevadel toimusid veebi vahendusel ka [ÜRO terrorismivastase võitluse komitee tegevdirektoraadi](#) (CTED), Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjoni (ECRI) ning [Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee](#) (ACFC) järelevalvevisiidid.

ÜRO resolutsioon ombudsmanide kohta

ÜRO Peaassamblee võttis 16. detsembril 2020 vastu [resolutsiooni](#) ombudsmani- ja lepitajainstitutsioonide kohta. Resolutsiooniga toetatakse ombudsmaniinstitutsioonide peamisi põhimõtteid, nagu sõltumatus, objektiivsus, läbipaistvus, õiglus ja erapooletus, ning rõhutatakse nende olulist rolli hea halduse tagamisel, inimõiguste kaitsel ning õigusriigi edendamisel.

Õiguskantsler ja kantselei meedias

Kõned

- **Inimlikkuse kvaliteet.** Õiguskantsler Ülle Madise kõneles 3. juunil Paide keskväljakul Paide teatri aktsiooni "[33 kõnet](#)" raames
- Õiguskantsler Ülle Madise tervitus foorumil [„Kohalik omavalitsus Eesti riikluse ja arengu teel – 30 aastat“](#)

, 8. märtsil 2021 Zoomis

- Õiguskantsler Ülle Madise [kõne Eesti Vabariigi 103. aastapäeva puhul kohtunikele](#), 24. veebruaril 2021
- Õiguskantsler Ülle Madise [avasõnad koolinoorte väitlusvõistluse lõpukonverentsil](#), 19. veebruaril 2021 Energia Avastuskeskuses
- Õiguskantsler Ülle Madise [sõnavõtt selge sõnumi auhinna galal](#), 17. novembril 2020
- **Põhiõiguste kaitse tähtsusest rasketel aegadel.** Õiguskantsler Ülle Madise [ettekanne õigusteadlaste päevadel](#) Tartus Vanemuise kontserdimajas 8. oktoobril 2020

Intervjuud

- [Õiguskantsleri intervjuu ajalehes Pealinn](#), 02.09.2021
- [Õiguskantsleri intervjuu ajalehes Postimees](#), 31.08.2021
- [Õiguskantsler Kuku Raadio saates "Nädala tegija"](#), 27.08.2021
- [Olari Koppel. Valijameeste arv on kõvasti kahanenud \("Vikerhommik"\)](#), 27.08.2021
- [Madise: kaaluka põhjendusega piirangud on põhiseaduse vastased \(Vikerraadio\)](#), 25.08.2021
- [Ülle Madise: valitsuse otsustes peegeldub kujuteldav avalik arvamus \("Aktuaalne kaamera"\)](#), 24.08.2021
- [Intervjuu: Marje Kask Kuku Raadios: õiguskantsler pole rahul keskkonnaameti tegevusega, mis on toonud ettevõtjate kahjunõuded](#), 07.07.2021
- [Õiguskantsler "Aktuaalses kaameras": keskkonnaamet saaks ettekirjutuste tegemist ära hoida](#)

, 06.07.2021

- [Õiguskantsler Kuku Raadio saates "Kahe vahel"](#), 02.07.2021
- [Intervjuu: Ülle Madise – õiguskantsleri töörühm hakkas analüüsima ABIS-e seadusemuudatust](#) (Kuku raadio), 30.06.2021
- [Õiguskantsler näeb ABIS-es mitut tõsist probleemi](#), "Aktuaalne kaamera", 29.06.2021
- [Inimesi rumalaks pidada on nii ebaeetiline kui ka ülbe](#), Intervjuu Toomas Sildamile. ERR 28.05.2021
- [Hea valimistava arutelu](#). Erisaade ERR stuudiost 12.05.2021
- [Õiguskantsler Kuku Raadio saates "Nädala tegija"](#), 07.05.2021
- [Õiguskantsler Kuku Raadiote tootlustusasutusi puudutavatest piirangutest](#), 29.04.2021
- [Ülle Madise: et saavutada paremaid tulemusi, kujunda teekond õnnelikuks](#). Intervjuu juhtimiskoolitaja Veiko Valkiaineni podcastis, 10.04.2021
- [Õiguskantsler politsei kaasamisest koroonapiirangute järelevalvesse](#). Usutus ERR uudisteportaalil, 07.04.2021
- [Andres Aru rääkis saates "Õhtu" laste ja noorte muredest koroonajaal](#), 26.03.2021
- [Kontrollkäikude osakonna juhataja Indrek-Ivar Määrits ja vanemnõunik Maria Sults probleemidest hooldekodudes](#). Intervjuud Vikerraadios ja Raadio 4-s, 23. ja 25.03.2021
- [Õiguskantsleri nõunik Andra Reinomägi tutvustas laste õigustele pühendatud raamatut](#). Intervjuud Kuku Raadios ja Vikerraadios, 19.03.2021
-

[Õiguskantsler Ülle Madise ERRile: "Piirangutest möödahiilimine on ebaeetiline"](#),

08.03.2021

- [Õiguskantsleri intervjuu saates "Neeme Raud. Siin", 06.03.2021](#)
- [Õiguskantsler andis üle Enn Soosaare eetilise esseistika auhinna, ETV „Hommik Anuga“, 14.02.2021](#)
- [Õiguskantsler Ülle Madise saates "Otse uudistemajast", 20.01.2020](#)
- [Õiguskantsler Ülle Madise intervjuu Krister Kivile, Postimehe Arter, 16.01.2020.a.](#)
- [Ülle Madise Delfi saates Vilja küsib: abielureferendumi võtmekohaks võib kujuneda riigikohus, 12.01.2021](#)
- [Intervjuu: Ülle Madise piirangute osas laekunud kaebusest ja abielureferendumi eelnõu menetlemisest, Kuku Raadio "Saade", 08.01.2021](#)
- ["Reporteritund". Koroonaviiruse vastased piirangud, 07.01.2021](#)
- [Õiguskantsler „Aastalõpu Päevakajas \(ERR\): piirangute eesmärkide kohta küsimine on seatud põlu alla, 31.12.2020](#)
- [Õiguskantsler: teadusnõukoja analüüsid ja soovitused võiksid olla avalikud, Vikerraadio, 03.12.2020](#)
- [Õiguskantsler Ülle Madise 21.11.2020.a. Kuku Raadio saates "Neeme Raud. Siin"](#)
- [Madise: kõige riigi poolt ette kirjutamine hävitab ühiskonna, ETV saade „Esimene stuudio“, 28.10.2020](#)
-

[Õiguskantsler Kuku Raadio saates "Vox populi eri", 25.09.2020](#)

- [Õiguskantsler rääkis "Aktuaalses kaameras" maskikohustusest, 24.09.2020](#)
- [Õiguskantsler rääkis Raadio 4-s maskikohustusest, 24.09.2020](#)
- [Õiguskantsler rääkis "Aktuaalses kaameras" abieluteemalisest referendumist, 21.09.2020](#)
- [Õiguskantsler Ülle Madise saates "Otse uudistemajast", 09.09.2020](#)
- [Õiguskantsler selgitas Raadio 2-s alkoholimüügi piirangutega seonduvat, 04.09.2020](#)
- [Ülle Madise ETV saates "Minu Eestimaa", 03.09.2020](#)

Eraelu kaitse

[Põhiseaduse](#) § 26 kaitseb perekonna- ja eraelu puutumatust, mille lahutamatu osa on õigus isikuandmete kaitsele. Riik tohib inimese eraellu sekkuda, sealhulgas tema isikuandmeid töödelda, üksnes õigusaktidega sätestatud juhtudel. Igasugust sekkumist tuleb põhjendada ja see peab piirduma rangelt vajalikuga. Mida jõulisemalt tungib riik inimese eraellu, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad argumendid.

Lisaks põhiseadusele reguleerib isikuandmete töötlemist Euroopa Liidu [isikuandmete kaitse üldmäärus](#). Seda täpsustab 2019. aasta jaanuaris jõustunud [isikuandmete kaitse seadus](#).

Õiguskantslerile saadetakse palju isikuandmete töötlemist puudutavaid avaldusi. Ka lõppenud ülevaateaastal oli hulk pöördumisi seotud koroonaviirusega. Inimesed pahandasid, et nende isikuandmeid oli töödeldud viirusega võitlemise ettekäändel. Pahatihti olid avalikuks saanud nakatunud inimeste terviseandmed. Sellele üldjuhul õigustust ei ole.

Koroonapandeemiaga seotud piirangud

Õiguskantsleri poole pöördus koroonaviirusega nakatunud lasteaiakasvataja, kes oli oma positiivsest testitulemusest teatanud ka lasteaia juhtkonnale. Direktor otsustas saata

nakatunud õpetaja rühma lapsed koju. Ühtlasi teatas ta lapsevanematele haigestunud kasvataja nime. See omakorda vallandas lapsevanemate meelepaha, kuigi kasvataja oli käitunud vastutustundlikult.

Õiguskantsleri hinnangul pole nakatunute isikuandmete avaldamisele mingit õigustust. Hirmu viiruse ees võib mõista, ent nakatunute häbimärgistamisega koroonaviirust ei võida. Selline häbimärgistav avalikustamine võib innustada inimesi haigust varjama. Delikaatse terviseinfo avalikustamine on ühemõtteliselt keelatud. Ka kõnealusel juhul polnud põhjust lasteaia töötaja nakatumisest sellisel viisil teatada.

Õiguskantslerile esitas avalduse spordiklubi külastaja, kes ei olnud rahul, et spordiklubi soovis mõõta tema kehatemperatuuri ja registreerida külustus nimeliselt. Spordiklubi klient tõlgendas seda isikuandmete lubamatu töötlemisena. Klubi põhjendas rakendatud meetmeid koroonaviiruse ulatusliku levikuga.

Õiguskantsleril ei ole õigust sekkuda eraõiguslike asutuste tegevusse. Kui inimese arvates töötleb spordiklubi või muu eraõiguslik asutus (pood, haigla vms) tema andmeid õigusvastaselt, tuleb tal sellest teatada Andmekaitse Inspektsioonile. Isikuandmete kaitse seaduse § 56 lõike 1 kohaselt lasub just Andmekaitse Inspektsioonil kohustus jälgida isikuandmete töötlemisele kehtestatud nõuete täitmist.

Õiguskantsler pidi vastama ka küsimusele, kas Läti Vabariigil on õigus koroonaviirusega võitlemise eesmärgil küsida Lätisse tulijatelt nende terviseandmeid. Teise riigi ametiasutuste tegevuse üle valvamine ei ole õiguskantsleri pädevuses. Seepärast soovitas õiguskantsler pöörduda oma etteheitega Läti ombudsmani poole, kes kontrollib, kuidas järgitakse hea halduse tava ja kas Läti Vabariigi tegevus – muu hulgas piiril isikuandmete kogumine – on seaduslik.

Küsimused, mille lahendamine ei ole õiguskantsleri pädevuses

Õiguskantslerilt küsitakse tihti nõu, kui ajakirjanduses on avaldatud andmeid inimese eraelu kohta. Häirivaks võib osutada informatsioon kunagise, ent praeguseks aktuaalsuse kaotanud süüteo kohta, samuti põhjendamatu väärtushinnang või valeväide.

Inimese enda nõusolekuta võib ajakirjandus isikuandmeid avaldada siis, kui korraga on täidetud kolm tingimust: konkreetse inimese kohta andmete avaldamise vastu on avalik huvi, andmete avaldamisel järgitakse [ajakirjanduseetika](#) põhimõtteid ning isikuandmete avaldamisega ei kahjustata ülemäära inimese õigusi. Selline avalik käsitus peab puudutama

avalikkuse jaoks olulisi küsimusi, mitte täitma pelgalt inimeste uudishimu rahuldamise või meediakanali ärihuvide teenimise eesmärki.

Järelevalve eraõiguslike ajakirjandusväljaannete tegevuse üle ei ole õiguskantsleri pädevuses. Selliste kaebuste esitajatele selgitab õiguskantsler võimalusi, kuidas oma õigusi kaitsta.

Ajakirjandusega seotud, sisult tsiviilõiguslikke vaidlusi tuleks lahendada poolte kokkuleppel. Kui kokkuleppele ei jõuta, võib vaidluse lahendada maakohus. Põhiseaduse § 15 annab igaühele õiguse pöörduda kohtusse. Seda õigust on otstarbekas kasutada ka juhul, kui inimese hinnangul on teotatud tema au või head nime. Siin pole oluline, kas kohatuid või valesid hinnanguid või andmeid on avaldanud eraisik (näiteks anonüümses kommentaaris) või ajakirjandus. Enda õiguste kaitse aitab ühiskonnale meenutada, et ka veebis sõna võttes tuleb teist inimest austada ja oma sõnade eest vastutada.

Kui inimene leiab, et ajakirjandusväljaanne on rikkunud ajakirjanduseetika põhimõtteid, võib ta pöörduda [Pressinõukogu poole](#). See ajakirjanduse eneseregulatsiooni organ pakub võimaluse leida meediaga vastuollu sattunud ka kohtuväliseid lahendusi.

Isikuandmete kaitse seaduses sätestatud nõuete täitmist jälgib riigi tasandil Andmekaitse Inspeksioon. Kui keegi tunneb, et isikuandmete töötlemisel on rikutud tema õigusi, soovitab õiguskantsler saata kaebuse ka Andmekaitse Inspeksioonile. Menetluste kokkuvõtteid ja isikuandmete töötlemise kohta esitatud tähelepanekuid saab lugeda Andmekaitse Inspeksiooni [aastaraamatust](#).

Õiguskantsleri poole on pöördutud ka otsingumootoris kättesaadavate isikuandmete eemaldamise sooviga. Näiteks juhul, kui inimese kohta tehtud kohtuotsused on otsingumootori kaudu vabalt kättesaadavad ja avaldajaga (eraõiguslik juriidiline isik) ei õnnestu ühendust saada.

Õiguskantsleri pädevuses pole valvata eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle. Küll aga peab näiteks veebiportaalil olema õiguslik alus, kui ta soovib avalikustatud isikuandmeid töödelda. Andmete varasem avalikustamine (nt Riigi Teataja kaudu kättesaadav kohtulahend) ei anna automaatselt õigust andmeid valimatult uuesti avaldada. Isikuandmete ilma piiranguteta avalikustamine ei ole lubatud.

Kui veebiportaal töötleb isikuandmeid õigusvastaselt, tuleb selle kohta esitada põhjendatud avaldus ka Andmekaitse Inspeksioonile.

Kui otsingumootor kuvab linke veebilehtedele, mis kajastavad inimest puudutavaid andmeid (nt isikuandmeid sisaldav kohtulahend), tuleks pöörduda otse otsingumootori poole ja taotleda isikuandmeid sisaldava lingi tulemuste loetelust eemaldamist. Eemaldatud link ei mõjuta veebiportaali sisu, vaid üksnes kuvatud otsingutulemuste nimekirja. Ka selle taotluse lahendamisse ei saa õiguskantsler sekkuda.

Tihti avaldavad inimese kohta isikuandmeid nii-öelda infoportaalid, kelle tegevuse üle teeb järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon. Ülevaateastal saatis inspeksioon majandusinfoportaalidele [õigusliku analüüsi ja ettepanekud](#), et infoportaalid tegutseksid isikuandmete kaitse üldmääruses kehtestatud nõudeid arvestades.

Andmete avaldamine ja kasutamine

Õiguskantslerilt palus abi inimene, kes tundis end häirituna, sest sai Tervise Arengu Instituudilt kutse vähi sõeluuringule. Avaldaja hinnangul tekitas see kutse temas stressi, kuna ta oli pidanud varem läbi tegema keerulise operatsiooni.

Tervise Arengu Instituut lähtub sõeluuringute läbiviimisel seadusest ja [vähi sõeluuringute registri põhimäärusest](#). Vähi sõeluuringute register kogub andmed riigi infosüsteemide andmevahetuskihi vahendusel teistest andmekogudest. Instituudi kui vähi sõeluuringute registri vastutava töötleja tehtud päringud on masspäringud, mis saadetakse kõigile sihtrühma kuuluvatele inimestele isikukoodi ja uuringukoodi alusel.

Vähi sõeluuringu sihtrühmast jäetakse välja inimesed, kellel on näiteks eelneva 60 kuu jooksul diagnoositud pahaloomuline kasvaja (täpsemad põhjused on esitatud vähi sõeluuringute registri põhimääruse § 7 lõike 2 punktides 1–3). Kõik sihtrühmast välja jätmise põhjused on meditsiinilised, mistõttu ei saa õiguskantsler neid hinnata.

Kõigi sõeluuringute üldine eesmärk on kasvajate ennetamine ja nende varajane avastamine. Sõeluuringute tegemine aitab õigeaegselt alustada ravi ja päästa elusid. Tervis on inimese kalleim vara ning õiguskantsler soovib kõigil kutsututel sõeluuringus osaleda. Konkreetsel juhul arvestas Tervise Arengu Instituut inimese soovi ning korduskutset talle ei saadetud.

Õiguskantsleri seaduse § 34 lõike 1 kohaselt võib õiguskantsler kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ja hea halduse tava järgimist ka omal algatusel.

Õiguskantsleri tähelepanu pälvis tõsiasi, et Raadiku munitsipaalkorterisse elama asuda

soovivate inimeste andmed olid linnaosavalitsuste kodulehtedel avalikud. Andmed olid avaldatud Piritas, Lasnamäe (mh Exceli tabel 400 noore perega), Kristiine ja Haabersti kodulehel. Avalikustamist reguleerib [Tallinna linnavalitsuse määrus](#). Määruse lisades sätestatu on praegu kehtiva andmekaitseõiguse seisukohast aegunud ja sisult eksitav. Õiguskantsleri hinnangul ei olnud nende andmete avaldamiseks ühtegi sisulist põhjust. Pärast õiguskantsleri sekkumist eemaldati nimekirjad kodulehelt. Korteritaotlejad saavad nüüd teavet oma taotluse kohta linnaosavalitsuselt. Küll aga on seni uuendamata õigusvastase olukorra tinginud linnavalitsuse määrus koos lisadega.

Õiguskantsler on juhtinud tähelepanu ka probleemidele, mis on seotud füüsilisest isikust ettevõtjate (FIE) isikuandmete avalikustamisega äriregistris ja majandustegevuse registris. Äriregister ja majandustegevuse register ei kohusta FIE-t märkima ettevõtte aadressiks kodust aadressi, kuid mõnel ettevõtjal ei pruugi olla muud mõistlikku valikut.

Kui FIE kannab registrisse enda elukoha andmed, muutuvad need avalikult kättesaadavaks ja neid võib seostada konkreetse inimesega. Ettevõtte registreeritud aadressi põhjal võib küllalt suure tõenäosusega teha järelduse ka FIE elukoha kohta (nt korter või eramaja). Mõned ettevõtjad võib see häirida. Sarnases olukorras on ainuosanikuga osaühingud ja ainsa juhatuse liikmega mittetulundusühingud, kes ei vaja tegevuseks kontorit või äripinda.

Registrites isikuandmete avalikustamist käsitleb Justiitsministeerium tellitud revisjoni käigus. Paraku on revisjoni tähtaega korduvalt edasi lükatud ning pole selge, kas revisjon selle probleemi lahendab.

Jälitustegevus

Õiguskantsler kontrollib, kas julgeoleku- ja õiguskaitseasutused teevad isikuandmete varjatud töötlemise toiminguid seaduslikult.

2021. aastal kontrollis õiguskantsler peamiselt jälitusasutusi, mis korraldavad kriminaalmenetluse seadustiku normide ja reeglite alusel telefonikõnede ja vestluste pealtkuulamist, kirjavahetuse jälgimist ning koguvad, töötlevad ja kasutavad isikuandmeid muul varjatud viisil.

Järelevalve abil on võimalik tagada, et varjatud toiminguid tehakse põhjendatult, see tähendab kooskõlas õigusaktide ja taotletava eesmärgiga, ning inimeste põhiõigusi arvestaval viisil. Ka siis, kui asjaomaste asutuste tegevus on formaalselt õiguspärane, seisab

õiguskantsler selle eest, et inimeste põhiõigustega arvestataks maksimaalsel võimalikul moel. See aitab maandada ebakindlust ja hirmu põhjendamatu jälitustegevuse ees. Jälitustegevuse regulaarne, tõhus ja sõltumatu järelkontroll on oluline inimese õiguste garantii.

2020.–2021. aastal kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, kuidas Politsei- ja Piirivalveamet ning Maksu- ja Tolliamet on jälitustoiminguid tehes järginud isikute põhiõigusi. Kontrollkäigud tehti Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroosse, Ida prefektuuri kriminaalbüroosse, Lääne prefektuuri kriminaalbüroosse, Lõuna prefektuuri kriminaalbüroosse, Põhja prefektuuri kriminaalbüroosse, Keskkriminaalpolitseisse ning Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonda.

Lisaks kriminaalmenetluse seadustikule reguleerib teatud liiki jälitustoimingute tegemist ka mitu eriseadust. Kriminaalmenetluse seadustiku § 126² lõike 10 kohaselt võib teha jälitustoiminguid ka kriminaalmenetluse seadustikus sätestamata alusel, muu hulgas juhtudel, mis on loetletud vangistuseseaduse §-s 33², maksukorralduse seaduse §-s 81² ja tolliseaduse §-s 10 ning politsei ja piirivalve seaduse §-des 7⁵⁰ ja 7⁵², relvaseaduse §-s 35², tunnistajakaitse seaduse §-s 18¹ ning turvaseaduse §-s 46¹. Õiguskantsleri nõunik kontrollis, kui sageli on nimetatud alustel alates 2013. aastast jälitustoiminguid tehtud.

Julgeoleku- ja jälitusasutustesse tehtud kontrollkäikude detailsed kokkuvõtted pole avalikud, sest need sisaldavad riigisaladust või ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Kokkuvõtete adressaadiks on järelevalvatavad asutused ja ka ametkonnad (Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon, kohus, prokuratuur), kes samuti vastutavad jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkuse eest.

Jälitustoimikute kontroll

Õiguskantsleri nõunikud tutvusid kontrollkäikudel Politsei- ja Piirivalveameti ning Maksu- ja Tolliameti jälitustoimikutega, milles aktiivne menetlus oli kontrollimise ajaks lõppenud. Kokku kontrolliti 135 jälitustoimikut.

Õiguskantsleri nõunikud hindasid, kuidas on tagatud nende isikute põhiõiguste ja huvide kaitse, kes satuvad kriminaalmenetluse käigus tehtava varjatud andmekogumise (jälitustoimingu) objektiks kas kuriteo kahtlusalusena või nn kolmanda isikuna (sh juhuslikult). Kontrolliti eelkõige seda, kas kuriteo kohta teavet kogudes oli jälitustoiming igal konkreetsel juhul õiguspärane (sh vältimatu ja vajalik) ning kuidas täitsid jälitusasutused isikute jälitustoimingust teavitamise nõudeid.

Põhiõiguste tõhusama kaitse tagamiseks tegi õiguskantsler jälitusasutustele ja prokuratuurile mitmeid ettepanekuid, mis puudutasid eelkõige inimeste teavitamist ning jälituslubade põhjendamist.

Jälitustoimingute load

Jälitustoiming on õiguspärane ainult siis, kui jälitustoimingu loa taotlemisel ja jälitustoimingu tegemisel on järgitud seaduse nõudeid. Loa jälitustegevuseks saab anda kohus või prokuratuur ning see luba peab olema alati sisuliselt põhjendatud. See tähendab, et iga jälitustoimingu tegemiseks antud luba peab olema seostatud konkreetse kriminaalmenetluse asjaolude ning faktidel rajanevate põhjendustega selle kohta, miks ei ole konkreetses kriminaalasjas jälitustoiminguid tegemata võimalik oluliste raskusteta või õigel ajal tõendeid koguda.

Nõuetekohaselt põhjendamata jälitustoimingu luba toob kaasa jälitustoiminguga kogutud tõendi lubamatuse, mis tähendab, et kohus ei arvesta seda.

Kontrollimise käigus selgus, et jälitustoimingute load olid üldjuhul põhjendatud ning kuriteokahtluse kontrollimiseks olid jälitustoimingud vajalikud. Paraku oli üksikuid jälitustoimikuid, mille kontrollimisel tekkis siiski kahtlus, kas tol hetkel olemasolev teave (põhjendatud kuriteokahtlus) oli piisav selleks, et õigustada jälitustoimingutega tõendusteabe kogumist ning seeläbi isikute põhiõiguste piiramist.

Jälituslubade põhjendatus paraneb

Esile tuleb tõsta neid lube, milles oli põhjendatud jälitustoimingu vajalikkust, *ultima ratio* ehk viimase abinõu põhimõtet ning ka toimingute mõju jälgimissubjektile ja temaga seotud kolmandatele isikutele.

Eeluurimiskohtunikud järgivad – väga üksikute eranditega – viimaste aastate kohtupraktikas korduvalt väljendatud seisukohta, et jälitustoimingu lubava kohtumääruse põhjenduses peab esitama kohtu selge ja arusaadava argumentatsiooni ka jälitustoimingu vajalikkuse kohta.

Paraku ei olnud mõned prokuratuuri antud jälitusload eespool viidatud nõuete kohaselt põhjendatud. Kuivõrd nõuetekohaselt põhjendamata jälitustoimingu luba toob kaasa jälitustoiminguga kogutud tõendi lubamatuse, on sellise loa alusel toimunud jälitustegevus

sisuliselt asjatu ressursikulu, mis riivab õigusvastaselt inimeste põhiõigusi.

Jälitustoimingute tegemine

Varasematel aastatel ei ole õiguskantsleri nõunikud tuvastanud ühtegi jälitustoimingut, mis oleks tehtud eeluurimiskohtuniku või prokuröri loata ning loas määratud tingimusi järgimata.

Siiski tuvastasid õiguskantsleri nõunikud lõppenud ülevaateperioodil, et ühe jälitustoimiku raames kuulati pealt ka inimes(t)e telefonivestlusi, kelle suhtes jälitustoimingu tegemiseks luba ei olnud. Sellest teavitati Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibürood ning juhtunu asjaolude väljaselgitamiseks on alustatud kriminaalmenetlust.

Kontrollitud jälitustoimikute raames tehti jälitustoimingud üldjuhul eesmärgipäraselt. Mõne toimiku kontrollimisel tekkis siiski kahtlus, kas jälitusasutuse ja prokuratuuri ettevalmistav tegevus oli alati põhjalikult läbi kaalutud, et oleks õigustatud jälitustoimingutega tõendusteabe kogumiseks jälitustoimiku avamine ning seeläbi isikute põhiõiguste piiramine.

Õiguskantsler peab põhiõiguste kaitse seisukohast väga oluliseks, et jälitustoimikutesse lisataks sisulised kokkuvõtted. See aitab nii toimiku kontrollijal kui ka menetlejal hiljem hinnata, kas jälitustoiming oli tõesti eesmärgipärane ja põhjendatud. Samuti annab sisuline kokkuvõtte parema ülevaate põhiõiguste piiramise asjaoludest.

Paljuski tänu õiguskantsleri soovitudele on selline hea praktika üha enam levinud ka enamikus jälitusasutustes. Igas jälitustoimikus jälitustoimingute sisulist kokkuvõtet siiski ei ole.

Jälitustoimingust teavitamine

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt teatatakse jälitustoimingust neile isikutele, kelle suhtes jälitustoiming tehti, aga ka teistele menetluse käigus tuvastatud isikutele, kelle õigust perekonna- või eraelu puutumatusel toimingu oluliselt riivati. Tegemist on olulise isiku õiguste garantiiga. Teavitamise tohib edasi lükata või sellest loobuda üksnes prokuröri või kohtu loal, kui selleks on seaduses nimetatud alus.

Inimese eest, kelle perekonna- või eraelu puutumatus on riivatud, peab jälitustoiming jääma varjatuks üksnes nii kauaks ja sellises ulatuses, kui see on vajalik ja kooskõlas seadusega. Õigeaegne teavitamine kaitseb inimeste põhiõigusi, muu hulgas tagab kahtlustatavale ja süüdistatavale õiguse vaidlustada jälitustoimingute õiguspärasust.

Jälitusasutus peab teavitamiskohustuse täitma viivitamata, jälitustoimingu tegemise loa

tähtaja lõppemisel. Termin „viivitamata“ on määratlemata õigusmõiste ning selle ajaline tähendus võib sõltuda paljudest jälitustoimingute tegemisega seotud asjaoludest.

Viivitamatuks teavitamiseks võib mõnel juhul pidada ka seda, kui inimest teavitatakse alles mitu kuud pärast jälitustoimingu loa lõppemist. Sel juhul on tavaliselt inimesi, kelle õigusi on riivatud, väga suur hulk, kogutud on hulgaliselt andmeid või toimingud võtavad aega. Oluline on, et inimese teavitamist ei lükata edasi ilma põhjendatud ja sisulise vajaduseta.

Inimeste teavitamine jälitustoimingust on järjekindlalt paranenud, kuid siiski tuleb ette ka põhjendamatu viivitust. Kontrollkäigu kokkuvõttes juhib õiguskantsler sellistele juhtumitele järjekindlalt tähelepanu.

Ühe jälitustoimiku põhjal tuvastati paraku ka juhtum, kus inimest ei olnud jälitustoimingust teavitatud ning puudus ka seda õigustav otsus.

Õiguskantsler on korduvalt märkinud, et nii jälitustoiminguid dokumenteerides kui ka inimesi teavitades tuleb teha selget vahet inimestel, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning inimestel, kelle õigusi selle tegevusega oluliselt riivati. Selline selge eristamine annab hea ülevaate jälitustoimiku menetlejale ning kontrollijatele, aga veelgi olulisem on, et asjas saab selgust teavituse saaja. Teisisõnu, teavituse saanud inimene peaks ilma lisaselgitusteta mõistma, kas jälitati teda või sattus ta mingil põhjusel jälitajate huviorbiiti seoses kellegi teise tegevusega.

Põhjendatuks ei saa lugeda nende inimeste tuvastamist ja teavitamist, kelle perekonna- või eraelu puutumatus pole jälitustoimingu käigus oluliselt piiratud. Kuna selline isiku tuvastamine (näiteks kogutakse tema kohta lisaandmeid mõnest infosüsteemist või andmebaasist) riivab omakorda isiku põhiõigusi, tuleks seda teha üksnes selge ja põhjendatud vajaduse korral.

Jälitustegevus muul seaduslikul alusel

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 126² lõike 10 kohaselt võib teha jälitustoiminguid KrMS-is sätestamata alusel, muu hulgas vangistusseaduse §-s 33², maksukorralduse seaduse §-s 81² ja tolliseaduse §-s 10 ning politsei ja piirivalve seaduse §-des 7⁵⁰ ja 7⁵², relvaseaduse §-s 35², tunnistajakaitse seaduse §-s 18¹ ning turvaseaduse §-s 46¹ loetletud juhtudel.

Õiguskantsleri nõunik kontrollis, kui sageli on selliseid jälitustoiminguid tehtud (alates 2013. aastast).

Valdavalt (v.a tunnistajakaitse seaduse alusel tehtavad jälitustoimingud) on tegemist inimese eelneval kirjalikul nõusolekul toimuva jälitusmenetlusega, mille eesmärk on tema

usaldusväärse kontrollimine. Lubatud jälitustoiminguks on tavaliselt inimese varjatud jälgimine, tunnistajakaitse seaduse alusel on võimalik ka postisaadetise varjatud läbivaatamine ning teabe salajane pealtkuulamine või -vaatamine.

Asjaomastelt asutustelt saadud teabest nähtub, et sel eesmärgil tuleb jälitustoiminguga teavet koguda pigem harva ning mõningate eriseaduste alusel ei ole jälitustoiminguga teabe hankimist aastatel 2013–2021 kordagi kasutatud. Lõviosa jälitustoiminguid on tehtud tunnistajakaitse seaduse alusel.

Koostöö Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoniga

Õiguskantsleri regulaarsetel kohtumistel Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoniga saavad Riigikogu liikmed vahetu ülevaate kontrollkäikude tulemuste ja muude järelevalve käigus (sh avalduste lahendamisel) ilmnenud probleemide kohta. Komisjoni liikmed saavad aga esitada jälitustegevust puudutavaid tähelepanekuid.

Haridus ja töö

Üldharidus

Õiguskantslerile on väga palju kirjutatud lasteaedade ja koolide probleemidest. Mitmed küsimused korduvad aastast aastasse. Näiteks küsitakse koolitoidu kohta või seda, mis reeglitest lähtutakse nutiseadmete keelamisel koolis.

Lõppenud ülevaateperioodil tekitas küsimusi distantsõppe ja muude koolides kehtestatud koroonapiirangute rakendamine. Hulk avaldusi puudutaski õppekorraldust viiruse leviku tõkestamise tingimustes.

Distantsõpe

Distantsõppes – kui õpilane suhtleb õppetöö ajal õpetajatega üksnes veebi vahendusel – ei ole iseenesest midagi enneolematut. Selles võib näha teistsugust ja rikastavat õppeviisi, mis muu hulgas aitab õpilasel arendada iseseisva töö oskust. Kui enne 2020. aasta kevadel kehtinud eriolukorda rakendati distantsõpet siiski väikeses mahus – näiteks korraldati e-

õppel põhinevaid projektipäevi –, siis koroonapuhangu teise laine ajal kestis distantsõpe järjest nädala või mitu nädalat, kohati lausa kuu või paar.

Eriolukorra ajal saadud kogemusest hoolimata küsiti sel aastal palju distantsõppe rakendamise õiguspärasuse ja selle kvaliteedi kohta. Nii tuli õiguskantsleril kujundada seisukoht, kas nädalaid ja kuid kestev distantsõpe on kooskõlas õigusaktidega (vt nt [distantsõpe Jüri Gümnaasiumis](#), [distantsõpe Oru Koolis](#), [distantsõpe Tallinna Järveotsa Gümnaasiumis](#)).

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, koolidele ja ka omavalitsustele, et distantsõppe rakendamiseks peab kooli kodukorras või õppekavas olema kehtestatud vastav õiguslik alus. Kui distantsõppele minnakse üle koroonaviiruse leviku tõkestamiseks, peavad koolipere tervise kaitseks mõeldud abinõud ja nende korraldus kajastuma kooli kodukorras. Distantsõpet tervise kaitseks ei saa kehtestada, kui kooli kodukorras ei ole seesugust meedet ette nähtud. Loomulikult ei saa distantsõpet rakendada ka siis, kui distantsõpe on tervisekaitse meetmena kodukorras sätestatud, kuid tegelikku olukorda arvestades pole sellise abinõu kasutamine õigustatud.

Distantsõppe õigusliku aluse võib sätestada ka kooli õppekavas. Õppekavas oleks mõistlik distantsõppega seonduvat reguleerida eriti neil juhtudel, kui koolil on kavas e-õpet rakendada tavapärase õppe osana. Õppekavas saab kool sätestada e-õppe korralduse olulised tingimused ja korra, mis on läbi mõeldud ja kooliperega läbi arutatud.

Õigusliku aluse all tuleb mõista seaduse või määrusega antud õigust tegutseda. Järelikult ei või kool oma otsuse aluseks võtta õiguslikult mittesiduvaid juhiseid ega soovitusi (vt [distantsõpe Rahumäe Põhikoolis](#)). Soovitused on ette nähtud distantsõppe praktiliseks korraldamiseks. Kooli pidaja – üldjuhul kohaliku omavalitsuse – korraldusi saab vaadelda kooli sisesuhete raames antud korraldustena, mis võivad olla koolijuhile kui kohaliku omavalitsuse asutuse töötajale täitmiseks kohustuslikud. Samas ei saa selliseid korraldusi otse kohaldada nn haldusväliste inimeste ehk õpilaste suhtes. Selleks on vaja kooli otsust, mida tehes lähtub kool omakorda seadusest või määrusest.

Ühel juhul tuli õiguskantsleril hinnata, kas kool võis suunata õpilasi distantsõppele selle tõttu, et koolis polnud piisavalt õpetajaid (vt „[Distantsõpe Järveküla Koolis](#)“). Distantsõpet otsustati rakendada mitte koolimajas viibijate tervise kaitseks, vaid selle tõttu, et suur osa õpetajatest ei saanud riiklike liikumispiirangute tõttu koolimajas töötada. Õiguskantsler leidis, et seadus ei luba seesugusel põhjusel kõiki õpilasi distantsõppele saata. Sellist otsust tehes ei saa kool

lähtuda hädaolukorra plaanist, sest põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt ei saa õpetajate ajutist koolist puudumist käsitada hädaolukorrana. Hädaolukorda polnud õppeasutustes välja kuulutatud ka hädaolukorra seaduse järgi.

Enamikul juhtudest hindas õiguskantsler distantsõppe rakendamist avalduse alusel, ent ühel juhul algatas ka ise menetluse (vt [distantsõppe Jõgeva valla koolides](#)). Õiguskantsler leidis, et kahepäevane (ühes koolis kolmepäevane) distantsõppe vahetult enne koolivaheaja algust ei kahjustanud õpilaste õigusi.

Distantsõppe rakendamist hinnates ilmnes veel, et pole selge, kelle pädevuses on otsustada distantsõppe rakendamise üle (vt „[Distantsõppe Tabasalu Ühisgümnaasiumis](#)“).

Õiguskantsler selgitas, et seadus lubab nakkushaiguse tõrjumiseks kehtestada üksnes neid piiranguid, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud. Hinnata tuleb nii iga piirangut eraldi kui ka kõiki samal ajal seatud piiranguid kogumis. Keeldudel ja käskudel peab olema nende prognoositavat mõju arvestades põhjuslik seos nakatumise vähenemisega.

Koroonaviiruse epideemilise leviku tõttu tekkinud ohu üle otsustab Terviseamet, võttes aluseks epidemioloogilised, laboratoorsed ja kliinilised andmed. Terviseamet või Vabariigi Valitsus võib vastavalt olukorrale rakendada seaduses ette nähtud meetmeid: näiteks kooli ajutiselt sulgeda või piirata koolis liikumisvabadust. Terviseamet ega Vabariigi Valitsus ei saa aga otsustada, et kool viiakse (osaliselt) üle distantsõppele. Seda, milline õppekorralduslik meede on viiruse leviku tingimustes kõige parem, peab otsustama kool. Näiteks, kui Terviseamet kooli ajutiselt sulgeb, võib põhimõtteliselt kõne alla tulla võimalus suunata kõik õpilased või osa õpilastest distantsõppele.

Oli ka juhtum, kus distantsõppele ülemineku kohta tegi otsuse kooli pidaja (vt [distantsõppe Kuusalu Keskkoolis](#)). Õiguskantsler selgitas kooli pidajale ja koolile, et sellise otsuse tegemine ei ole kooli pidaja pädevuses, mistõttu oli see tühine. Distantsõppe rakendamise otsuse võib teha kooli direktor, kui distantsõppe rakendamise võimalus on kooli kodukorras ette nähtud. Ka siis, kui kooli pidaja annab koolile kui oma asutusele käitumisjuhiseid, vastutab distantsõppele ülemineku otsuse õiguspärasuse eest lõppkokkuvõttes kool (direktor).

Õiguskantslerilt on küsitud, kas haridus on distantsõppe ajal kättesaadav, nii nagu seda nõuab seadus. Õigusaktid ei reguleeri, kui suure osa kooli korraldatavast õppetööst võib moodustada e-õpe. Samuti pole selge, kuidas täpselt tuleb e-õpet läbi viia. Koolidel tuleb ka distantsõppe ajal tagada, et õpetajad juhendaksid ja õpetaksid õpilasi piisavalt. See tähendab,

et ainet selgitatakse ning et õpilastel on võimalus õpetajalt küsida, kui nad õppematerjalist aru ei saa. Lapsevanem ei pea asuma õpetaja asemele (vt nt [„Distsantsõpe Tallinna koolides“](#)).

Õiguskantsleril tuli mitmel korral hinnata, kas kooli otsus suunata mõni konkreetne õpilane distantsõppele oli õiguspärane.

Ühel juhul keelas kool Kreekast reisilt naasnud lapsel koolis õppima asuda, ehkki sellel ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse korralduse kohaselt ei pidanud Kreekast tulnud inimesed eneseisolatsiooni jääma. Õiguskantsler [selgitas](#) koolile, et koolil pole õigust Vabariigi Valitsuse korraldust eirata ega seada välisriigist saabujatele teistsuguseid piiranguid, kui on kehtestanud valitsus. Õiguskantsler soovitas koolil lubada lapsel koolimajas toimuvates õppetundides osaleda.

Teisel juhul suunas kool ühe pere lapsed distantsõppele, ehkki päeval, kui pere saabus välismaalt, ei kehtinud kõnealusest riigist tulnud reisijatele Eestis liikumisvabaduse piirangut. Seega ei olnud lastel vaja jääda eneseisolatsiooni. Õiguskantsler leidis, et laste distantsõppele suunamiseks puudus õiguslik alus ning kooli otsus tugines valedele asjaoludele. Kool pidanuks distantsõppele suunamise tingimused kindlaks määrama kooli kodukorras või õppekavas. Ka oleks kool pidanud esmalt pöörduma laste vanemate poole, mitte asuma võimalikku eneseisolatsiooni vajadust välja selgitama lapse kaudu.

Õiguskantsleril tuli ka selgitada, kas (gümnaasiumi)õpilasel on õigus nõuda distantsõppele jäämist, kui ta sel viisil soovib vältida oma pereliikme nakatumist koroonaviirusega. Õiguskantsler [selgitas](#), et koolimajas õppimine on jätkuvalt koolide tavapärane õppevorm. Seega tuleb õpilastel koolimajas toimuvast õppes osaleda. Samas peaks kool suhtuma õpilase probleemi mõistvalt ja proovima aidata seda lahendada. Konkreetset juhul oleks kool teinud õigesti mõlemal juhul: nii õpilast distantsõppele lubades kui ka kohustades teda koolimajas toimuvast õppes osalema.

Niisiis on tekkinud vajadus rakendada distantsõpet koroonaviiruse (või edaspidi ka mõne muu viiruse) leviku tõkestamiseks, kuid mitmed koolid plaanivad suurendada distantsõppe osakaalu ka nii-öelda tavapärasest õppes. Õppetöö ei pruugi enam toimuda valdavalt koolimajas.

Ükskõik millist õppeviisi kool kasutab, tuleb igal juhul tagada hariduse kvaliteet. Selleks peab Riigikogu seadusega kehtestama kõik olulised normid ja seadma piirid, mille raames võivad kool ja koolipidaja tegutseda. Õigusriigis ei tohi tekkida olukorda, kus avalik võim tegutseb

ilma õigusliku aluseta, kuigi see tegevus võib olla ajendatud parimatest kavatsustest. See tähendab, et iga üksik samm ei pruugi olla õiguste rikkumine, kuid mitme teguri koosmõju tulemusena võib kvaliteetne haridus osutuda kättesaamatuks. Koolide ja koolipidajate tegutsemispiirid peaksid olema nii täpsed ja selged, et õpilased ja lapsevanemad saaksid aru, mida kool võib teha ja mida mitte.

Koolidele ja koolipidajatele peab jääma piisav autonoomia õppetöö korraldamiseks. Seetõttu tuleks hoiduda liiga üksikasjalikust regulatsioonist. Siiski tuleb kaaluda ka seaduse ning riiklike õppekavade muutmise ja täiendamise vajadust, et kogu riigis kehtiksid ühtsed arusaamad, mida e-õpe endast kujutab ja mis reeglite järgi seda rakendada võib. Haridus peab olema kõikjal Eestis ühtmoodi kättesaadav ning õpilaste ja vanemate õigused ja kohustused peavad olema sätestatud arusaadavalt ja selgelt.

Seda arvestades saatis õiguskantsler distantsõpet puudutavad seisukohad nii Riigikogu kultuurikomisjonile kui Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Riigieksami ettevalmistuskursus

Eesti Õpilasesinduste Liit palus õiguskantsleril hinnata, kas matemaatika riigieksamite tasuta ettevalmistuskursuste pakkumisel koheldakse õpilasi võrdselt, kui neid kursuseid korraldatakse ainult eesti keeles.

Õiguskantsler [leidis](#), et riigil on üsna vaba voli otsustada, mil viisil õpilastele ettevalmistuskursusi pakkuda, kui seejuures on koolilõpetajatele antud võrdsed võimalused. Õpilased peavad saama tuge eelkõige oma koolist. Gümnaasiumilõpetaja peab oskama eesti keelt vähemalt B2.1-tasemel, mis tähendab, et koolilõpetaja peaks suutma jälgida kursust eesti keeles. Kuna tegu oli kordava kursusega, tähendab see, et õpilastele pidi materjal olema juba varem tuttav. Seega ei ole riik kohustatud võimaldama kõigile koolilõpetajatele ka venekeelseid ettevalmistuskursusi.

Nutiseade koolis

Taas uuriti, mis reeglitest lähtub kool, kui keelab nutiseadmete kasutamise koolipäeva jooksul. Lapsevanem küsis, kas kool võib oma kodukorras sätestada, et kõik õpilased peavad õppetunni alguses panema mobiiltelefonid klassiruumis olevasse hoidikusse, ning sellest keeldumist käsitatakse kodukorra rikkumisena.

Õiguskantsler [leidis](#), et sellised kooli kodukorra reeglid, mis kohustavad kõiki õpilasi panema

oma mobiiltelefoni enne tundi hoidikusse ning käsitavad sellest keeldumist kodukorra rikkumisena, ei ole kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Seadus lubab koolil võtta esemeid (sh nutiseadmed) hoiule siis, kui õpilane kasutab neid kodukorra vastaselt. Ennetavalt kõigi õpilaste telefonide hoiule võtmine ei ole aga kooskõlas seaduse sätte ega mõttega, samuti pole see õiglane nende õpilaste suhtes, kes kodukorra reegleid ei riku.

Kuna nutiseadmete kasutamise piiramine on aktuaalne küsimus ka teistes koolides, kirjutab õiguskantsleri nõunik sel teemal Õpetajate Lehele [artikli](#).

Õpilaste rühmitamine kehalise kasvatuse tunnis

Õiguskantslerilt küsiti, kas kool võib jagada õpilased kehalise kasvatuse tunnis tugevama ja nõrgema tasemega rühma ning anda neile rühmadele erinevaid ülesandeid.

Riiklik õppekava lubab kehalise kasvatuse õpiülesandeid nende sisu ja raskusastme järgi diferentseerida. See võimaldab arvestada õpilaste võimeid ning suurendada õpimotivatsiooni. Samas on õppekavas kirjeldatud õppesisu ja taotletavad õpitulemused kõigile õpilastele ühesugused (v.a haridusliku erivajadusega õpilased).

Kool peab õppe korraldamisel lähtuma muu hulgas õpilaste vajadustest ja huvidest ning arvestama võimaluse korral õpilaste ja vanemate ettepanekuid. Igasse lapsesse tuleb suhtuda austusega, olenemata sellest, kui võimekas on ta ühel või teisel spordialal. Halvustada või alandada ei tohi ühtki last. Õpiülesandeid tuleks diferentseerida selliselt, et see suurendaks lapse õpimotivatsiooni, mitte ei vähendaks seda.

Koolitransport

Jõhvi vald muutis keset õppeaastat bussiliini marsruuti, mistõttu üks naaberomavalitsuse koolis käiv laps hilines iga päev kooli 10–15 minutit. Kuigi bussiliine kavandades ei ole võimalik arvestada kõigi sõitjate huvidega, tuleb kohalikul omavalitsusel muudatusi tehes siiski [analüüsida nende mõju peredele](#).

Kui omavalitsus on andnud lapsele koolikoha elukohajärgses koolis, ei pea ta korraldama õpilaste vedu naaberomavalitsuse kooli ja tagasi. Juhul kui omavalitsus koolikohta ei taga, tuleb vallal või linnal korraldada õpilasele sõiduvõimalus väljaspool tema territooriumi asuvasse kooli ja tagasi või hüvitada tema sõidukulud.

Narva Linnavalitsus korraldas õpilasele transpordi kooli ja koju graafiku alusel. Graafikuvälise

sõidu korral hüvitas linnavalitsus ühissõiduki piletitega või isikliku sõiduauto kasutamisega seotud kulud. Õiguskantsler leidis, et kohalikul omavalitsusel tuleb leida lahendus ka sellisel juhul, kui õpilane peab näiteks haiguse tõttu graafikuväliselt sõitma kooli või koolist koju, kuid tal ei ole võimalik kasutada ühissõidukit ning lapsevanemal ei ole sõiduautot. Narva Linnavalitsus nõustus õiguskantsleri hinnanguga. Narvalastel on edaspidi võimalik sellises olukorras taotleda näiteks taksosõidukulude ja sotsiaaltranspordi kulude hüvitamist.

Koolitoit

Seaduse järgi korraldab õpilaste toitlustamist koolis omavalitsus. Distantsoppe tõttu tuli ette, et osa õpilasi jäi korraldatud koolitoidust ilma.

Õiguskantsleri hinnangul on distantsoppel olevate õpilaste toitlustamine omavalitsuste vabatahtlik otsus ning kindlasti väärib seesugune õpilaste ja nende perede toetamine tunnustust. Seda hüvet pakkudes tuleb aga linnadel ja valdadel hoolt kanda, et väljaspool kooli õppijate toitlustamise reeglid kehtestaks volikogu. Koolitoidu pakkumisel tuleb kõiki õpilasi kohelda võrdselt. Nii näiteks on raske põhjendada, miks omavalitsus jagab [toidupakke](#) distantsoppel olevatele õpilastele, aga mitte karantiini tõttu kodus õppijatele. Koolist kaugemal elavad õpilased võivad aga [koolitoidust](#) ilma jääda selle tõttu, et toidu järel käimine võtab ebamõistlikult kaua aega.

Õiguskantsler selgitas, et linnadel ja valdadel tuleb ka [tervislikel põhjustel teistsugust toitu vajavatele õpilastele](#) korraldada sobiv vaheldusrikas koolilõuna. Kui omavalitsus on otsustanud jagada kõigile tasuta koolilõunat, siis tuleb eritoiduga seotud suurem kulu kanda omavalitsusel.

Koolid peavad arvestama [söögivahetunni aja](#) määramisel laste parimate huvidega ning välja selgitama, hindama ja kaaluma, kuidas on võimalik mõistlikke lahendusi silmas pidades söögivahetunnid kõige paremini korraldada.

Termokaamerad koolis

Erinevalt jälgimisseadmete kasutamisest ei reguleeri seadus termokaamerate paigaldamist koolis. Koolil on põhimõtteliselt [õigus termokaamerat paigaldada ja kasutada](#), kuid seda tuleb eelnevalt reguleerida kooli kodukorras. Õpilane saab minna kooliõe juurde, et see hindaks kaamera mõõtmistulemuse põhjal tema terviseseisundit. Kui õpilane kooliõe juurde ei lähe või ei järgi tema juhiseid, saab kool olenevalt asjaoludest paluda õpilasel vanema teadmisel

koolimajast lahkuda või paluda vanemal oma lapsele järele tulla.

Termokaamera võib olla seadistatud nii, et see täidab ka jälgimisseadme funktsiooni. Sel juhul võib kool jälgimist kasutada vaid koolimajja või kooli territooriumile sisenemise ja sealt väljumise kontrollimiseks ning õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustava olukorra ennetamiseks. Ohtlik olukord tuleb lahendada nii, nagu kooli kodukord ette näeb. Vanema nõusolekut lapse jälgimiseks vaja ei ole.

Lasteaiad ja lapsehoiud

Koroonaviiruse epideemiline levik mõjutas ka lasteaedade tegevust ja õiguskantsler sai sellega seoses mitmeid avaldusi.

Ühel juhul keeldus lasteaed last vastu võtmast, kuigi laps ei olnud haige ega haigestunud personali lähikontaktne. Õiguskantsler pidas mõistetavaks, et lasteaed soovitas võimaluse korral lapsi lasteaeda mitte tuua. Ometi ei olnud lasteaial õigust last lasteaeda mitte lubada, sest lapsel ei olnud haigusnähte ja ta ei pidanud olema ka eneseisolatsioonis. Õiguskantsler [soovitas](#) lasteaial edaspidi sellist viga vältida. Kui lapse rühma õpetajad ei saanud tööl käia, oleks tulnud laps ajutiselt mõne teise rühma koosseisu arvata.

Õiguskantsler möönis, et võib-olla oleks mõistlik täiendada koolieelse lasteasutuse seadust sättega, mis võimaldaks lasteaia erandjuhul ajutiselt sulgeda. Otsuse saab teha Riigikogu.

Sooviti teada, kas lasteaed tohib vanemalt küsida, miks laps lastaeda tuuakse, kui Vabariigi Valitsus on tungivalt soovitanud lapsi hädavajaduseta lasteaeda ega lapsehoiudu mitte viia. Samuti päriti, kas lasteaial on õigus küsida lapse tervise kohta, kui on põhjust arvata, et lapse lähikonnas on keegi koroonaviirusega nakatunud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kuigi Vabariigi Valitsus on soovitanud viia laps lasteaeda vaid hädavajadusel, pole seda siiski keelatud teha. See tähendab, et lasteaed ei tohi sellises olukorras keelduda last vastu võtmast. Vanemate hädavajaduse uurimine, ammugi selle põhjal otsuste tegemine ei ole lasteaia pädevuses.

Õigus lasteaiakohale

Paljud lapsevanemad kaebasid omavalitsuste peale, kes ei andnud lapsele lasteaiakohta.

[Koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (KELS) järgi tuleb vallal või linnal anda lasteaiakoht igale

vähemalt 1,5-aastasele lapsele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning kattub vähemalt ühe vanema elukohaga. Seadus ei nõua, et lapsevanem peab saama koha enda soovitud lasteaias, vaid vallal või linnal tuleb tagada koht teeninduspiirkonna lasteaias.

Vald või linn on oma kohustuse täitnud siis, kui annab perele lasteaikoha mõistliku aja jooksul. Üksnes lasteaikoha järjekorda panemisest ei piisa. Kohtupraktikas on mõistlikuks ajaks peetud üldjuhul kaht kuud pärast lasteaikoha taotluse esitamist.

Lapsevanematele, kes pöördusid õiguskantsleri poole lasteaikoha murega, selgitati, kuidas kaitsta oma õigusi kohtu kaudu. Kohtupraktika kohaselt ei vabasta omavalitsust lasteaikoha tagamise kohustusest elanikkonna kiirele kasvule viitamine, rahanappus ega muud sarnased põhjendused. Kohus on öelnud, et kui perele ei ole õigel ajal lasteaikohta antud ja pere on selle tõttu kandnud lisakulusid (nt munitsipaallasteaiaga võrreldes kõrgem eralasteaia või lapsehoiu tasu), tuleb omavalitsusel need lisakulud perele hüvitada.

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, et vald või linn võib asendada 1,5–3-aastase lapse lasteaikoha lapsehoiukohaga üksnes siis, kui vanem on sellega nõus. Valla või linna tegevus ei ole õiguspärane, kui lapsevanem on sunnitud otsima oma lapsele koha lapsehoius, kuna omavalitsus jätab seadust eirates perele lasteaikoha tagamata.

Lasteaikoha tagamise kohta tuli palju küsimusi Saue vallast, mistõttu kontrollis õiguskantsler valla lasteaedu puudutavaid määrusi. Õiguskantsler [leidis](#), et Saue Vallavalitsuse määruse „[Saue valla koolieelsesesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise kord ning lasteasutuse tegutsemise aeg](#)“ säte, mis seob lasteaikoha kasutamise õiguse lapse kolmeaastaseks saamisega, on vastuolus seaduse ja põhiseadusega, kuna vanemate soovi korral tuleb lasteaikoht anda vähemalt 1,5-aastasele lapsele. Samuti puudus määruses 1,5–3-aastasele lapsele lasteaikoha taotlemise kord. Õiguskantsler palus Saue Vallavalitsusel viia määruse sätted seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Vallavalitsus andis teada, et on valmis määrust muutma.

Õiguskantsler [uuris](#) ka Saku valla lasteaikoha tagamise korda. Uurimise aluseks oli lapsevanema kaebus, et Saku vald ei andnud tema lapsele taotletud ajaks kohta valla lasteaias. Selle tõttu otsis vanem oma lapsele lapsehoiukoha. Õiguskantsler leidis, et pole õiguspärane tagada lasteaikoht esmajoones 2–7-aastastele lastele. Seadus lubab 1,5–3-aastasele pakkuda ka lapsehoiukohta, ent kui vanem pole sellega nõus, tuleb lapsele anda lasteaikoht. Seetõttu tegi õiguskantsler Saku Vallavalitsusele ettepaneku sellist seaduserikkumist edaspidi vältida ja anda lasteaikoht kõigile lastele, kellel on selleks

seaduse järgi õigus.

Õiguskantsler tegi Saku Vallavolikogule ettepaneku viia määruse „[Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord](#)“ mõned sätted seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler pidas seaduse ja põhiseadusega vastuolus olevaks määruse sätet, mille järgi rahastatakse Saku valla eelarvest osaliselt 1,5–3-aastase lapse lapsehoiuteenust, kui vanem on taotlenud lasteaiakohta Saku valla lasteaias, kuid kui ta koha puudumise tõttu nõustub lapsehoiuteenusega. Peale selle nägi õiguskantsler probleemi sättes, mille järgi kinnitab hüvitise kõrgeima määra vallavalitsus. Hüvitise piirmäärad või hüvitise maksmise kriteeriumid peaks kinnitama volikogu. Saku Vallavolikogu muutis [määrust](#) õiguskantsleri ettepanekutest lähtuvalt.

Mitmel juhul lahenes õiguskantsleri poole pöördunud inimese mure menetluse käigus. Näiteks selgus ühes asjas, et omavalitsusel oli võimalik perele sobivat lasteaiakohta pakkuda ning laps sai hakata lasteaias käima. Arusaamatuse põhjustas lasteaiakoha järjekorra ja lasteaiakoha andmise süsteemi keerukus. Teisel juhul tühistas lasteaed otsuse, millega laps oli lasteaiast välja arvatud. Omavalitsus viis seadusega kooskõlla ka oma määruse sätted, mis puudutavad lasteaiast väljaarvamist. Nimelt on [koolieelse lasteasutuse seaduses](#) kehtestatud, et lapse võib lasteaiast välja arvata üksnes siis, kui laps läheb kooli või vanema taotluse alusel. Muid aluseid seadus ette ei näe ning omavalitsus ei tohi neid ka kehtestada.

Lasteaiakoha sobivus

Mõnel juhul pidasid õiguskantsleri poole pöördunud lapsevanemad probleemiks valla või linna pakutud lasteaiakoha ebasobivust. Kui omavalitsus pakub lasteaiakohta, peab see olema perele asukoha poolest kättesaadav, et pere saaks seda kohta ka tegelikult kasutada. Kiiresti arenevates elumupiirkondades võib probleem olla terav, mistõttu tuleb omavalitsustel leida neis kohtades paindlikud lahendused lasteaiakohtade arvu suurendamiseks.

Näiteks hindas õiguskantsler Harku valla lasteaiakohtade jagamist. Õiguskantsler [pidas](#) Harku valla tegevust selles asjas õiguspäraseks. Seadus kohustab lasteaiakohti jagades võimaluse korral arvestama seda, kas samas lasteaias käib juba sama pere lapsi. Seda oli Harku vald ka teinud. Õiguskantsler selgitas, et kuigi seadus ei kohusta andma lasteaiakohta pere elukohale võimalikult lähedal, tuleb koha pakkumisel arvestada ka konkreetse pere vajadusi. Nii ei saa pidada õiguspäraseks seda, kui vald või linn pakub perele kohta lasteaias, kuhu minek võtab ebamõistlikult kaua aega ja/või on liiga kulukas.

Lasteaiakoha kättesaadavust puudutas ka [soovitus](#), mille õiguskantsler saatis Häädemeeste vallale seoses Kabli lasteaia hoone sulgemisega.

Lasteaia ja kooli hoolekogu

Õiguskantslerilt küsiti korduvalt, mil määral tuleb omavalitsusel või direktoril arvestada kooli ja lasteaia hoolekogu arvamusega.

Õiguskantsler leidis mitme kaebuse asjaolusid hinnates, et hoolekogu õigusi ei ole rikutud. Näiteks võib omavalitsus otsustada, kes ja kuidas kehtestab toidukorrast loobumise tingimused. Niisiis saab pidada põhjendatuks, et [Tartu linn soovib reguleerida toidukorrast loobumist ühtselt](#) kõigis linna lasteasutustes. Lasteaia hoolekogu võib teha linnavalitsusele ettepanekuid tingimusi muuta, kuid see ei tähenda, et tingimuste muutmine on hoolekogu pädevuses ja et linnavalitsus peab hoolekogu ettepanekutega nõustuma.

Olgu otsuseks haridusreform, koolide ümberkorraldamine, põhimääruse kehtestamine, õppetöö üleviimine teise õppehoonesse või lasteaia õpetajate töö ümberkorraldamine – otsus tuleb teha kohalikul omavalitsusel või kooli direktoril. Omavalitsus peab igal juhul täitma seadusest tulenevaid ülesandeid, näiteks hoolitsema, et õpe vastaks riiklikule õppekavale, et õppekeskkond oleks turvaline ja et tuge vajavaid õpilasi toetataks. Hoolekogu ei saa võtta vastutust kohaliku omavalitsuse, lasteaia või kooli ülesannete täitmise eest. Paljudel otsustel on rahaline mõõde, mis tähendab, et valikud tuleb teha kohalikul omavalitsusel.

Huviharidus

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem murega, et tema Toila vallas elav laps soovis asuda õppima Jõhvi muusikakooli, kuid Toila vald ei olnud nõus katma muusikakooli õppekulusid. Vald põhjendas keeldumist väitega, et vanem jäi sooviavalduse esitamisega hiljaks. Samas polnud inimestele teatatud, mis tähtajaks tuleb vallavalitsusele oma soovist teada anda.

Õiguskantsler leidis, et huvihariduse toetamine valdade ja linnade poolt väärib tunnustust. Küll aga peaks kohalik volikogu kehtestama [huvihariduse toetamise reeglid](#), et elanikud teaksid, kes ja mis tingimustel toetust saab, ning et avaliku hüve jagamine oleks läbipaistev.

Taas tekitas lapsele ja perele probleemi lapse endise jalgpalliklubi soov saada uuel klubilt ligi tuhat eurot üleminekutasu. Konkreetse pere probleem lahendati ajutiselt: laps registreeriti

uue klubi mängijana üheks aastaks, ilma et klubi oleks pidanud küsitud üleminekutasu maksma.

Õiguskantsler analüüsis mõne aasta eest laste spordiklubide vahetamise probleeme ning saatis spordiklubidele ja alaliitudele [soovitused](#) korrektseks asjaajamiseks. Spordiklubid on valdavalt eraõiguslikud juriidilised isikud, mistõttu õiguskantsler nende vaidlustesse sekkuda ei saa. Sellised vaidlused lahendatakse vajaduse korral kohtus.

Õiguskantsleril paluti ka hinnata, kas koolil oli õigus piirata õpilase laagris osalemist. Kool andis kolmanda klassi õpilasele loa osaleda kooli korraldatavas keelekümbluse laagris üksnes tugiisikuga. Tugiisiku tingimus seati vahetult enne laagri toimumist. Enne seda soovitas kool perel laagris osalemisest loobuda. Õiguskantsleri andmetel ei pakkunud kool lapsele laagris osalemiseks ühtegi kohandust ning põhjendas oma otsust sellega, et laps vajab õppetöös erituge. Sellega rikkus kool lapse õigusi nii laagrit ette valmistades kui ka lapse osalemise kohta otsust tehes.

Laagri korraldamine eeldab [võrdsete võimaluste pakkumist](#). See tähendab, et laager tuleb korraldada võimalikult paljudele lastele, vajaduse korral tuleb kaaluda individuaalset lähenemist ja kui lapsevanem taotleb, siis ka mõistlikke kohandusi. Samuti on lapsel õigus avaldada arvamust, mida tuleks teha selleks, et ta saaks laagris osaleda. Kui kool siiski leiab, et kooli enda kohandused oleksid liiga koormavad või kahjustaksid teiste laste heaolu, peavad kooli põhjendused tuginema objektiivsetele kriteeriumidele. Kuna kool vastutab laagris kõigi laste heaolu eest, on tal õigus sellisel juhul last laagrisse mitte lubada.

Kutseharidus

Küsimusele praktikandi õiguste kaitse kohta [vastas õiguskantsler](#), et praktikandi õigusi on võimalik kaitsta praktikandi, kooli ja ettevõtte koostöös, muu hulgas praktikalepingus kirja pandud praktika korralduse tingimustega. Töö- ja puhkeaja määratlemisel peavad pooled lähtuma lepingu olemusest ja eesmärgist ning hea usu ja mõistlikkuse põhimõttest. Õppepraktika kohta kehtib töötervishoiu ja tööohutuse seadus, milles on loetletud ka füüsilised ja psühhosotsiaalsed ohutegurid.

Praktikat võib küll võrrelda töötamisega, kuid praktikaleping ei reguleeri tööõiguslikku suhet. Praktika on olemuselt ajutine ja praktikandi töö eest ei pea maksma tasu, kui selles pole eraldi kokku lepitud. Praktikalepingu lõppemisel ei jää õpilane sotsiaalsete tagatisteta või elatusvahenditeta. Õpilasele on jätkuvalt tagatud ravikindlustus ja praktikalepingu lõpetamine

ei too kaasa õpilase töötuks jäämist.

Kutseharidust puudutas ka küsimus, kas koolil oli õigus korraldada koroonapandeemia ajal koolimajas õppetööd. Rakvere Ametikooli eesmärk oli aidata õpilastel saavutada õppekavas ettenähtud õpitulemused ja lõpetada kool. Õppetöö koolimajas oli lubatud ka koroonaviiruse leviku ajal, kui õpilane vajab hariduslikke tugiteenuseid või konsultatsioone või osales praktilises õppes, tegi eksameid või teste. [Koolil oli õigus otsustada](#), kes õpilastest vajavad abi koolis kohapeal.

Kõrgharidus

Ülikooli vastuvõtu tingimused

Ülikoolil on õigus ise määrata oma vastuvõtutingimused, kuid need tingimused peavad olema põhjendatud ja võrreldavad. Tallinna Tehnikaülikool ja Tartu Ülikool on võrdsustanud vastuvõtutingimustes eesti keele ning eesti keele kui teise keele riigieksami ja tasemeeksami tulemused. Ülikool võib seda teha, kui sisseastujaid koheldakse võrdselt. Mõlema riigieksami tulemused aitavad hinnata ülikoolidel sisseastujate oskusi ja teadmisi (akadeemilist võimekust), kuid tuleb arvestada, et eesti keele eksami sooritajatele on seatud teistsugused nõuded kui eesti keele kui teise keele riigieksami tegijatele.

[Õiguskantsleri hinnangul](#) ei kohelnud Tallinna Tehnikaülikool sisseastujaid ebavõrdselt, sest kõigil lävendi ületanutel oli võimalik saada ülikooli õppima. Üliõpilaste teadmisi ja oskusi ei võrrelda omavahel. Kuna Tartu Ülikool seab sisseastujad paremusjärjestusse, on oht sisseastujate ebavõrdseks kohtlemiseks olemas. Seetõttu [soovitas õiguskantsler](#) Tartu Ülikoolil analüüsida enda vastuvõtutingimusi võrdse kohtlemise aspektist ja vajaduse korral neid muuta.

Õigus vajaduspõhisele õppetoetusele

Vajaduspõhise õppetoetuse määramisel ei võeta perekonnaliikmena arvesse täisealisena gümnaasiumis õpinguid jätkavat last. Riigikogul on õigus otsustada, mis tingimustel vajaduspõhist õppetoetust makstakse. Seetõttu ei ole põhiseadusega vastuolus, et toetuse määramisel arvatakse õppiva vanema perekonnaliikmete hulka ainult tema alaealised lapsed.

[Õiguskantsler pidas](#) siiski mõistetamatuks, miks loetakse õppetoetuse määramisel kuni 24-aastane üliõpilane oma vanemate perekonna liikmeks, kuid samas ei peeta üliõpilasest

lapsevanema perekonna liikmeks tema täisealist gümnaasiumis õppivat last. Haridus- ja Teadusministeerium nõustus, et perekonnaliikme erinev käsitus seaduses ei ole loogiline, ning oli nõus tegema ettepaneku seaduse muutmiseks.

Tarkvararakenduse kasutamine õppetöös

Mõned ülikoolid kasutavad tarkvararakendust Proctorio, millega saab korraldada väljaspool klassiruumi toimuvate eksamite järelevalvet. Selle tarkvara kasutamist põhjendatakse vajadusega tuvastada akadeemilist petturlust distantsõppe ajal.

Tegemist on jõulise sekkumisega inimese eraellu, sest tarkvara võimaldab eksami ajal jälgida ka inimese käitumist ja arvutis toimuvat. Sedavõrd jõuline sekkumine ei pruugi kõigile üliõpilastele sobida. Tartu Ülikoolis ja Tallinna Tehnikaülikoolis on tarkvararakenduse kasutamine võimalik üksnes üliõpilase nõusolekul. Kui üliõpilane ei soovi või ei saa rakendust kasutada, peab ülikool võimaldama tal teha eksamit muul viisil, näiteks auditooriumis.

Kvalifikatsioon ja kutse

Jätakuvalt tekitab küsimusi üldhariduskooli õpetaja kvalifikatsiooninõuete täitmine. Nii palus koolis töötav õpetaja hinnata, kas Haridus- ja Teadusministeeriumil oli alust nõuda temalt õpetajakutse omandamist, kuigi Eesti Õpetajate Liit kutse andjana oli seisukohal, et avaldaja kvalifikatsioon vastab kehtestatud nõuetele.

Õiguskantsleri [uurimine kinnitas](#), et nii kutse andja kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialistide arvates on avaldajal nõutav kvalifikatsioon. Seetõttu palus õiguskantsler, et ministeerium edastaks oma seisukoha ka õpetaja praegusele tööandjale ja lahendaks koolile tehtud ettekirjutuse.

Kuna segadust oli palju, soovitas õiguskantsler ministeeriumil koostöös Eesti Õpetajate Liiduga luua selge ja üheselt mõistetava regulatsiooni õpetajate kutsekvalifikatsiooni hindamiseks. Õigusakte lugedes peab olema võimalik aru saada, kas ja mis nõudeid peab töötaja täitma selleks, et saada nõuetekohane kvalifikatsioon.

2014. aastal kaotati seadusemuudatusega veterinaarkorralduse seadusest veterinaartechniku amet. Õiguskantsleril paluti uurida, kas oleks võimalik kunagi eksisteerinud kutse taastada.

Õiguskantsler [selgitas](#), et tal pole alust taotleada Riigikogult veterinaartechniku või velskri ameti taastamist seaduses. Nõuded spetsialisti haridusele ja tegevusele on aja jooksul muutunud.

Riigikogu on otsustanud, et seadustes nimetatud erialatööd võib iseseisvalt ja omal vastutusel teha üksnes kindlatele nõuetele vastava haridusega (akadeemiline kõrgharidus) veterinaararst. Õiguskantsleri hinnangul ei saa seda nõuet pidada meelevaldseks ega ülemääraseks. Veterinaararsti kõrval ja tema järelevalve all võib tegutseda muu haridustasemega veterinaarspetsialist, kelle ametinimetus võib ka tänapäeval olla veterinaartechnik.

Kutsetega seoses esitas õiguskantsler ülevaateaastal arvamuse kahes Riigikohtu menetluses olevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.

Ühel juhul taotles inimene diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutset erijuhu alusel (taastõendamiseks) teedehituse eriala tee-ehituse ja teekorrashoiu allerialade ehitusjuhtimise ja ehitustegevuse juhtimise ametialal. Õiguskantsleril tuli Riigikohtule vastata, kas ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osaline andmata jätmine on kooskõlas põhiseadusega.

[Õiguskantsler leidis](#), et määruses toodud tegevusaladele vastavate täpsemate kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine on vastuolus ehitusseaduse § 24 lõikes 4 antud volitusnormiga ja seega vastuolus ka põhiseadusega. Riigikohtu üldkogu [tunnistaski](#) ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 nimetatud kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.

Teisel juhul palus Riigikohus õiguskantsleri arvamust, kas põhiseadusega on kooskõlas lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ osas, milles vastav säte viitega kriminaalkoodeksi §-le 202 ei võimalda anda treenerikutset inimesele, keda on karistatud alaealise kuriteole kaasatõmbamise eest, sõltumata kuriteo asjaoludest.

Õiguskantsler [leidis](#), et lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ ei saa olla treenerile kutse andmisest keeldumise ega treenerikutse kehtetuks tunnistamise alus. Järelikult ei ole lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse mõttes asjassepuutuv norm, mille põhiseadusele vastavust saaks kõnealuses kohtuasjas kontrollida.

Riigikohus [leidis](#) sarnaselt õiguskantsleriga, et lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ ei olnud haldusasja lahendamisel asjassepuutuv ja halduskohtu taotlus sätte põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ei ole lubatav. Riigikohus jättis taotluse läbi vaatamata.

Töö

Õiguskantsleril paluti analüüsida, kas 2009. aastal [töötervishoiu ja tööohutuse seaduse](#) (TTOS) §-ga 12² tööandjatele pandud kohustus maksta töötajatele haigushüvitist on kooskõlas põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusega (§-d 31, 32) ning võrdsuspõhiõigusega (§ 12).

Õiguskantsler [leidis](#), et põhiseadus ei keela panna tööandjale haiguspäevade hüvitamise kohustust. Riik võib ajutise töövõimetuse hüvitamise skeemi üles ehitada ka nii, et selles osaleb tööandja. Tervisekindlustussüsteemi korraldamine on sotsiaalpoliitika valdkonna küsimus, mille puhul tuleb arvestada Riigikogu avara kaalutusõigusega. Sellega seondub küsimus, kuidas säilitada lähikontaktsena karantiini määratud inimese sissetulek. Riigikogus toimunud aruteludel selgus, et osa tööandjaid pole maksnud lähikontaktsena karantiini määratud töötajale haigushüvitist, sest nende hinnangul töötervishoiu ja tööohutuse seadus selleks ei kohusta. [Õiguskantsler palus Riigikogul](#) väljendada seaduses selgelt enda tahet karantiini ajal haigushüvitise maksmise kohta. Riigikogu täpsustas seadust.

Tunti ka muret õpetaja töötingimuste pärast. Õpetaja tõdes, et distantsõppe seab ohtu õpetajate tervise, kuna videotundide ajal tuleb pidevalt kasutada arvutit. Pärast videotunde hakkab õpetaja järgmise päeva tundideks valmistuma. Avaldaja leidis, et laste heaolu kõrval tuleb kaitsta ka õpetajate tervist.

Õiguskantsler [selgitas](#), et tööandja peab töötaja tervist kaitsma nii distantsõppe kui ka tavaõppe ajal. Kas ja mida peaksid koolijuhid õpetaja tervise kaitseks täpsemalt ette võtma, saab aga öelda iga konkreetse juhtumi asjaolude põhjal. Õiguskantsler saatis selle seisukoha ka Tööinspektsioonile, Sotsiaalministeeriumile ning Haridus- ja Teadusministeeriumile, sest distantsõppe ulatuslik rakendamine ka pärast pandeemiat võib tingida vajaduse arutada laiemalt õpetajate töötingimusi ja töötervishoiu probleeme.

Õpetajate töötingimusi puudutas ka avaldus, milles paluti õiguskantsleril hinnata Viljandi Vallavalitsuse otsust, mis võimaldab anda magistrikraadiga lasteaiaõpetajale pikemat puhkust (56 kalendripäeva) kui magistrikraadita õpetajale.

Õiguskantsler [selgitas](#) avaldajale, et vallal on õigus sellist otsust teha. Vald põhjendas, et alushariduse pedagoogi magistrikraadiga lasteaiaõpetajale pikema puhkuse andmine aitab tagada, et vallal on piisavalt alushariduse pedagoogi magistrikraadiga lasteaiaõpetajaid.

Õiguskantsler leidis, et seda saab pidada erineva kohtlemise mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks.

Sel ülevaateaastal kerkis taas üles äriühingu juhatuse liikme sotsiaalse kaitse küsimus.

Õiguskantslerilt küsiti, kas palgatööd teinud äriühingu juhatuse liikmel on põhiseaduse järgi õigus võtta end töötuna arvele ja saada töötutoetust.

Õiguskantsler [selgitas](#), et tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi on palgatöötajast äriühingu juhatuse liikmel õigus töötuskindlustushüvitisele, kuid tal ei ole õigust saada töötutoetust.

Õiguskantsler möönis, et on raske leida õigustust, miks töise sissetuleku katkemise korral piirab äriühingu juhatuse liikme staatus õigust saada töötutoetust. Siiski ei saa öelda, et see on ilmselgelt põhiseadusvastane piirang. Kuna palgatöötajatele on töise tulu katkemise korral tagatud töötuskindlustushüvitis, on küsimus laiemalt töise sissetulekuta inimeste sotsiaalses kaitstes. Mis tingimustel sotsiaalkaitsemeetmeid rakendada, otsustab Riigikogu. Oluline on, et inimesele oleks tagatud abi puuduse korral. Sel juhul on ette nähtud toimetulekutoetus. Õiguskantsler on juba varem [juhtinud](#) Riigikogu ning tervise- ja tööministri tähelepanu sellele, et töö olemus ja tööturu olukord on muutunud ning et töötuskindlustus vajab seetõttu paindlikumaid lahendusi.

Õiguskantsler [leidis](#) ka, et haigushüvitise maksmist puudutavad normid võiksid olla paindlikumad. Tuleks arvestada, et tänapäeval on töid, mida töötaja saab teha osakoormusega või teisel töökohal ka siis, kui ta on haige.

Töökäimisega on seotud ka hooldajatoetuse maksmine. Õiguskantsleri poole pöördus mitu lapsevanemat murega, et kohalik omavalitsus ei maksa neile puudega lapse hooldaja toetust selle tõttu, et nende laps ei ole veel kolmeaastane.

Juhuvaliku alusel läbi vaadatud kohalike omavalitsuste õigusaktidele tuginedes nentis õiguskantsler, et suur osa kohalikke omavalitsusi on kehtestanud piirangu, et alla kolmeaastase lapse hooldajale hooldajatoetust ei maksta. Vanusepiirangu seadmise põhjusena on nimetatud seda, et alla kolmeaastase lapse vanemad saavad lapsehooldustasu. Ometi kehtiva seaduse järgi lapsehooldustasu enam ei maksta.

Õiguskantsler saatis kohalikele omavalitsustele [ringkirja](#), milles palus sotsiaaltoetuste maksmise aluseks olevad õigusaktid üle vaadata ja vajaduse korral neid muuta, nii etpuudega laste vanemad ei jääks vajaliku sotsiaalse kaitseta.

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et pankrotihaldur keeldus hüvitamast varalist kahju, mis tekkis tööandja süül juhtunud tööõnnetuses. Õiguskantsler [selgitas](#), et pankrotihalduril ei ole õiguslikku alust tervisekahju hüvitise nõudest keelduda, isegi kui inimesel võib tulevikus tekkida õigus saada tervisekahju hüvitist Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

Sotsiaalkindlustusamet maksab inimesele tervisekahju hüvitist alles pärast seda, kui ettevõtte likvideerimise protsess on lõppenud ja ettevõtte on äriregistrist kustutatud. Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusameti praktika on põhjendatud ja kooskõlas eesmärgiga võtta kahju hüvitamise kohustus üle, kui algselt kohustatud isikut enam ei eksisteeri.

Keskkond

Avalik ruum

Heakorrakoormis

Hea tava kohaselt hoolitsevad inimesed oma elukoha ümbruse eest, sealhulgas ka maa-alal, mis neile ei kuulu. Nii niidetakse muru ka oma aia tagant või koristatakse prügi tänavalt, kuigi see üldkasutatav maa kuulub riigile või omavalitsusele.

Seadus lubab omavalitsusel kohustada maaomanikke korras hoidma ka üldkasutatavat maa-ala. Need heakorratööd võivad olla näiteks tolmu, liiva, prahi, jäätmete, lume ja jää koristamine, teede liivatamine, muruniitmine, lehtede riisumine, heki pügamine, teedel liikumist takistavate puude ja põõsaste okste lõikamine.

Alati ei ole need tööd ülemäära koormavad ning neid tehtaks võimaluste kohaselt ka siis, kui seesugust kohustust ei oleks. Mõnel juhul võib heakorrakoormis osutada siiski ebaproportsionaalseks. Näiteks selle tõttu, et koristatav ala on väga suur või käivad nõutud tööd üle jõu.

Põhiseadus ja seadused võimaldavad heakorrakoormist kehtestada, kuid ei kohusta selleks. Kui heakorrakoormis kehtestatakse, peab see olema vajalik, sobiv ja võimalikult vähe koormav. Kui kohalik heakorraeeskiri ei võimalda kõiki üksikjuhtumeid lahendada

ühetaoliselt, õiglaselt ja põhiseaduspäraselt, peab selles õigusaktis olema ette nähtud võimalus leida lahendus konkreetsetest asjaoludest lähtudes (vt kiri [Paide heakorraeeskirja kohta](#)).

Üldkasutatava maa-ala heakorra eest vastutab omavalitsus olenemata sellest, kas ta on selleks kohustanud naaberkinnisasja omanikke. Heakorrakoormis on vaid üks võimalik heakorra tagamise viis.

Erihooldekodu rajamine

Viimastel aastatel on Eestis hakatud kerge ja mõõduka psüühilise erivajadusega inimestele osutama kogukonnas elamise teenust. Selle tarbeks ehitatakse või kohandatakse eraldi hoone. Maja asukad ei kujuta ohtu ei endale ega teistele, kuid vajavad igapäevaelus hakkamasaamiseks abistamist ja juhendamist. Mitmel korral on seesuguse hooldekodu rajamine takerdunud kohalike elanike vastuseisu tõttu. Selle põhjuseks on eelkõige eelarvamused, aga ka hirm elukeskkonna halvenemise ja turvalisuse kadumise pärast.

Õiguskantsler käsitles tänavu juhtumit, kus kohaliku rahva vastuseisu tõttu jäi hooldekodu hoone rajamiseks ehitusõiguse andmine toppama ja ületati seadusega määratud menetlustähtajad. Õiguskantsler rõhutas oma [seisukohas](#), et omavalitsusel tuleb ka ehitusõiguse andmisel lähtuda avalikest huvidest ja teha seda kõigi inimeste õigusi austaval viisil. Mõnel juhul võib avalik huvi üles kaaluda kogukonna liikmete erahuvidest lähtuva vastuseisu. Paljude allkirjadega pöördumine ei väljenda alati ei avalikku ega ka kogukondlikku huvi. Mõnikord on avalikes huvides ka rajatis, mis osale kohalikest elanikest ei meeldi. Vastasel juhul polekski võimalik ühiskonnale – antud juhul ühiskonna nõrgemate liikmete jaoks – vajalikke hooneid ehitada.

Ehitusteatiselise menetlus

Seaduse järgi ei pea ehitamiseks alati olema ehitusluba. Paljudel juhtudel piisab ehitusteatiselise esitamisest. Ehitusteatis on uus ehitustegevuse eelnevat kontrolli võimaldav õiguslik instrument, selle rakenduspraktika on alles välja kujunemas. Rakenduspraktika kujundamisel on oluline roll omavalitsustel, kuna just nemad peavad need teatised läbi vaatama ja kümne päeva jooksul otsustama, kas tuleb kehtestada lisanõudeid või teha põhjalikum kontroll.

Mõned omavalitsused on oma halduseeskirjaga kehtestanud täpsemad reeglid selle kohta, millisel juhul ehitusteatist kindlasti kontrollitakse. Samas võivad need reeglid kaasa tuua

põhjendamatult pikki menetlustähtaegu ning nii võib ehitusteatise menetlus kujuneda ehitusloa menetlusest koormavamaks.

Õiguskantsler [juhtis](#) Tallinna linna tähelepanu, et linn saab menetluspõhimõtteid muutes vähendada enda töö hulka ja menetlusi kiirendada. Linn ei pea piirduma üksnes ehitusseadustiku lisas esitatud raamistikuga. Ehitusseadustiku lisades sätestatud reegleid tuleb arvestada, kuid miski ei keela linnal kujundada omaenda täpsemaid ja paindlikku menetlemist võimaldavaid põhimõtteid.

Reovee kohtkäitluse nõuded

[Veeseadus](#) kohustab valdu ja linna kehtestama reovee kohtkäitluse eeskirja, kuid seadus ei täpsusta, mida selle eeskirjaga reguleerida tuleks. Igal juhul ei tohi omavalitsus minna vastuollu nõuetega, mida võib leida mitmest seadusest ning ministri või valitsuse määrusest. See jätab omavalitsusele üsna napi mänguruumi. Sellest tulenevalt kordavad omavalitsuste kohtkäitluse eeskirjad oma sisult sageli seadusi ja riigi määruseid. Siit tekib omakorda oht, et mõne seaduse või määruse sätte muutudes läheb omavalitsuse eeskiri vastuollu nii seaduse kui ka põhiseadusega.

Õiguskantsler palus Lääne-Harju vallal [muuta](#) ja viia seadustega kooskõlla valla reovee kohtkäitluse eeskiri. Konkreetse eeskirja koostamisel oli olnud eeskujuks Keskkonnaministeeriumi mõnevõrra probleemne näidis. See annab alust arvata, et sarnaseid probleeme on ka teistes omavalitsustes.

Planeeringu avalik arutelu

Mitmed olulised menetlused tuleb korraldada avatud menetluse põhimõttel, mis tähendab, et kõigile huvitatud isikutele tuleb anda võimalus esitada ettepanekuid ja neid ka avalikult arutada.

Seadus ei kirjelda, milline peab olema avaliku arutelu korraldamise viis. Eelduslikult on silmas peetud avalikke koosolekuid. Koroonaviiruse leviku tõkestamiseks kehtestatud reegleid arvestades oli aga keeruline avalikke koosolekuid korraldada. Samal ajal nõuab seadus, et avalik arutelu peab toimuma kindla aja jooksul. Seega seisti mitmel pool Eestis valiku ees, kas rikkuda seadusest tulenevat menetlustähtaja nõuet ja lükata avalik arutelu edasi või rikkuda avalike arutelude korraldamise keeldu ja pidada kinni menetlustähtaegadest.

Mitmed omavalitsused korraldasid avalikke arutelusid veebis. Õiguskantsleril tuli [hinnata](#), kas

kehtivad normid seda lubavad. Olukorras, kus planeerimisseadus seda selgelt ei keela, pole mõistlik veebiarutelusid üksnes korraldamise viisi tõttu käsitada õigusvastasena.

Arutelu korraldajal on siin avar kaalutusõigus. Näiteks võib ta otsustada, kas korraldada üks või mitu avalikku arutelu ning kus ja millal ning mil viisil seda teha. Arvesse tuleb võtta arutelu eesmärki ja tähendust ehk seda, kas otsustatakse planeeringu sisu üle ja kas arutelu tulemusel peab planeeringut muutma. Seadus ei sätesta, et avalikul arutelul võetakse vastu planeeringu koostamise korraldajale siduvaid otsuseid. Seega on eelkõige tegemist kaasamise ühe vormiga, mis pakub võimalust seisukohti suuliselt selgitada ja teiste avalikul arutelul osalejatega arutada.

Kõrgepingeliini seadusjärgne talumiskohustus rekonstrueerimisel

Maaomanikud soovisid kõrgepingeliini rekonstrueerimisel muuta liini asukohta, et väheneksid liiniga seotud häiringud. Eelkõige sooviti liini nihutada elamutest kaugemale. Selle juhtumiga seoses tuli [selgitada](#) ka üldistes huvides ehitatud ja kasutuses olevate tehnovõrkude talumiskohustust.

[Asjaõigusseaduse rakendamise seaduses](#) (§-d 15²–15⁶) on sätestatud seadusjärgne talumiskohustus selliste tehnovõrkude kohta, mis on sinna ehitatud enne maa esmakinnistamist. Ette on nähtud ka minimaalne seadusjärgne talumistasu. See on üleminekunorm, mis peab tagama, et varem ehitatud ja üldistes huvides vajalik tehnovõrk saaks jätkuvalt toimida. Samas ei pea talumiskohustus igavesti jääma vahetult seaduse alusel kehtivaks. Kui tehnovõrk (kõrgepingeliin) asendatakse tervikuna uuega, on asjakohane ka talumiskohustus üle viia uutele alustele, milleks on asjaõigusseaduse §-de 158 ja 158¹ järgi kas sundvaldus või kokkulepe maaomanikuga.

Tee projekteerimismõõtude kohaldamine mahasõidu ehitamisel

Õiguskantsleril tuli anda [hinnang](#) juhtumile, kus kruusatee katmisel asfaldiga likvideeriti ka senised, väljakujunenud mahasõidud tee kõrval olevatele kinnistutele. Konkreetset juhul asus kolm kinnisasja kõrvuti ning igaühel neist oli eraldi mahasõit, mis kõik asusid üksteisele lähemal kui 150 meetrit. Kui seni sai teelt maha sõita igas selleks sobivas kohas, siis pärast asfaltkatte panekut poleks enam saanud seda teha ilma teekatet rikkumata.

Transpordiamet ei nõustunud mahasõite säilitama ja pakkus välja üksnes ajutise mahasõidu rajamise põllu- või metsatööde tarbeks. Kinnisasja omanik oli huvitatud aga alalise

mahasõidu rajamisest.

Tee projekteerimismääruste kohaselt võib uut teed ehitades lubada rajada mahasõite nii, et nende vahekaugus üksteisest oleks vähemalt 150 meetrit. Kui on vaja mahasõite rajada üksteisele lähemale, siis tuleks kehtestada kiiruspiirang 50 km/h. Teine võimalus on rajada teega paralleelselt kulgev kogujatee. Ükski neist lahendustest ei olnud konkreetsel juhul sobiv.

Kui õigusaktid näevad ette kaalutusotsuse tegemise, siis õiglase lahenduse saamiseks peab julgema kaalutusruumi ka kasutada. Seejuures ei tohi teha kaalutusvigu. Kaalutusviga tehti sellega, et uue tee ehitamiseks ettenähtud nõudeid kohaldati jäigalt ka olemasoleva tee katte vahetamisel ja jäeti tähelepanuta tee projekteerimismääruste kehtestanud ministri määruses antud kaalutusõigus.

Metsad

Õiguskantsleril paluti uurida, kas elanike ja kogukondade [kaasamine](#) nende elukoha lähedal asuva riigimetsa majandamise tööde kavandamisse on olnud õiguspärane. Kohaliku rahva teavitamise nõue on kehtestatud sellepärast, et mets on nende elukeskkonna osa.

Riigikogu hinnangul võiks igaüks teada, milliseid muudatusi tema kodulähedases riigimetsas kavandatakse. Seadus paneb riigimetsa majandajale kohustuse enne töödega alustamist kogukonnaga suhelda ja arvestada elanike tegemisi, vajadusi ja huve. Samas ei piira seadus riigimetsa majandaja ehk Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) õigust majandada metsa ka asustusüksuste lähistel. Samuti ei kujunda RMK riigi metsapoliitikat, vaid viib seda ellu. Probleem on eelkõige arutelu ja selle kvaliteedis: kõik osalised peavad teadma reegleid, millest lähtuvalt arutelusid korraldatakse, kuidas ettepanekuid kaalutakse ja otsuseid põhjendatakse. Praeguseks on RMK kaasamise korda täpsustanud.

2021. aasta kevadel asus Keskkonnaamet lindude pesitsemise kaitseks peatama metsateatise üksikute kaebuste alusel. Selline praktika võib anda konkurentsieelise neile metsafirmadele, kelle raiet ei peatata, sest selle kohta pole kaebust esitatud.

Loomade ja lindude kaitseks raietööde piiramist reguleerivad peale looduskaitseseaduse ka metsaseadus ja loomakaitseseadus. Metsaseadus lubab keskkonnaministril piirata raiet loomastiku (sh linnustiku) kaitseks nende sigimisperiodil mitme rindega puistus ja segapuistus 15. aprillist 15. juunini. Minister pole seda võimalust kasutanud ega raiepiiranguid kehtestanud. Seetõttu tuleb Keskkonnaametil enne metsateatise

registreerimist kontrollida, kas teatise alusel kavandatud raie on seaduslik. Juba enne loa väljastamist tuleb ametil hinnata, kas, millal, milliste raietega ja millistes puistutes võib tekkida oht linde pesitsusajal häirida.

Riigikogul ja keskkonnaministril on võimalik analüüsida, kas praegune regulatsioon ja selle rakendamine täidavad [asustusüksuse lähedal asuvate metsade](#) majandamise ja [lindude kaitse](#) eesmärki.

Päikesepaneelid ja põllumajandus

Õiguskantslerilt paluti hinnangut, kas [päikesepaneelide all oleva põllumajandusmaa](#) eest saab taotleda toetust. Teadaolevalt tegelevad mitmed päikeseenergia tootjad päikesepaneelide alusel maa-alal ka põllumajandusega, pidades seal näiteks lambaid.

PRIA on seni keeldunud päikeseenergia tootjatele põllumajandustoetusi maksmast, sest peab päikesepaneelide all olevat maad automaatselt põllumajanduseks ebasobivaks maaks. Päikeseenergia tootjad peavad lammaste pidamist päikesepaneelide all ja paneelide vahel võimalikuks ning praktiseerivad seda mitmel pool: paneelid pakuvad lammastele ühtlasi sobivat varjualust.

Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei ole PRIA tõlgendus kooskõlas hea halduse tavaga. Halduspraktika peab põhinema selgel õiguslikul alusel, vältida tuleb meelevaldsust. Maaeluministerium on välja töötamas selgemaid norme, millest PRIA saab edaspidi lähtuda.

Looduskaitsest lähtuvad omandipiirangud

Õiguskantsler koostas [arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mis puudutas looduskaitseseaduse ja selle alusel antud määruse vastavust põhiseadusele. Vaidluse keskmes oli küsimus, millise hinnaga peaks riik omandama looduskaitseliste piirangutega kinnistu. Kas see hind peaks vastama kinnistu turuväärtusele või võib see olla madalam?

Õiguskantsler leidis, et hind peab lähtuma turuväärtusest. Põhiseadus turuväärtusele sõnaselgelt ei viita, kuid vabadusel ja õiglusel põhinevas ühiskonnas väljendab eeskätt turuväärtusega võrdväärne hüvitus vabadust soetada endale hüvitise eest samaväärne asi ning ka heastavat õiglust. Seeläbi tagatakse, et isik ei saa üldistes huvides seatud omandipiirangute tõttu materiaalset kahju. Turuväärtusest lähtuv hüvitis tagab ühtlasi, et asja maaomanik ei saa ühiskonna arvelt alusetult kasu. Turuväärtuse eiramine peaks jääma väga

hästi põhjendatud erandiks. Raske on näha üldist põhjendust sellele, miks riik peaks saama kellegi vara soetada muu hinnaga, kui on turuhind.

Kui hüvitis võib jääda turuväärtusest madalamaks, siis luuakse seeläbi riigile võimalus ja motiiv isiku omandi võõrandamiseks selle tegelikust väärtusest väiksema hüvitisega. Pikemas perspektiivis ei ole nii tagatud igaühe omandi puutumatus ja kaitstuse põhimõte (põhiseaduse § 32 lõige 1).

Turuväärtus väljendab asja vahetusväärtust ning sobiv meetod selle leidmiseks sõltub asja omadustest. Teatud vara puhul võib õiglane hüvitis tähendada eeskätt selle vara majandamisest või kasutamisest saadava väärtuse hindamist ja hüvitamist. Sellisel juhul saab turuväärtuse kindlaks teha majandamisväärtuse kaudu. Näiteks olukorras, kui vara peamine ja vahetu väärtus avaldub just selle aktiivses kasutamises ning sellel on olemas vastav turg (nt mets, üürikinnisvara), tuleb vara väärtuse hindamisel arvesse võtta sundvõõrandamisega kaasnevat majandamisest saamata jäänud tulu. Samuti saab arvestada kinnisasja omandamisel kehtinud keskkonnakaitsepiiranguid, vara majandamiseks kuluvat ressursi ning kaasnevat kohustusi (nt metsastamise kohustus). Nii tagataks isikule hüvitise kaudu tema vara kasutamisega/majandamisega kaasnev rahaline netotulu. Sellisel juhul tuleb väärtuse hindamisel siiski lisaks hüvitada ka see osa varast, mis jääks inimesele alles ka siis, kui ta oma vara majanduslikus mõttes ära kasutaks – näiteks metsa maha raiuks ja saadud puidu võõrandaks. Isikule jääks ka pärast seda alles kinnistu, mida isegi juhul, kui sellest lähiajal muud tulu saada pole võimalik, võib kasutada näiteks tagatisena ja on seetõttu väärtuslik.

Kokkuvõttes võib olla õiglane, kui majanduslikult kasutatava vara hindamisel lähtutakse asja hindamise hetke kasutamisest/majandamisest saadavast väärtusest ning peale selle hüvitatakse isikule ka maa väärtus. On selge, et vara väärtus aja jooksul muutub. Seetõttu tuleb hüvitise suurust kalkuleerides tugineda hindamise hetkel kehtivatele tegelikele turuhindadele.

Põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi tuleb õiglane hüvitus maksta kohe. Keeleliselt tähendab „kohe“ viivitamatut tegevust. Sundvõõrandamisel ega ka looduskaitse eesmärgil seatud omandipiirangutega kinnisasja võõrandamisel ei ole viivitamatult hüvitise maksmine selle sõna tavatähenduses võimalik, sest kasvõi vara väärtuse hindamine ja selle üle läbirääkimine võtab aega. See aga ei tähenda, et põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi poleks oluline, et isik saaks hüvitise enda vara sundvõõrandamise eest võimalikult kiiresti. Kui omand on

looduskaitseliste omandipiirangutega *de facto* sundvõõrandatud, siis võiks põhiseaduse § 32 lõike 1 tähenduses kohe hüvitamiseks pidada ajavahemikku, mis on vajalik kinnisasja võõrandamise ettevalmistamiseks vajalike toimingute mõistlikuks tegemiseks, sh läbirääkimisteks riigi ja maaomaniku vahel. Üksikjuhtumil saab menetlusaja pikkust ning ka seda, kas läbirääkimisi on peetud heas usus, kontrollida kohus.

Jäätmevedu

Möödunud aastal esitati õiguskantslerile varasemast rohkem avaldusi korraldatud jäätmeveo kohta. Nende juhtumite põhjal on näha, et kohalik omavalitsus annab üsna meelsasti enda kohustused tervikuna ja kohati isegi [seadusi rikkudes vedajale](#) või arvestab vedaja huve väga ulatuslikult. Sel juhul tekib oht, et sarnastes oludes jäätmevaldajaid koheldakse erinevalt.

Jäätmeveo kohustab omavalitsust teavitama elanikke sellest, kui nad on liidetud korraldatud jäätmeveoga. Ka seaduse seletuskirjas on öeldud, et elanikele tuleb saata kirjalik teade ning seda peab tegema omavalitsus. Siiski on juhtunud, et vahel saadab vastava teavituse elanikele uus jäätmevedaja. Sellisel juhul ei pruugi elanik saada teabesse süveneda, sest võib pidada seda näiteks reklaamiks.

Kui elanik ei ole uute jäätmeveo tingimustega kursis, siis ei tea ta ka seda, millised reeglid jäätmeveo kohta kehtivad, näiteks mis päeval mahuteid tühjendatakse. See võib sageli päädida tühisõidu arvega.

Väärtusliku põllumaa kaitse

Keegi ei kahtle selles, et väärtuslikku põllumaad peab kaitsma. Ent siingi tuleb austada põhiõigusi ja jääda mõõdupäraseks.

Väärtusliku põllumaa kaitset puudutava eelnõuga tegeles õiguskantsler juba [2019. aastal](#). Ehkki vormiliselt on praegu tegemist justkui uue ja parandatud eelnõuga, on kavandatud piirangud sisult endised ning nüüd püüab riik tulemuseni jõuda [kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiat piirates](#). See tähendab, et nüüd peaks heki ja kiviaia rajamise või põllumaale metsa kasvamise ära keelama planeeringuga.

Üsna sageli väidetakse, et kui põllule kasvab mets, siis ei ole võimalik seda ala enam põlluna kasutusele võtta. Õiguskantsler [analüüsis olukorda](#) ja leidis, et vana metsa põlluks muutmine on tõesti keeruline ning see ei pruugi muid huve arvestades olla ka kuigi mõistlik. Noore

metsa asemele põllu tegemine on aga võimalik. Metsaseaduse asjakohased normid pole kuigi selged ning seetõttu võib nende normide rakendamine osutuda ka keeruliseks.

Keskkonnalubade menetlus

Keskkonnalubade menetlust puudutavaid avaldusi ei saadeta õiguskantslerile palju. Kui seda tehakse, siis on avaldaja juba viimases hädas. Üldjuhul püüavad kõik oma huve ise kaitsta: kardetakse, et õiguskantsleri poole pöördumine rikub suhted keskkonnaametnikega, sest vaidlustatakse ju nende tegevust.

Õiguskantsler [uuris juhtumit](#), kus vald keeldus andmast nõusolekut maavara uuringuks. Valla vastuseisu ei põhjustanud mitte võimalik kaevanduse rajamine, vaid asjaolu, et taotluse oli esitanud eraõiguslik juriidiline isik. Valla seisukohast paistis, et vald sooviks ise korraldada tulevikus kaevandamist. Põhimõtteliselt on see ka praegu võimalik. Kui vald oleks näiteks enda äriühingu kaudu taotlenud uuringuluba, siis oleks mitme huvilise vahel korraldatud enampakkumine. Tundus siiski, et vald ei soovinud enampakkumisel osaleda ning kasutas vetoõigust. Tegelikult saab vald otsustades lähtuda vaid sellest, kas uuring või kaevandamine on kogukonna huvides või mitte.

Linnamäe paisu puudutav [haldusmenetlus](#) on kestnud juba peaaegu kümme aastat. Menetluse venimisse on „panustanud“ mitu osapoolt, kuid kokkuvõttes pole sellel suuremat tähtsust. Ka keerulistes menetlustes peaks ühel hetkel kätte jõudma aeg, mil tehakse sisuline otsus ja antakse välja lubav või keelduv haldusakt.

Arendaja ja Keskkonnaamet ei ole siiani jõudnud üksmeelele keskkonnamõju hindamise tulemuste suhtes. Hiljuti ilmnes, et Keskkonnaamet soovib keskkonnamõju hindamise menetluse lõpetada. Pole teada, kuidas menetlus jätkub ning mida see menetluse osapooltele tähendab.

Ehkki Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõige 2 lubab mitut valitsemisala puudutavaid keerulisi küsimusi lahendada ka Vabariigi Valitsusel, pole seni seda võimalust tegelikult kasutatud. Niisugune olukord ei ole hea halduse tavaga kooskõlas. Hea halduse tava on kirjas muuhulgas haldusmenetluse seaduses esitatud põhimõtetes.

Haldusmenetlus peab olema eesmärgipärane ja efektiivne, samuti võimalikult lihtne ja kiire, et vältida üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lõige 2). Menetlustoiminguid tehakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul

(HMS § 5 lõige 4). Seega peab hea halduse tava järgimiseks menetlusosalistele olema teada, kuidas haldusmenetlus toimub. Vajalikud otsused tuleb teha võimalikult kiiresti, kasutades tulemuseni jõudmiseks kõiki õiguspäraseid abinõusid.

Kontrollkäigud

Õiguskantsler peab jälgima, et kinnipidamiskohtades viibivaid inimesi koheldaks inimväärselt ja nende põhiõigused oleksid kaitstud. Kinnipidamiskohas võib inimesel endal olla keeruline oma õiguste eest seista näiteks selle tõttu, et tal on psüühikahäire või et ta ei saa end küllalt selgelt väljendada. Sestap on oluline, et nende inimeste õiguste eest seisaks sõltumatu järelevalvaja – õiguskantsler.

Inimeste õiguste kaitseks teevad õiguskantsleri nõunikud kinnipidamiskohtadesse enamasti ette teatamata kontrollkäike. Kinnipidamiskohtade korrapärase kontrollimise kohustus on sätestatud [ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivses protokollis](#).

[Kinnipidamiskohana](#) mõistetakse kõiki paiku, kus inimene võib olla ilma jäetud vabadusest ja kust ta ei saa vabatahtlikult lahkuda. Need on vanglad, politsei kinnipidamiskohad, tahtevastast ravi osutavad psühhiaatriaiglad, kinnised lasteasutused, ööpäevaringset erihooldusteenust pakuvad sotsiaalhoolekandeadasutused jne.

Juba teist aastat on koroonaviiruse SARS-CoV-2 levik mõjutanud elu Eestis ja ka õiguskantsleri kontrollkäike. Läänud aastal pööras õiguskantsler suurt tähelepanu sellele, et kaitsta kontrollitavates kinnipidamiskohtades olevaid inimesi koroonaviiruse eest. Kontrollkäikudel osalejad kasutasid isikukaitsevahendeid, tegid koroonatestide ning planeerisid kontrollkäike nii, et oht koroonaviiruse levikuks oleks võimalikult väike. Sestap said kontrollkäigud jätkuda ka ajal, kui viirus levis väga ulatuslikult.

Psühhiaatriaiglad

Õiguskantsler kontrollis lõppenud ülevaateperioodil kaht psühhiaatriaiglat: SA Viljandi Haigla psühhiaatriakliiniku sundraviosakonda ning Tartu Vanglas asuvat psühhiaatriaosakonda. Kontrollkäikudel osales ekspertina psühhiaater.

[Viljandi Haigla psühhiaatriakliiniku sundraviosakonnas](#) on praegu tööl rohkem

tegevusjuhendajaid ja hooldajaid, kui oli õiguskantsleri eelmise kontrollkäigu ajal 2015. aastal. Hästi on korraldatud erakorraliste juhtumite dokumenteerimine ning ohjeldatud patsiendi seisundi jälgimine. Positiivne muutus on ka see, et arstlikus komisjonis hindavad patsientide seisundit sundraviosakonnast sõltumatud arstid.

[Tartu Vanglas asuva psühhiaatriaosakonna](#) olmetingimused on kahjuks samasugused nagu [2016. aastal](#), kui õiguskantsler osakonda viimati kontrollis. Positiivne muudatus on vaid see, et patsientide jaoks on rajatud senisest avaram jalutusala, kus saab ka sporti teha. Õiguskantsler rõhutas, et kui vangla ei suuda pakkuda seadusele vastavat psühhiaatrilist abi, tuleks haigestunu toimetada sobivasse raviasutusse.

Õiguskantsler tõdes, et mõlema raviasutuse patsientidel ei ole piisavalt mõtestatud vaba aja veetmise ega teraapiavõimalusi. Samuti osutas ta mõlemal kontrollkäigul puudustele patsientide ohjeldamisel. Haigla peab hoolitsema, et ohjeldamine ei oleks teistele patsientidele nähtav. Sundraviosakonnal tuleb edaspidi kõik ohjeldamisjuhtumid kanda ka koondregistrisse. Samuti peab osakonna arst ohjeldamise jätkamise kohta hinnangut andes alati põhjendama, miks patsiendi ohjeldamist on peetud vajalikuks jätkata ja milles seisneb patsiendi ohtlikkus. Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas palus õiguskantsler luua tingimused, mis võimaldaksid patsiente turvaliselt ohjeldada ning meditsiinitöötajatel nende seisundit jälgida.

Nii Viljandi Haigla sundraviosakonnas kui ka Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas kasutatakse patsientide järele valvamiseks ulatuslikult videovalvet. Õiguskantsler rõhutas taas, et patsientidele peab tagama palatites ning hügieenitoimingute ajal privaatsuse. Patsientide pesemis- ja tualettruumides on lubatud videovalvet rakendada vaid konkreetse patsiendiga seotud ohu ennetamiseks. Kui patsiendi tualettruumi videojälgimist peetakse siiski vältimatult vajalikuks, peaks leidma tehnilise lahenduse, mis võimaldab hügieenitoimingute ala ekraanil hägustada.

Sundraviosakonna töötajad on turvalisuse tagamiseks kehtestanud patsientidele üksjagu reegleid ja piiranguid (näiteks suhtluspiirangud, keelatud asjade nimekiri, palatite lukustamine ööseks), mis ei ole seadusega kooskõlas. Õiguskantsler möönis, et sundravile suunatud patsientide seisundit ning pikka ravil viibimise aega arvestades on sellised reeglid ilmselt vajalikud, ent need tuleb kehtestada seadusega. Õiguskantsler [palus](#) Sotsiaalministeeriumil olukorda analüüsida ning leida võimalikud lahendused.

Sundravi saavatel patsientidel peab olema võimalik suhelda oma lähedastega privaatsetl.

Samuti palus õiguskantsler lubada patsientidel pidada lähedastega pikemaid telefonivestlusi ja nendega kohtuda ning mitmekesistada patsientide vaba aja veetmise ja teraapiavõimalusi.

Kinnised lasteasutused

Õiguskantsler kontrollis [Maarjamaa Hariduskolleegiumi Emajõe õppekeskust](#), kus noortele osutatakse [kinnise lasteasutuse](#) teenust.

Õppekeskuse rühmakodud on hubased. Igal noorel on oma magamistuba, mida ta saab enda maitse järgi kaunistada. Õppekeskuses on loodud väga head võimalused sportimiseks ning käsitööks. Õpilased saavad perekonnaga kohtuda privaatsetel peremajas. Samuti on noortele tagatud privaatsus telefonivestluste ajal.

Õiguskantsler pani õppeasutuse juhtidele südamele, et õpilaste mõjutamiseks ei tohi vähendada telefoni kasutamiseks minimaalselt ette nähtud aega ega piirata kodukülastusi. Paljud rühmakodudes õpilaste suhtes rakendatavad piirangud ja karistusmeetmed – näiteks kollektiivne karistamine – ei ole õiguspärased.

Õiguskantsler palus õppeasutusel kaaluda erinevaid võimalusi, kuidas tegelda kiusamisjuhtumitega. Kiusamise ohver ei peaks tingimata tajuma survet ametlikuks lepituseks kiusajaga, piisab ka kinnitusest, et tema muret märgati ning kiusamist takistatakse. Õppekeskuse personalil peavad olema põhjalikud teadmised noorte rühmadünaamikast ja noorte psüühikahäiretest tingitud erivajadustest. Põhjaliku ettevalmistuse saanud ning täiendusõppe läbinud töötajad peaksid konflikti korral oskama kasutada meetmeid, mis aitavad konflikti lahendada, mitte ei võimenda seda.

Õiguskantsler soovitas õppeasutusel dokumenteerida ning kanda eraldusruumi kasutamise üldregistrisse ka need juhtumid, kui õpilane viibis eraldusruumis nii, et selle uks oli avatud. Eraldusruumi kasutamise vormil tuleb kirjeldada, kuidas prooviti olukorda lahendada enne seda, kui noor eraldusruumi viidi. Noore eraldusruumi paigutamine saab olla olukorra lahendus vaid siis, kui muid võimalusi ei ole jäänud.

Kontrollkäigul osalenud ekspert märkis, et õppekeskusesse saabunud noortele peab kohe pakkuma nende rehabilitatsiooni toetavat individuaalset teraapiat. Samuti tuleks noortele anda rohkem teavet nende haiguse kohta, et psüühikahäirega noored oskaksid igapäevaelus paremini toime tulla.

Õiguskantsler palus õppekeskusel jälgida, et neidude saatmisel oleks saatemeeskonnas vähemalt üks naissoost töötaja.

Vanglad

Lõppenud ülevaateaastal võttis õiguskantsler tähelepanu alla üksikvangistuses viibivate inimeste olukorra ning uuris vanglates aset leidnud surmajuhtumeid. Taas tuli tegelda küsimusega, kuidas on korraldatud laste suhtlemine oma vanglas viibiva vanemaga.

Õiguskantsleri nõunikud tegid ülevaateaastal kontrollkäigu [Tartu Vanglasse](#). Järgimist väärrib see, kuidas vangla korraldas lähedasega videokohtumise kinnipeetavale, kellel puudus tema erivajaduse ja kokkusaamistele kehtestatud piirangute tõttu muu võimalus lähedastega suhelda. Samuti on hea, et Tartu Vangla on muutnud varasemat [praktikat](#) ning lubab kinnipeetavatel ja vahistatutel järgida oma religioonile ja maailmavaatele omaseid toitumistavasid, kui see ei nõua vanglalt suuri pingutusi ega kulutusi.

Paraku ei vastanud Tartu Vanglas siiski kõik seadustele ja rahvusvahelistele nõuetele. Paljude probleemide lahendamiseks tuleb muuta õigusakte. Sestap saatis õiguskantsler soovitusi nii vanglale kui ka Justiitsministeeriumile.

Seniajani on lahenduseta väga pikka aega kestnud vahistatute liikumis- ja suhtlemisvõimaluste avardamine. Õiguskantsler leidis, et üksikvangistuses olevate inimeste terviseseisundit tuleb pidevalt jälgida ning hoolitseda, et neil oleks võimalus tähenduslikuks suhtluseks teiste inimestega. Kinnipeetavad ei peaks kandma järjest pikka aega kartserikaristust. Dokumentide põhjal peab olema aru saada, miks inimene paigutatakse eraldatud lukustatud kambrisse. Kinnipeetavatele peavad arsti määratud ravimeid andma üksnes tervishoiutöötajad.

Parandamist vajavad Tartu Vangla olmetingimused ja üle tuleb vaadata kartserirežiim. Probleeme on vahetu sunni kohaldamise ja dokumenteerimisega. Kahjuks on olukord Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas püsinud aastaid samasugune ning mitmeid õiguskantsleri varasemaid soovitusi pole siiani järgitud.

Õiguskantsler on järjepidevalt rõhutanud, et vangla elukorraldus ja -tingimused peavad kaasa aitama, et inimene võiks pärast vabanemist elada õiguskuulekalt. Selleks peavad kinnipeetaval olema õppimisvõimalused, nad peavad saama säilitada peresidemeid ning hoida end ühiskonnas toimuvaga kursis. Seega on vanglal suur roll

ühiskonna turvalisemaks muutmisel, korduvkuritegevuse vähendamisel ning ühtlasi [vangistuse kulude](#) vähendamisel.

Kinnipeetavad ja vahistatud peaksid saama oma pere ja lastega suhelda ka videokõne vahendusel, et nende peresidemed püsiksid. Kaotada tuleb kartserikaristusega automaatselt kaasnev kokkusaamiste keeld ning kõrvaldada piirangud, mis ei soodusta kinnipeetavate ja vahistatute kokkusaamisi lähedastega. Raamatud tuleb teha kinnipeetutele taas paremini kättesaadavaks.

Õiguskantsler [uuris](#) surmajuhtumeid vanglates. Vaadeldud perioodil – 2019. aasta 1. septembrist 2020. aasta 1. septembrini – suri Eesti vanglates 17 inimest. Neist 13 surma põhjustasid terviseprobleemid. Neli inimest sooritas enesetapu. Tapmisi ei ole vanglates olnud alates 2011. aastast.

Vanglad ja Justiitsministeerium uurisid kinnipeetavate surmajuhtumeid tõhusalt ning hindasid surmajuhtumi ajal ametiülesandeid täitnud ametnike tööd. Surmajuhtumeid oleks võimalik veelgi paremini ära hoida, kui iga päev jälgitaks üksikvangistuses olevate inimeste tervist, kui hinnataks kõigi vanglasse saabuvate inimeste enesevigastamise ja enesetapuriski ning kui vanglal oleks piisavalt ametnikke, kes kasutaksid igapäevatöös dünaamilise julgeoleku põhimõtteid. Aitaks ka see, kui muuta neid kambri sisustuselemente, mis võivad tõhusat järelevalvet takistada.

Õiguskantsleril tuli tegeleda kinnipeetava kaebusega, et vangla ei lahendanud tema pöördumisi tähtajaks. Õiguskantsler [selgitas välja](#), et kinnipeetava pöördumistele vastamiseks kulus Viru Vanglal aega rohkem kui aasta. Õiguskantsler soovitas vanglal koostöös Justiitsministeeriumiga analüüsida tekkinud olukorda ning probleem kiiresti tõhusalt lahendada: näiteks luua vanglas uusi ametikohti, pakkuda vanglale ajutiselt ministeeriumi ametnike abi, tõhustada värbamist vms.

Nagu varasematel aastatel saadeti ka sel aastal õiguskantslerile mitu lapse ja tema vanglas viibiva vanema suhtlemist puudutavat kaebust. Nii [tõlgendas](#) Tartu Vangla vääralt [vangla sisekorraeeskirja](#) § 31 lõiget 3, leides, et sellega on keelatud alaealisel üksikokkusaamisele tulla. Õiguskantsler selgitas, et sisekorraeeskirja § 31 lõige 3 koostoimes §-ga 40 reguleerib pikaajalisele kokkusaamisele tulevate inimeste arvu, ent ei keela alaealisel üksinda kinnipeetavaga kokku saada. Samale seisukohale asus ka Justiitsministeerium õiguskantslerile antud [vastuses](#).

Viru Vangla lubas kinnipeetava oma lapsega pikaajalisele kokkusaamisele üksnes teise vanema või eestkostja kirjaliku nõusoleku alusel. Samuti nõudis vangla teise vanema või eestkostja nõusolekut, et oleks võimalik laps läbiotsimiseks täielikult lahti riietada.

Õiguskantsler [rõhutas](#), et ka vangla peab järgima reegleid, mis on sätestatud perekonnaseaduses, näiteks seda, et lapsel on õigus suhelda oma vanemaga ning vanemal on kohustus ja õigus suhelda oma lapsega. Vangla peab vanglas viibiva vanema ja lapse kokkusaamise lubamiseks ja korraldamiseks tegema kindlaks olulised asjaolud. Selleks võib vangla paluda last kasvataval hooldusõiguslikul vanemal või eestkostjal esitada lapse ja vanglas viibiva vanema suhtluse kohta oma arvamuse. Lapse eest hoolitsev vanem või eestkostja ja vangla peavad lapse ja vanglas viibiva vanema kokkusaamist korraldades omavahel suhtlema ja koostööd tegema. Pelgalt kirjaliku nõusoleku küsimine ei pruugi anda vanglale piisavalt infot näiteks selle kohta, kuidas on parem kokkusaamist korraldada ning kuidas last enne, kokkusaamise ajal ning selle järel toetada. Kui selgub, et vanemad või eestkostja on lapse ja vanglas viibiva vanema suhtlemise asjus eri meelt, võib vangla kokkusaamisest keelduda, kuni asjaosalised omavahel kokkuleppele jõuavad ([vangistuseseaduse](#) § 25 lõike 1¹ punkt 4). Kokkusaamist soovival vanemal on õigus taotleda kohtult suhtluskorra tingimuste kindlaksmääramist ([perekonnaseaduse](#) § 143 lõiked 2¹ ja 3), kui ta ei saa suhtlusõigust kasutada.

Õiguskantsler toonitas, et väga tähtis on anda vanemale või eestkostjale kokkusaamise, sh läbiotsimise kohta infot. Kui laps tuleb kokkusaamisele koos teise vanemaga ja kui laps on sellega nõus, on heaks tavaks, et vanem viibib lapsega tehtavate protseduuride juures. Kui laps tuleb kokkusaamisele üksi, on vangla ametnikel ja töötajatel määrav roll lapse füüsilise ja vaimse heaolu tagamisel. Vangla peab igati vältima läbiotsimisi, milleks last sunnitakse täielikult lahti riietuma. Niisugune läbiotsimine ei ole lubatud, kasutama peab alternatiivseid läbiotsimise meetodeid. Läbiotsimiste väärat praktikat ei muuda õiguspäraseks hooldusõigusliku vanema või eestkostja juuresolek ega selliseks protseduuriks antud kirjalik nõusolek.

Politsei- ja Piirivalveameti kinnipidamiskohad

Politsei- ja Piirivalveameti kinnipidamiskohtadest kontrollis õiguskantsler lõppenud ülevaateastal [Viljandi politseijaoskonna lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavaid ruume](#).

Vahetult enne kontrollkäiku oli samades ruumides pikka aega tegutsenud arestimaja. Sestap

oli kinnipidamiskambrites viibijatele tagatud võimalus käia värskes õhus ning korrapärane toitlustamine, mis on väga kiiduväärt. Kinnipidamiskambrite olmetingimused vajavad parandamist. Samuti oli probleeme ravimite käitlemisega.

Üldhooldekodud

Eestis on järjest rohkem inimesi, kes halva tervise või ebasobiva elukeskkonna tõttu kodus enam omal käel toime ei tule ning vajavad igapäevatoimingutes pidevalt tuge.

Üldhooldekodus pakutakse neile asjatundlikku hoolt ja abi. Üldhooldekodudes elavad enamasti eakad, kuid on ka nooremaid inimesi, kes haiguse või vigastuse tõttu iseseisvalt kodus hakkama ei saa.

Sotsiaalministeeriumi [andmetel](#) kasutas 2020. aastal üldhooldusteenust 13 247 inimest. Eestis on kokku üle 190 üldhooldekodu ligi 10 000 teenusekohaga. 2020. aasta lõpus elas üldhooldekodus 9025 inimest. Nende inimeste õiguste kaitse on olnud õiguskantslerile väga oluline.

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid lõppenud ülevaateaastal viit üldhooldusteenust osutavat hooldekodu: [AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus Karksi Kodu](#), [MTÜ Paju Pansionaadid hooldekodu](#), [Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskuse Nõlvaku hooldekodu](#), [OÜ Zunt Fööniksi Pansionaati](#) ja [OÜ-t Pandivere Pansion](#). Kõigil kontrollkäikudel oli tervishoiueksperdina kaasas perearst.

Üldhooldekodu kontrollides uurivad õiguskantsleri nõunikud, kas inimesi koheldakse nende väarikust austavalt, millised on hooldekodu olmetingimused ning kas inimesi ei lukustata nende tubadesse. Samuti jälgivad nõunikud, et hooldekodus ei oleks ohtu inimeste elule ja tervisele. Vaadatakse, kas hooldekodus on piisavalt töötajaid, kas inimesi hooldatakse ja toidetakse korralikult, kas nende tervist jälgitakse ja kas nad saavad vajaduse korral ravi. Kontrollkäikudel pöörati tähelepanu ka nakkushaiguse leviku tõkestamiseks mõeldud ettevaatusabinõudele.

Õiguskantsler on eelmistel aastastel muret tundnud, kas hooldekodu elanikele on tervishoiuteenused piisavalt hästi kättesaadavad. Selgus, et ainult ühes kontrollitud hooldekodus ei olnud meditsiiniõde. Seega on olukord aastaga tunduvalt paranenud. Koroonaviiruse leviku tõttu on oluline jälgida hoolekandeesutuste elanike terviseseisundit tavapärasest veelgi hoolsamalt.

Mitmeid aastaid on üldhooldekodudes peamiseks mureks töötajate ja eriti just vajaliku

ettevalmistusega töötajate nappus. Seetõttu ei jõua töötajad küllalt sageli teha vajalikke hooldustoiminguid (nt pesta ja pöörata lamajaid), pakkuda hoolealustele mõtestatud ajaveetmise võimalusi ega aidata inimesi õue jalutama jms. [Seaduses](#) ei ole öeldud, kui palju hooldajaid peab üldhooldekodus olema. Siiski peab personali olema piisavalt, et töötajate ettevalmistust ja koormust arvestades saaks inimestele pakkuda vajalikku hoolt ja abi. Kui töötajaid on vähe, võib hoolealustel olla keeruline abi kutsuda ja töötajad ei pruugi mõne hooldekodu elaniku abivajadust märgata. Iseäranis siis, kui hoolealused elavad mitmes hoones või mitmel korrusel.

Kontrollitud hooldekodude juhid pidasid oluliseks töötajate koolitamist ning hooldajatele kehtestatud haridusnõuete täitmist. Siiski ei ole väga paljud töötajatest kahjuks nõuetekohast koolitust saanud. Hooldekodu elanike ja töötajate huvides on, et hooldajatel oleks vajalik väljaõpe. Heade kutseoskustega töötajad suudavad paljude probleemide tekkimist ära hoida. Koolitamata töötajad ei pruugi teadmatusel osata olukordi õigesti hinnata ega toimida ärevatel hetkedel inimese huve arvestades ja valida tema heaolu ja turvalisuse tagamiseks õigeid meetodeid.

Üks selline vale meetod on üldhooldekodu osakonna või toa ukse lukustamine nii, et elanikud ei saa vabalt liikuda. Seadus ei luba seda teha, lisaks võib see olla eraldatu tervisele ohtlik. Üldhooldusteenus on vabatahtlik, seda osutatakse abivajaja enda soovil ja inimest ei tohi üldhooldekodus hoida tema tahte vastaselt. Hooldekodudes hoiti lukustatud tubades peamiselt probleemse ja ettearvamatu käitumisega ning dementsuse diagnoosiga hoolealuseid, kellega on keeruline hakkama saada. Üldhooldusteenust saavate dementsusega eakate elukeskkond tuleks [kohandada](#) nende vajadustele ning töötajate juhendamisel lähtuda asjatundjate koostatud [juhendmaterjalidest](#).

Hooldekodudes oli probleeme ka [tervisekaitse](#)nõuete järgimise, privaatsuse tagamise ning ravimite käitlemise ja manustamisega. Paljud neist probleemidest on olnud teada juba [varasematel aastatel](#). Mõnes hooldekodus ei täidetud hooldusplaane nõuetekohaselt.

Koroonaviiruse puhang on mõjutanud elu hooldekodudes märkimisväärselt: hoolealused on pidanud rohkem aega veetma oma toas, sest paljud ühistegevused on ära jäetud. SARS-CoV-2 leviku tõttu kehtestati paljudes hooldekodudes külastuspiirangud ning hooldekodude elanikud ei saanud pikka aega kohtuda oma lähedastega. Kuigi pakke võis lähedastele saata, jäid hoolealuste kontaktid perekonnaga napiks. Tunnustust väärivad need hoolekandetasutused, kes pakkusid inimestele alternatiivseid suhtlusvõimalusi, näiteks veebikohtumiste kaudu. Selleks soetati lisaseadmeid ja aidati inimestel neid kasutada. Paraku

ei ole kõigile eakatele tehniliste lahenduste kasutamine jõukohane (sh tervisliku seisundi tõttu).

Hooldekodu elanikud peavad lähedastega suhtlemist äärmiselt oluliseks ning lähedastega kohtumise piiramine võib olla suure stressi ning ärevuse allikaks. Õiguskantsler juhtis hooldekodude tähelepanu ka rahvusvahelistele soovitudele, mille järgi ei ole täielik külastuskeeld sotsiaalhoolekandeadustes mõistlik lahendus. Pigem soovitatakse kaaluda, kuidas saaks lähedastega turvaliselt kohtuda, hoides distantsi ja kasutades vajaduse korral isikukaitsevahendeid.

Erihooldekodud

Ööpäevaringset erihooldusteenust osutatakse psüühikahäirega või raske või sügava puudega inimestele, kes vajavad vaimse tervise häirete tõttu igapäevaelus juhendamist, nõustamist, kõrvalabi ja järelevalvet.

Ööpäevaringset erihooldusteenust saab praegu 2277 inimest 56 tegevuskohas.

Õiguskantsleri nõunikud tegid lõppenud ülevaateaastal kontrollkäigu [AS-i Hoolekandeteenused Valkla Kodusse](#) ja [Viljandi Haigla Hoolekandekeskuse](#) erihoolekande osakonda. Samuti kontrolliti [AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus Karksi Kodu](#) ja [MTÜ-d Paju Pansionaadid](#), kus osutatakse peale ööpäevaringse erihooldusteenuse ka üldhooldusteenust.

Paljud erihooldekodus elavad inimesed on sel aastal asunud elama uutesse eluhoonetesse, kus tingimused on kodusemad. Nii on uue kodu saanud paljud Viljandi Haigla Hoolekandekeskuse erihoolekandeosakonna elanikud, kes on nüüd end sisse seadnud varasemast hubasemates ja valgusküllasemates, aga ka rohkem privaatsust pakkuvates uutes hoonetes.

Ööpäevaringset erihoolekandeteenust pakkuvate hooldekodude kestav probleem [viimastel aastatel](#) on töötajate nappus. Enamasti on hooldekodus nii palju tegevusjuhendajaid, nagu seadusega on ette nähtud, ent sageli sellest ei piisa. Kuna töötajaid on vähe, pole neil aega hoolealustega individuaalselt tegeleda ning see teeb keeruliseks ka järelevalve ja turvalise keskkonna tagamise. Iseäranis teeb muret töötajate nappus õhtusel ja öisel ajal. Mõnes hooldekodus on palju hoolealuseid, kes vajavad individuaalset lähenemist, ning nende vajadustele vastava keskkonna loomiseks peaks tööl olema rohkem tegevusjuhendajaid, kui seadus ette näeb.

Erihooldekodu elanike huve ja eripärast hooldus- ja abivajadust silmas pidades on töötajatele kehtestatud kindlad koolitusnõuded. Kahjuks ei olnud enamikus kontrollitud asutustes mitmed tegevusjuhendajad läbinud seadusega nõutud koolitust. Koolitamata töötajad ei pruugi osata hoolealuste arengut suunata ja toetada ega ägestunud inimesega toime tulla. Õiguskantsler soovitas korraldada töötajatele kiiresti vajaliku täiendusõppe. Väärrib esile tõstmist, et hooldekodud on hakanud koolitamisele varasemast rohkem tähelepanu pöörama ja koolituste korraldamiseks tehakse tihedat koostööd õppeasutustega.

Õiguskantsler rõhutas, et kohtumääruseta ööpäevaringset erihooldusteenust saava inimese liikumisvabadust tohib piirata vaid lühikeseks ajaks ja selleks tuleb inimene paigutada nõuetele vastavasse eraldusruumi. Ühtlasi selgitas õiguskantsler eraldamise dokumenteerimise nõudeid. Kontrollkäikudel ilmnis, et ägestunud inimesi oli viidud rahunema ka nende endi tuppa või mõnda muusse eraldusruumiks kohandamata ruumi, sest hooldekodus ei ole nõuetekohast eraldusruumi. See ei ole turvaline. Samuti piirati õigusliku aluseta ebastabiilse remissiooniga psüühikahäirega inimeste liikumisvabadust. Mõni hooldekodu on jätnud dokumenteerimata nõutud andmed, mille alusel saab kontrollida, kas inimene paigutati eraldusruumi ikka põhjendatult.

Hooldekodudes on endiselt probleeme ravimite käitlemise ja manustamisega. Ravimikappides leidis ravimeid, mille kohta polnud selge, kellele need ravimid olid määratud. Õiguskantsler selgitas hooldekodudele, et ravimite käitlemise rangetest reeglitest tuleb kinni pidada ning inimesele tohib anda ainult arsti määratud ravimit. Raviskeemi muudatuse tõttu üle jäänud ravimid ja teised mittevajalikud ravimid tuleb nõuetekohaselt hävitada. Õiguskantsler tuletas meelde, et inimestele ei tohi anda ravimeid nende tahte vastaselt või ähvardusega sundides. Mitmes hooldekodus ei olnud õendusabi tagatud seadusega nõutud mahus.

Hea on tõdeda, et hooldekodud püüavad järjest enam mõelda sellele, kuidas hooldekodu elanikud saaksid veeta oma aega sisukalt. Inimestele pakutakse mitmesugustes huviringides osalemist ja muud tegevust (näiteks aias tegutsemist). Mõtestatud ja arendav ajaveetmine aitab ennetada ka konfliktide teket.

Koroonaviiruse leviku tõttu kehtestatud ettevaatusabinõud muutsid keeruliseks ka erihooldekodude elanike igapäevaelu. Paljudele psüühikahäiretega inimestele on igapäevane rutiin äärmiselt oluline, mistõttu tekitas ühis- ja huvitegevuste piiramine ärevust jähkameelt. Piirati võimalust lähedastega kohtuda.

On hea, et mitmed erihooldekodud pidasid oluliseks pakkuda alternatiivseid suhtlusvõimalusi tehniliste lahenduste abil. Videokõnede pidamise tarbeks seati sisse uusi arvutitöökohti ja soetati tahvelarvuteid. Õiguskantsler juhtis ka erihooldekodude tähelepanu rahvusvahelistele soovitudele, mille järgi ei ole mõistlik kehtestada hoolekandeesutustes täielikku külustuskeeldu. Eelistada tuleks distantsi hoides ja vajadusel isikukaitsevahendeid kasutades korraldatud turvalisi kohtumisi lähedastega.

Õiguskantslerile kirjutas kinnises hoolekandeesutuses viibiva inimese esindaja, kes oli mures, kas koroonaviiruse vastu vaksineerimisel arvestatakse tema eestkostetava arvamust. Õiguskantsleri nõunikud külastasid seda hoolekandeesutust kahel päeval, vestlesid nii hooldekodu elanike kui ka töötajatega ning tutvusid dokumentidega. Samuti jälgisid õiguskantsleri nõunikud koos Terviseameti järelevalveametnikega teise vaktsiinidoosi manustamist hooldekodu elanikele. Veenduti selles, et vaksineerimisel hoolealuste suhtes jõudu ei kasutatud. Ühtlasi kinnitas õiguskantsleri poole pöördunud inimese eestkostetav, et arvestati tema soovi teisest vaktsiinidoosist loobuda.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid hoolekandeesutuse töötajatele, kuidas seaduse järgi hooldekodu elanikke vaksineerida nii, et see oleks õiguspärane ja inimväärikust austav. Eestis on vaksineerimine [vabatahtlik](#). See tähendab, et kellelegi ei tohi vaksineerimise nõusolekut peale sundida ning kedagi ei tohi ka nõusolekut andma kallutada. Hooldekodu elanikele tuleb anda neile arusaadaval viisil teavet vaktsiinide kohta. Tervishoiutöötaja, kes inimest vaksineerib, peab hindama, kas inimene suudab vaksineerimist puudutavaid poolt- ja vastuväiteid kaaluda ning ise vaksineerimiseks nõusolekut anda. Kui piiratud teovõimega inimene on võimeline vastutustundeliselt kaaluma vaksineerimise poolt- ja vastuargumente, ei ole eestkostjal õigust tema eest otsust teha.

Lapsed ja noored

Eesti ratifitseeris ÜRO lapse õiguste konventsiooni 26. septembril 1991. aastal. Konventsiooni 4. artikli kohaselt võtavad osalisriigid kasutusele kõik vajalikud seadusandlikud,

administratiivsed ja muud abinõud, et tagada selles konventsioonis tunnustatud õigused.

Eestis täidab sõltumatu lasteombudsmani ülesandeid õiguskantsler, kes jälgib, et laste kohta tehtavaid otsuseid tehes lähtutaks laste parimatest huvidest.

Vanusepiiride kehtestamine

Ülevaateperioodil küsiti õiguskantslerilt mitmel korral seisukohta küsimustes, mis puudutavad lapse vanust ja sellega seotud õigust teha iseseisvaid otsuseid. Lapse õiguste konventsioon ja põhiseadus eeldavad, et leitakse mõistlik tasakaal lapse osalusõiguse ja tema kaitsmise vahel. Ühest küljest vajab laps oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt. Teisalt on laps iseseisev õigussubjekt, kellel on õigus osaleda tema kohta käivate otsuste tegemisel. Lähtuda tuleks sellest, et laps areneb ja seega suureneb ka tema otsustus- ja vastutusvõime.

Vanusepiiride seadmisel otsitaksegi kohast tasakaalu lapse kaitsevajaduse ja otsustusõiguse vahel. Kehtivad õigusnormid võivad tekitada imestust: 14-aastane noor on süüvõimeline, 16-aastane võib osaleda kohalikel valimistel, kuid alla 18-aastasele ei võinud veel mõni aeg tagasi anda ilma vanema nõusolekuta psühhiaatrilist abi. 2021. aasta 3. aprillil muutis Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul [psühhiaatrilise abi seadust](#) nii, et piisavalt kaalutlusvõimeline alla 18-aastane noor tohib küsida ja saada psühhiaatrilist abi.

Lõppenud aruandeaastal arutati Eesti ühiskonnas elavalt seksuaalse enesemääramise vanusepiiri üle. Mõistagi tuleb lapsi kaitsta igasuguse seksuaalse väärkohtlemise ja ärakasutamise eest. Kui uuringute ning prokuratuuri ja politsei praktika põhjal on näha, et seadused ei võimalda alaealisi piisavalt kaitsta, siis tuleb seadust parandada. Seksuaalse enesemääramise vanusepiiri tõstmisel tuleb aga silmas pidada ka noorte siiraid suhteid, mille kaitseks on paljud riigid välistanud kriminaalvastutuse alt juhtumid, kus eapiirist noorema inimese ja tema partneri vanuse erinevus pole suur. Eesti oludesse sobiva vanusevahe sätestamine tuleb otsustada Riigikogul. Justiitsministeeriumis koostatud eelnõu kohaselt on kavas tõsta seksuaalse enesemääramise vanusepiiri varasemalt 14 aastalt 16 aastale ja abiellumisiga 15 aastalt 16 aastale.

Kavandatava rahvaloenduse eel küsis EELK peapiiskop Urmas Viilma õiguskantsleri hinnangut, kas rahvaloendusel ikka järgitakse laste usuvabaduse põhimõtet, kuivõrd alla 15-aastastele ei esitata küsimust nende usutunnistuse kohta.

Õiguskantsler [selles asjas](#) laste usuvabaduse rikkumist ei tuvastanud. Eesti põhiseadus ja rahvusvahelised lepingud tagavad lastele usuvabaduse. Selle tuum on inimese sisemine veendumus, mida ta võib, aga ei pruugi teistega jagada. Vanem ei saa lapse nimel otsustada, kas avaldada riigile andmeid lapse veendumuste kohta. Arvestada tuleb sedagi, et lapse enda vastus võib erineda vanema antavast vastusest. Laps ei pruugi aga mõista, mida tähendab riigile enda kohta andmete avaldamine ning miks on oma veendumuste kohta andmete avaldamine vabatahtlik. Niisiis ei pruugi lapse vastuse puhul olla tegemist teadliku vastusega.

Lapse õiguste konventsioon rõhutab lapse õigust osaleda oma elu puudutavate otsuste tegemisel. Selliste otsuste puhul tuleb välja selgitada lapse arvamus, kui tema arengutase seda vähegi võimaldab. Mida vanem ja kaalutusvõimelisem on laps, seda suurem kaal tuleb anda tema arvamusele. Õigusnormidega on aga peaaegu võimatu reguleerida igat juhtumit või nõuda iga toimingute tegemisel lapse kaalutusvõime hindamist. Seetõttu on mõnel juhul konkreetse vanusepiiri kehtestamine põhjendatud. Näiteks võib 15-aastane taotleda isikut tõendavat dokumenti ja osaleda halduskohtumenetluses.

Konkreetne vanusepiir aitab õigussuhetesse selgust tuua. Siiski võiks võimaluse korral eelistada paindlikke lahendusi, mis võtavad arvesse konkreetset last ja tema arengutaset.

Hea näite paindliku lahenduse kohta leiab võlaõigusseaduse sätetest, mis reguleerivad lapse nõusoleku küsimist tervishoiuteenuse osutamiseks. Tervishoiuteenuste saamisel sõltub lapse iseotsustusõigus tema [kaalutusvõimest](#), mida hindab tervishoiutöötaja (vt lähemalt alapeatükist „Laps ja tervis“).

Lapsed ja vanemlik hool

Õiguskantslerilt paluvad sageli abi lapsevanemad, kes pole suutnud teise vanemaga kokku leppida lapse hooldamise, ülalpidamise või lapsega suhtlemise asjus. Õiguskantsler ei lahenda vanemate vaidlusi, küll aga annavad õiguskantsleri nõunikud selgitusi.

Mõistagi oleks kõige parem, kui vanemad jõuaksid last puudutavates küsimustes omavahel kokkuleppele. Ühegi seaduse ega riikliku sunnijõuga pole ju võimalik inimsuhteid parandada. Kokkuleppe puudumisel lahendab vaidluse kohus, kes peab otsust tehes arvestama konkreetseid asjaolusid ja jõudma lahenduseni, mis on lapse parimates huvides. Kohtutee peaks olema viimane abinõu.

Riiklik perelepitussüsteem

Õiguskantsler on mitmel korral öelnud, et vanemaid tuleb vaidluse lahendamisel nõustada ja nende kokkuleppeid vahendada.

Ülevaateperioodil valmis Sotsiaalministeeriumis perelepitusseaduse eelnõu. Sellega luuakse riiklik perelepitusteenus, mis peaks aitama lahku läinud vanematel jõuda laste heaolu arvestavate kokkulepeteni. Eelnõu järgi saavad vanemad lapse elukorralduses kokku leppida nii kohtuväliselt kui ka varases kohtumenetluse faasis. Kokkuleppeid aitab saavutada erapooletu spetsialist.

Kuni perelepitusteenus pole veel kõigile kättesaadav, jõuavad paraku paljud lapsed puudutavad vaidlused endiselt kohtusse. Võimalikud lahendused ei pruugi sobida ühtaegu mõlemale vanemale.

Elatise ja lapse suhtlusõigus

Õiguskantslerilt küsiti, kas põhiseaduse ja lapse huvidega on kooskõlas perekonnaseaduse säte, mille järgi hooldusõiguslik vanem peab maksma elatist ka siis, kui ta soovib lapsega koos elada ja teda ülal pidada, ent ei saa seda teha.

Õiguskantsler [leidis](#), et abstraktselt hinnates on [perekonnaseaduse](#) selline säte põhiseaduse ja lapse huvidega kooskõlas.

Ükski seadus ei näe ette, et kohus peaks määrama suhtluskorra selle vanema kasuks, kelle juures laps elab. Samuti pole võimalik alati öelda, et lapse huvides on elada vaheldumisi mõlema vanema juures. Määravaks on alati lapse parimad huvid. See, millise suhtluskorra kohus vanemate ja laste suhtlemiseks määrab, võib muu hulgas sõltuda sellistest asjaoludest nagu lapse vanus, lapse ja vanemate suhted, vanemate omavahelised suhted ja koostöötähe, vanemate elukoht ning lasteaia või kooli asukoht. Kohus peab arvestama ka lapse arvamust vastavalt tema arengutasemele. Kohtu järelused ei pruugi kokku langeda vanema arvamusega lapse parimatest huvidest. Kohus teeb otsuse erapooletu õigusemõistjana.

Lapse huvides on saada ülalpidamist igal ajal mõlemalt vanemalt, olenemata vanemate omavahelistest suhetest. Kui vanem pole rahul elatise suurusega, saab ta paluda kohtult elatise vähendamist või suurendamist. Kui vanem soovib lapse elus rohkem osaleda ja lapsega suhelda, võib ta taotleda kohtult suhtluskorra määramist või juba kehtiva

suhtluskorra muutmist. Vanemal tuleb aga maksta elatist sõltumata sellest, kas ta on kehtiva suhtluskorraga rahul või mitte. Vanema kohustus last ülal pidada on kehtestatud lapse huvides.

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas [perekonnaseaduse](#) (PKS) § 143 lõige 3 on kooskõlas [naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni](#) artiklitega 26, 29 ja 31. Küsiti, et kui lahus elav lapsevanem hoiab pikaajaliselt kõrvale elatise maksmisest ja jätab seeläbi kogu lapse kasvatamisega seotud majanduslikud kohustused teisele vanemale, kas siis saab rääkida majanduslikust vägivallast lapse ja tema teise vanema suhtes.

Õiguskantsler [leidis](#), et mõnel juhul võib tekkida probleeme seaduse rakendamisel, kuid perekonnaseaduse § 143 lõige 3 ei ole vastuolus konventsiooni artiklitega 26, 29 ja 31.

Eesti ega rahvusvaheline õigus ei sea omavahel sõltuvusse lapsele elatise maksmist ja lapse ning lahus elava vanema suhtlust. Nii [lapse õiguste konventsiooni](#) (artikkel 9 punkt 3) kui ka perekonnaseaduse järgi (§ 143 lõige 1) on lapsel õigus suhelda mõlema vanemaga ja üldjuhul on suhtluse ning sidemete säilitamine oma vanematega lapse huvides.

Kuigi konventsiooni kohaselt võib perevägivald seisneda majanduslikus vägivallas, ei tulene konventsioonist (mh artiklitest 26, 29 ja 31) ega muust rahvusvahelisest või riigisisest õigusaktist, et lapse elatisest ilmajätmist saab alati samastada majandusliku vägivallaga lapse vastu.

Elatise maksmisega luuakse lapsele kasvamiseks ja arenguks vajalikud tingimused. Kui vanem elatist ei maksa, võivad lapse vajadused jääda rahapuuduse tõttu rahuldamata.

Ka siis, kui vanem hoiab teadlikult kõrvale elatise maksmisest ning rahapuudus võib last mõjutada, ei pruugi olla lapse ja vanema suhtlemise keelamine lapse parimates huvides. Laps ei pruugi tajuda vanema tegevuse tähendust, ent tal on raske taluda seda, kui ta ei saa vanemaga suhelda. Elatise maksmisest kõrvale hoidva vanema mõjutamiseks on ette nähtud muud meetmed kui lapse ja vanema suhtluse takistamine (nt [karistusseadustiku § 169](#)).

Elatise maksmata jätmine ei võrdu majandusliku vägivallaga, aga mõnikord võib elatise mittemaksmine olla üks lähisuhtevägivalla vorm.

Kohus peab lapse ja lahus elava vanema suhtluskorda määrates silmas pidama eeskätt lapse parimaid huve. Lapse tahe (arvamus) tuleb asja kohtuliku uurimise käigus välja selgitada, sest

see teave on oluline. Lapse parimatest huvidest lähtumine tähendab ka seda, et lapsele ei panda suhtluskorra otsustamise eest sellist vastutust, mis ei vasta tema eale ja arengutasemele, iseäranis siis, kui vanemate suhted on niigi pingelised. Lõpliku otsuse suhtluskorra kohta teevad siiski täiskasvanud ja see võib erineda lapse arvamusest.

Tuleb arvestada, et suhtluskorda saab rakendada ainult siis, kui laps ise soovib lahus elava vanemaga suhelda. Seega ei saa last jõuga sundida lahus elava vanemaga suhtlema (vt Riigikohtu otsus nr [3-2-1-95-14](#), p 21).

Elatise reform

Justiitsministeerium on ette valmistanud eelnõu, millega kavatakse muuta alaealisele lapsele elatise määramise korda. Senine minimaalne elatusraha on kavas asendada paindlikumate elatise arvutamise alustega.

Suuremat paindlikkust taotleva muudatuse varjukülg on sellele lisatud rakendussäte, mille järgi muutuvad automaatselt ka need elatissummad, mille kohus on määranud enne uue seaduse jõustumist.

Õiguskantsler [leidis](#), et kohtulahendeid ei saa seaduse rakendussättega sel viisil muuta. See pole kooskõlas lapse parimate huvidega, sest ei arvesta kohtus kindlaks tehtud elulisi asjaolusid ega lapse tegelikke vajadusi. Samuti võib selline muudatus olla vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva kohtulahendi seadusjõu põhimõttega, mis kaitseb riiklike otsuste püsivust ja tagab, et neid ei saa tagantjärele meelevaldselt muuta.

Rahvusvahelised lastekaitsejuhtumid

Viimastel aastatel on õiguskantsleri poole üha sagedamini pöördunud vanemad, kelle laps on vanematest eraldatud mõnes välisriigis. Tihti ootavad sellisesse olukorda sattunud vanemad õiguskantslerilt ja Eesti riigilt suuremat abi. Paraku ei saa õiguskantsler ega teised Eesti ametnikud sekkuda välisriigi ametiasutuste ja kohtute töösse. Eesti ametnikud saavad üksnes nõu anda ja selgitada. Samamoodi ei saa teiste riikide ametiisikud sekkuda siis, kui lapse perest eraldamise juhtumit arutab Eesti kohus.

Iga välisriiki elama asunud inimene peab järgima kõiki selle riigi seadusi ning arvestama, et vaidlused lahendatakse selles riigis kehtiva korra järgi. Inimese päritoluriik ei saa sekkuda välisriigi ametnike tegevusse ega õigusemõistmisse.

Lapse ja kinnipeetavast vanema suhtlemine

Laste jaoks, kelle vanem viibib kinnipidamisasutuses, on aastaid olnud probleemiks väga piiratud suhtlemisvõimalused oma vanemaga. Kokkusaamiste korraldamiseks ei ole kinnipidamisasutuses näiteks lapsesõbralikke ruume, samuti ei arvestata kohtumiste korraldamisel lapse ealisi vajadusi. Suhtlemisvõimaluste piiratus ja lapsesõbralike tövõtete ning ruumide puudus kinnipidamisasutustes kahjustab lapse suhet oma vanemaga.

Ka lõppenud ülevaateperioodil kaevati õiguskantslerile lapse ja kinnipeetavast vanema piiratud suhtlemisvõimaluste üle. Nii [tõlgendas](#) Tartu Vangla vääralt [vangla sisekorraeeskirja](#) § 31 lõiget 3, leides, et sellega on keelatud alaealisel üksi kokkusaamisele tulla. Õiguskantsler selgitas, et sisekorraeeskirja § 31 lõige 3 koostoimes §-ga 40 reguleerib pikaajalisele kokkusaamisele tulevate inimeste arvu, ent ei keela alaealisel üksinda kinnipeetavaga kokku saada. Samale seisukohale asus ka Justiitsministeerium õiguskantslerile antud [vastuses](#).

Viru Vangla lubas kinnipeetava oma lapsega pikaajalisele kokkusaamisele üksnes teise vanema või eestkostja kirjaliku nõusoleku alusel. Samuti nõudis vangla teise vanema või eestkostja nõusolekut, et oleks võimalik laps läbiotsimiseks täielikult lahti riietada.

Õiguskantsler [rõhutas](#), et ka vangla peab järgima reegleid, mis on sätestatud perekonnaseaduses, näiteks seda, et lapsel on õigus suhelda oma vanemaga ning vanemal on kohustus ja õigus suhelda oma lapsega. Vangla peab vanglas viibiva vanema ja lapse kokkusaamise lubamiseks ja korraldamiseks tegema kindlaks olulised asjaolud. Selleks võib vangla paluda last kasvataval hooldusõiguslikul vanemal või eestkostjal esitada lapse ja vanglas viibiva vanema suhtluse kohta oma arvamuse. Lapse eest hoolitsev vanem või eestkostja ja vangla peavad lapse ja vanglas viibiva vanema kokkusaamist korraldades omavahel suhtlema ja koostööd tegema. Pelgalt kirjaliku nõusoleku küsimine ei pruugi anda vanglale piisavalt infot näiteks selle kohta, kuidas on parem kokkusaamist korraldada ning kuidas last enne, kokkusaamise ajal ning selle järel toetada. Kui selgub, et vanemad või eestkostja on lapse ja vanglas viibiva vanema suhtlemise asjus eri meelt, võib vangla kokkusaamisest keelduda, kuni asjaosalised omavahel kokkuleppele jõuavad ([vangistuseseaduse](#) § 25 lõike 1¹ punkt 4). Kokkusaamist soovival vanemal on õigus taotleda kohtult suhtluskorra tingimuste kindlaksmääramist ([perekonnaseaduse](#) § 143 lõiked 2¹ ja 3), kui ta ei saa suhtlusõigust kasutada.

Õiguskantsler rõhutas, et väga tähtis on anda vanemale või eestkostjale kokkusaamise, sh

läbiotsimise kohta infot. Kui laps tuleb kokkusaamisele koos teise vanemaga ja kui laps on sellega nõus, on heaks tavaks, kui vanem viibib lapsega tehtavate protseduuride juures. Kui laps tuleb kokkusaamisele üksi, on vangla ametnikel ja töötajatel määrav roll lapse füüsilise ja vaimse heaolu tagamisel. Vangla peab igati vältima läbiotsimisi, milleks last sunnitakse täielikult lahti riietuma. Niisugune läbiotsimine ei ole lubatud, kasutama peab alternatiivseid läbiotsimise meetodeid. Läbiotsimiste väärade praktikate ei muuda õiguspäraseks hooldusõigusliku vanema või eestkostja juuresolek ega selliseks protseduuriks antud kirjalik nõusolek.

Asendushooldus

Lapse loomulik kasvu- ja arengukeskkond on tema perekond. Et laps saaks kasvada perekonnas, peab riik toetama vanemaid laste kasvatamisel. Paraku ei suuda kõik vanemad ka riigi toel kindlustada lapsele ei turvalist keskkonda ega vanemlikku hoolt. Neil juhtudel tuleb riigil tagada lapsele sobiv asendushooldus väljaspool tema perekonda.

Lapse eest hoolitsemist väljaspool tema sünniperekonda nimetataksegi asendushoolduseks. Asendushoolduse vormid on lapsendamine, eestkoste ja asendushooldusteenus (hooldusperes, perekodus ja asenduskodus). Pärast asendushooldust on ellu astuval noorel õigus saada tuge iseseisvaks toimetulekuks ja õpingute jätkamiseks. Seda abi nimetatakse järelhoolduseks.

Paljud lapsed, kellele on määratud asendushooldus, soovivad jätkata suhtlemist oma lihaste vanemate, sugulaste ja teiste lähedastega. Seda soovi tuleb mõista ja austada ning pidada lapse õiguseks, mida võib piirata ainult kohus.

Isegi siis, kui laps ei saa oma sünniperekonnaga suhelda, on tal siiski õigus teada oma päritolu ja pere kohta. Selline teave on asendusperes kasvavale lapsele oluline identiteedi loomiseks. Lapsele tema päritolupere kohta teavet jagades ja nende suhtlust korraldades tuleb arvestada kõigi osapoolte huve ja õigusi ning leida lahendus, mis on lapse parimates huvides.

Perekodus elava lapse õigus suhelda vanemaga

Õiguskantsleri poole pöördus perekodus viibiva lapse ema, kelle hooldusõiguse oli kohus küll peatanud, ent jätnud suhtlusõiguse piiramata. Ema ei rahuldanud Kohtla-Järve linnavalitsuse otsust lubada tal lapsega kohtuda vaid spetsialisti juuresolekul, samuti ei lubatud last jätta ööseks ema elukaaslase hoolde.

Õiguskantsler leidis, et Kohtla-Järve Linnavalitsus ei rikkunud ema ja lapse suhtlusõigust. Perekonnaseadus (PKS) annab lapsele õiguse vanemaga isiklikult suhelda (PKS § 143 lõige 1). Asendushooldusel oleva lapse ja tema vanema suhtlusõigust ei saa omavalitsus kui lapse eestkostja piirata, kui kohus ei ole selle kohta piirangut seadnud (PKS § 143 lõige 3). Samas on oluline, et eestkostja, perekodu, vanem ja laps lepiksid kokku, kuidas suhtlemist korraldada. Mõistlikud on reeglid, mis lähtuvad lapse igapäevastest vajadustest. Laps peab saama õppida ja puhata. Lapse vaimse turvalisuse huvides tuleb vahel pidada vajalikuks ka spetsialisti juuresolekut vanema ja lapse kohtumisel: näiteks siis, kui laps seda ise soovib.

Kõnealusel juhul võimaldas linnavalitsus emal lapsega privaatsetl kohtuda. Kui omavalitsus on lapse eestkostja, võib ta otsustada, mis tingimustel tohib laps suhelda ema elukaaslasega. Lapse jäämine ööseks ema elukaaslase hoolde poleks teeninud ema ja lapse suhtlemise eesmärki.

Lapsendamissaladus

Õiguskantslerilt küsiti, miks saab lapsendatu küsida Sotsiaalkindlustusametilt andmeid oma päritolupere kohta, kuid vastupidi mitte.

Õiguskantsler [selgitas](#), et lapsendamise andmed on kaitstud lapsendamissaladusega, mille eesmärk on kaitsta eeskätt last, lapsendajaid ja lapse lihaseid vanemaid lapsendamisinfor nende tahte vastase avaldamise eest, kuna nende elu mõjutab lapsendamine kõige rohkem.

Varem on õiguskantsler [leidnud](#), et põhiseaduspäraselt tõlgendades ei keela perekonnaseadus lapsendajal või lapsendatul lapsendamise infot jagada. Ametnik saab aga lapsendamise andmeid üksnes siis, kui see on vajalik ametiülesannete täitmiseks: näiteks siis, kui lapsendatu küsib lapsendamise kohta. Ometi saab ka sel juhul anda lapsendatule infot tema lihaste vanemate, vanavanemate ning õdede ja vendade kohta üksnes siis, kui need inimesed on sellega nõus.

Lapsendatu andmete avaldamisel on määrav lapsendatu tahe, sest lapsendamine on tema lugu ja tema identiteedi alus. Üksnes lapsendatu ise saab öelda, kas ta soovib bioloogiliste

sugulaste osalemist oma elus või mitte. Kui lapsendatu pole Sotsiaalkindlustusametile oma soovist märku andnud, pole ametnikel paraku õigust ega võimalust päritolupere liikmeid temaga kokku viia.

Lapse õigus tunda oma vanemaid

Õiguskantslerilt küsiti, millal on õige aeg öelda koos emaga elavale lapsele, kes on tema isa. Õiguskantsler selgitas, et ükski õigusakt selleks nii-öelda õiget aega ei sätesta. Samuti ei saa seadusega määrata hetke, millal peaks lapsele rääkima sellest, et ta on lapsendatud.

Lapse jaoks parim lahendus sõltub konkreetsest olukorrast. Üldjuhul tunnevad vanemad oma last kõige paremini ja oskavad seetõttu valida lapsele ütlemiseks õige aja ja koha. Kui vanemad ei jõua selles küsimuses üksmeelele, lahendab vaidluse kohus ja teeb just selle lapse ja tema pere jaoks parima otsuse.

Lasteaed ja kool

Õiguskantslerile on väga palju kirjutatud lasteaedade ja koolide probleemidest. Mitmed küsimused korduvad aastast aastasse. Näiteks uuritakse, mis on mõistlik aeg, mille jooksul peab kohalik omavalitsus perele lasteaiakoha andma, samuti pakuvad lapsevanematele huvi lapsehoiuteenuse tingimused.

Lõppenud ülevaateperioodil tekitas palju küsimusi distantsõppe ja muude koolides kehtestatud koroonapiirangute rakendamine. Hulk avaldusi puudutaski õppekorraldust viiruse leviku tõkestamise tingimustes. Oli ka korduvaid küsimusi, näiteks koolitoidu ja nutiseadmete kasutamise kohta.

Distantsõpe

Eriolukorra ajal saadud kogemusest hoolimata küsiti sel aastal palju nii distantsõppe rakendamise õiguspärasuse kui ka selle kvaliteedi kohta. Nii tuli õiguskantsleril kujundada seisukoht, kas nädalaid ja kuid kestev distantsõpe on kooskõlas õigusaktidega (vt nt [distantsõpe Jüri Gümnaasiumis](#), [distantsõpe Oru Koolis](#), [distantsõpe Tallinna Järveotsa Gümnaasiumis](#)).

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, koolidele ja ka omavalitsustele, et distantsõppe rakendamiseks peab kooli kodukorras või õppekavas olema kehtestatud vastav õiguslik alus.

Kui distantsõppele minnakse üle koroonaviiruse leviku tõkestamiseks, peavad koolipere tervise kaitseks mõeldud abinõud ja nende korraldus kajastuma kooli kodukorras. Tervise kaitseks ei saa distantsõpet rakendada, kui kooli kodukorras ei ole seesugust meedet ette nähtud. Loomulikult ei saa distantsõpet rakendada ka siis, kui distantsõpe on tervisekaitse meetmena kodukorras sätestatud, kuid tegelikku olukorda arvestades pole sellise abinõu kasutamine õigustatud.

Distantsõppe õigusliku aluse võib sätestada ka kooli õppekavas. Õiguskantsler selgitas, et kooli õppekavas oleks mõistlik distantsõppega seonduvat reguleerida eriti neil juhtudel, kui koolil on kavas e-õpet rakendada tavapärase õppe osana. Õppekavas saab kool sätestada e-õppe korralduse olulised tingimused ja korra, mis on läbi mõeldud ja kooliperega läbi arutatud.

Õigusliku aluse all tuleb mõista seaduse või määrusega antud õigust tegutseda. Järelikult ei või kool oma otsuse aluseks võtta õiguslikult mittesiduvaid juhiseid ega soovitusi (vt [distantsõpe Rahumäe Põhikoolis](#)). Soovitused on ette nähtud distantsõppe praktiliseks korraldamiseks. Kooli pidaja – üldjuhul kohaliku omavalitsuse – korraldusi saab vaadelda kooli sisesuhete raames antud korraldustena, mis võivad olla koolijuhile kui kohaliku omavalitsuse asutuse töötajale täitmiseks kohustuslikud. Samas ei saa selliseid korraldusi otse kohaldada nn haldusväliste inimeste ehk õpilaste suhtes. Selleks on vaja kooli otsust, mida tehes lähtub kool omakorda seadusest või määrusest.

Ühel juhul tuli õiguskantsleril hinnata, kas kool võis suunata õpilasi distantsõppele selle tõttu, et koolis polnud piisavalt õpetajaid (vt „[Distantsõpe Järveküla Koolis](#)“). Distantsõpet otsustati rakendada mitte koolimajas viibijate tervise kaitseks, vaid selle tõttu, et suur osa õpetajatest ei saanud riiklike liikumispiirangute tõttu koolimajas töötada. Õiguskantsler leidis, et seadus ei luba seesugusel põhjusel kõiki õpilasi distantsõppele saata. Sellist otsust tehes ei kool lähtuda hädaolukorra plaanist. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt ei saa õpetajate ajutist koolist puudumist käsitada hädaolukorrana. Hädaolukorda polnud õppeasutustes välja kuulutatud ka hädaolukorra seaduse järgi.

Enamikul juhtudest hindas õiguskantsler distantsõppe rakendamist avalduse alusel, ent ühel juhul algatas õiguskantsler ka ise menetluse (vt [distantsõpe Jõgeva valla koolides](#)).

Õiguskantsler leidis, et kahepäevane (ühes koolis kolmepäevane) distantsõpe vahetult enne koolivaheaja algust ei kahjustanud õpilaste õigusi.

Distantsõppe rakendamist hinnates ilmnas veel, et pole selge, kelle pädevuses on otsustada

distantsõppe rakendamise üle (vt „[Distantsõpe Tabasalu Ühisgümnaasiumis](#)“).

Õiguskantsler selgitas, et seadus lubab nakkushaiguse tõrjumiseks kehtestada üksnes neid piiranguid, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud. Hinnata tuleb nii iga piirangut eraldi kui ka kõiki samal ajal seatud piiranguid kogumis. Keeldudel ja käskudel peab olema nende prognoositavat mõju arvestades põhjuslik seos nakatumise vähenemisega.

Koroonaviiruse epideemilise leviku tõttu tekkinud ohu üle otsustab Terviseamet, võttes aluseks epidemioloogilised, laboratoorsed ja kliinilised andmed. Terviseamet või valitsus võib vastavalt olukorrale rakendada seaduses ette nähtud meetmeid: näiteks kooli ajutiselt sulgeda või piirata koolis liikumisvabadust. Terviseamet ega valitsus ei saa aga otsustada, et kool viiakse (osaliselt) üle distantsõppele. Seda, milline õppekorralduslik meede on viiruse leviku tingimustes kõige parem, peab otsustama kool. Näiteks, kui Terviseamet kooli ajutiselt sulgeb, võib põhimõtteliselt kõne alla tulla võimalus suunata kõik õpilased või osa õpilastest distantsõppele.

Oli ka juhtum, kus distantsõppele ülemineku kohta tegi otsuse kooli pidaja (vt [distantsõpe Kuusalu Keskkoolis](#)). Õiguskantsler selgitas kooli pidajale ja koolile, et sellise otsuse tegemine ei ole kooli pidaja pädevuses, mistõttu oli see tühine. Distantsõppe rakendamise otsuse võib teha kooli direktor, kui distantsõppe rakendamise võimalus on kooli kodukorras ette nähtud. Ka siis, kui kooli pidaja annab koolile kui oma asutusele käitumisjuhiseid, vastutab distantsõppele ülemineku otsuse õiguspärasuse eest lõppkokkuvõttes kool (direktor).

Õiguskantslerilt on küsitud, kas haridus on distantsõppe ajal kättesaadav, nii nagu seda nõuab seadus. Õigusaktid ei reguleeri, kui suure osa kooli korraldatavast õppetööst võib moodustada e-õpe. Samuti pole selge, kuidas täpselt tuleb e-õpet läbi viia. Koolidel tuleb ka distantsõppe ajal tagada, et õpetajad juhendaksid ja õpetaksid õpilasi piisavalt. See tähendab, et ainet selgitatakse ning et õpilastel on võimalus õpetajalt küsida, kui nad õppematerjalist aru ei saa. Lapsevanem ei pea asuma õpetaja asemele (vt nt „[Distantsõpe Tallinna koolides](#)“).

Õiguskantsleril tuli mitmel korral hinnata, kas kooli otsus suunata mõni konkreetne õpilane distantsõppele oli õiguspärane.

Ühel juhul keelas kool Kreekast reisilt naasnud lapsel koolis õppima asuda, ehkki sellel ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse korralduse kohaselt ei pidanud Kreekast tulnud inimesed eneseisolatsiooni jääma. Õiguskantsler [selgitas](#) koolile, et koolil pole õigust Vabariigi Valitsuse korraldust eirata ega seada välisriigist saabujatele teistsuguseid piiranguid. Õiguskantsler

soovitas koolil lubada lapsel koolimajas toimuvates õppetundides osaleda.

Teisel juhul suunas kool ühe pere lapsed distantsõppele, ehkki päeval, kui pere saabus välismaalt, ei kehtinud kõnealusel riigist tulnud reisijatele Eestis liikumisvabaduse piirangut. Seega ei olnud lastel vaja jääda eneseisolatsiooni. Õiguskantsler leidis, et laste distantsõppele suunamiseks puudus õiguslik alus ning kooli otsus tugines valedele asjaoludele. Kool pidanuks distantsõppele suunamise tingimused kindlaks määrama kooli kodukorras või õppekavas. Ka oleks kool pidanud esmalt pöörduma laste vanemate poole, mitte asuma võimalikku eneseisolatsiooni vajadust välja selgitama lapse kaudu.

Õiguskantsleril tuli ka selgitada, kas (gümnaasiumi)õpilasel on õigus nõuda distantsõpet juhul, kui ta sel viisil soovib vältida oma pereliikme nakatumist koroonaviirusega.

Õiguskantsler [selgitas](#), et õpe koolimajas on jätkuvalt koolide tavapärase õppevorm. Seega tuleb õpilastel koolimajas toimuvast õppes osaleda. Samas peaks kool suhtuma õpilase probleemi mõistvalt ja proovima aidata seda lahendada. Konkreetsel juhul oleks kool teinud õigesti mõlemal juhul: nii õpilast distantsõppele lubades kui ka kohustades teda osalema koolimajas toimuvast õppes.

Niisiis on tekkinud vajadus rakendada distantsõpet koroonaviiruse (või edaspidi ka mõne muu viiruse) leviku tõkestamiseks ja mitmed koolid plaanivad suurendada distantsõppe osakaalu ka tavapärase õppe raames. Õppetöö ei pruugi enam toimuda valdavalt koolimajas.

Ükskõik millist õppeviisi kool kasutab, tuleb igal juhul tagada hariduse kvaliteet. Selleks peab Riigikogu seadusega kehtestama kõik olulised normid ja seadma piirid, mille raames võivad kool ja koolipidaja tegutseda. Õigusriigis ei tohi tekkida olukorda, kus avalik võim tegutseb ilma õigusliku aluseta, kuigi see tegevus võib olla ajendatud parimatest kavatsustest. See tähendab, et iga üksik samm ei pruugi olla õiguste rikkumine, kuid mitme teguri koosmõju tulemusena võib kvaliteetne haridus osutuda kättesaamatuks. Koolide ja koolipidajate tegutsemispiirid peaksid olema nii täpsed ja selged, et õpilased ja lapsevanemad saaksid aru, mida kool võib teha ja mida mitte.

Koolidele ja koolipidajatele peab jääma piisav autonoomia õppetöö korraldamiseks. Seetõttu tuleks hoiduda liiga üksikasjalikust regulatsioonist. Siiski tuleb kaaluda ka seaduse ning riiklike õppekavade muutmise ja täiendamise vajadust, et kogu riigis kehtiksid ühtsed arusaamad, mida e-õpe endast kujutab ja mis reeglite järgi seda rakendada võib. Haridus peab olema kõikjal Eestis ühtmoodi kättesaadav ning õpilaste ja vanemate õigused ja kohustused peavad olema sätestatud arusaadavalt ja selgelt.

Seda arvestades saatis õiguskantsler distantsõpet puudutavad seisukohad nii Riigikogu kultuurikomisjonile kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Riigieksami ettevalmistuskursus

Eesti Õpilasesinduste Liit palus õiguskantsleril hinnata, kas matemaatika riigieksamite tasuta ettevalmistuskursuste pakkumisel koheldakse õpilasi võrdselt, kui neid kursuseid korraldatakse ainult eesti keeles.

Õiguskantsler [leidis](#), et riigil on üsna vaba voli otsustada, mil viisil õpilastele ettevalmistuskursusi pakkuda, kui seejuures on koolilõpetajatele antud võrdsed võimalused. Õpilased peavad saama tuge eelkõige oma koolist. Gümnaasiumilõpetaja peab oskama eesti keelt vähemalt B2.1-tasemel, mis tähendab, et koolilõpetaja peaks suutma jälgida kursust eesti keeles. Tegu oli kordava kursusega, mis tähendab, et õpilastele pidi materjal olema juba varem tuttav. Seega ei ole riik kohustatud võimaldama kõigile koolilõpetajatele ka venekeelseid ettevalmistuskursuseid.

Nutiseade koolis

Taas tuli õiguskantsleril selgitada, mis reeglitest lähtutakse nutiseadmete keelamisel koolis. Lapsevanem küsis, kas kool võib oma kodukorras sätestada, et kõik õpilased peavad õppetunni alguses panema mobiiltelefonid klassiruumis olevasse hoidikusse, ning sellest keeldumist käsitatakse kodukorra rikkumisena.

Õiguskantsler [leidis](#), et sellised kooli kodukorra reeglid, mis kohustavad kõiki õpilasi panema oma mobiiltelefoni enne tundi hoidikusse ning käsitavad sellest keeldumist kodukorra rikkumisena, ei ole kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Seadus lubab koolil võtta esemeid (sh nutiseadmed) hoiule siis, kui õpilane kasutab neid kodukorra vastaselt. Ennetavalt kõigi õpilaste telefonide hoiule võtmine ei ole aga kooskõlas seaduse sätte ega mõttega, samuti pole see õiglane nende õpilaste suhtes, kes kodukorra reegleid ei riku.

Õpilaste rühmitamine kehalise kasvatuse tunnis

Õiguskantslerilt küsiti, kas kool võib jagada õpilased kehalise kasvatuse tunnis tugevama ja nõrgema tasemega rühma ning anda neile rühmadele erinevaid ülesandeid.

Riiklik õppekava lubab kehalise kasvatuse õpiülesandeid nende sisu ja raskusastme järgi diferentseerida. See võimaldab arvestada õpilaste võimeid ning suurendada õpimotivatsiooni. Samas on õppekavas kirjeldatud õppesisu ja taotletavad õpitulemused kõigile õpilastele ühesugused (v.a haridusliku erivajadusega õpilased).

Kool peab õppe korraldamisel lähtuma muu hulgas õpilaste vajadustest ja huvidest ning arvestama võimaluse korral õpilaste ja vanemate ettepanekuid. Igasse lapsesse tuleb suhtuda austusega, olenemata sellest, kui võimekas on ta ühel või teisel spordialal. Halvustada või alandada ei tohi ühtki last. Õpiülesandeid tuleks diferentseerida selliselt, et see suurendaks lapse õpimotivatsiooni, mitte ei vähendaks seda.

Koolitransport

Jõhvi vald muutis keset õppeaastat bussiliini marsruuti, mistõttu üks naaberomavalitsuse koolis käiv laps hilines iga päev kooli 10–15 minutit. Kuigi bussiliine kavandades ei ole võimalik arvestada kõigi sõitjate huvidega, tuleb kohalikul omavalitsusel muudatusi tehes siiski [analüüsida nende mõju peredele](#).

Kui omavalitsus on andnud lapsele koolikoha elukohajärgses koolis, ei pea ta korraldama õpilaste vedu naaberomavalitsuse kooli ja tagasi. Juhul kui omavalitsus koolikohta ei taga, tuleb vallal või linnal korraldada õpilasele sõiduvõimalus väljaspool tema territooriumi asuvasse kooli ja tagasi või hüvitada tema sõidukulud.

Narva Linnavalitsus korraldas õpilasele transpordi kooli ja koju graafiku alusel. Graafikuvälise sõidu korral hüvitas linnavalitsus ühissõiduki piletitega või isikliku sõiduauto kasutamisega

seotud kulud. Õiguskantsler leidis, et kohalikul omavalitsusel tuleb leida lahendus ka sellisel juhul, kui õpilane peab näiteks haiguse tõttu graafikuväliselt sõitma kooli või koolist koju, kuid õpilasel ei ole võimalik kasutada ühissõidukit ning lapsevanemal ei ole sõiduautot. Narva Linnavalitsus nõustus õiguskantsleri hinnanguga. Narvalastel on edaspidi võimalik sellises olukorras taotleda näiteks taksosõidu- ja sotsiaaltranspordikulude hüvitamist.

Koolitoit

Seaduse järgi korraldab õpilaste tasuta toitlustamist koolis omavalitsus. Distsantsõppe tõttu tuli ette, et osa õpilasi jäi korraldatud koolitoidust ilma.

Õiguskantsleri hinnangul on distantsõppel olijate toitlustamine omavalitsuste vabatahtlik otsus ning kindlasti väärrib seesugune õpilaste ja nende perede toetamine tunnustust. Seda hüve pakkudes tuleb aga linnadel ja valdadel hoolt kanda, et väljaspool kooli õppijate toitlustamise reeglid kehtestaks volikogu. Koolitoidu pakkumisel tuleb kõiki õpilasi kohelda võrdselt. Nii näiteks on raske põhjendada, miks omavalitsus jagab [toidupakke](#) distantsõppes olijaile, aga mitte karantiini määratud ja õppetöös osalevatele õpilastele, või jäävad koolist kaugemal elavad õpilased [koolitoidust](#) ilma selle tõttu, et toidu järel käimine võtab ebanõistlikult kaua aega.

Õiguskantsler selgitas, et linnadel ja valdadel tuleb ka [tervislikel põhjustel teistsugust toitu vajavatele õpilastele](#) korraldada sobiv vaheldusrikas koolilõuna. Kui omavalitsus on otsustanud jagada kõigile tasuta koolilõunat, siis tuleb eritoiduga seotud suurem kulu kanda omavalitsusel.

Koolid peavad arvestama [söögivahetunni aja](#) määramisel laste parimate huvidega ning välja selgitama, hindama ja kaaluma, kuidas on võimalik mõistlikke lahendusi silmas pidades söögivahetunnid kõige paremini korraldada.

Termokaamerad koolis

Erinevalt jälgimisseadmete kasutamisest ei reguleeri seadus termokaamerate paigaldamist koolis. Koolil on põhimõtteliselt [õigus termokaamerat paigaldada ja kasutada](#), kuid seda tuleb eelnevalt reguleerida kooli kodukorras. Õpilane saab minna kooliõe juurde, et see hindaks kaamera mõõtmistulemuse põhjal tema terviseseisundit. Kui õpilane kooliõe juurde ei lähevõi ei järgi tema juhiseid, saab kool olenevalt asjaoludest paluda õpilasel vanema teadmisel koolimajast lahkuda või paluda tal oma lapsele järele tulla.

Termokaamera võib olla seadistatud nii, et see täidab ka jälgimisseadme funktsiooni. Sel juhul võib kool jälgimist kasutada vaid koolimajja või kooli territooriumile sisenemise ja sealt väljumise kontrollimiseks ning õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustava olukorra ennetamiseks. Ohtlik olukord tuleb lahendada nii, nagu kooli kodukord ette näeb. Vanema nõusolekut lapse jälgimiseks vaja ei ole.

Huviharidus

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem murega, et tema Toila vallas elav laps soovis asuda õppima Jõhvi muusikakooli, kuid Toila vald ei olnud nõus katma muusikakooli õppekulusid. Vald põhjendas keeldumist väitega, et vanem jäi sooviavalduse esitamisega hiljaks. Samas polnud inimestele teatatud, mis tähtjaks tuleb vallavalitsusele oma soovist teada anda. Õiguskantsler leidis, et huvihariduse toetamine valdade ja linnade poolt väärrib tunnustust. Küll aga peaks kohalik volikogu kehtestama [huvihariduse toetamise reeglid](#), et elanikud teaksid, kes ja mis tingimustel toetust saab, ning et avaliku hüve jagamine oleks läbipaistev.

Taas tekitas lapsele ja perele probleemi lapse endise jalgpalliklubi soov saada uuel klubilt ligi tuhat eurot üleminekutasu. Konkreetse pere probleem lahendati ajutiselt: laps registreeriti uue klubi mängijana üheks aastaks, ilma et klubi oleks pidanud küsitud üleminekutasu maksma.

Õiguskantsler analüüsis mõne aasta eest laste spordiklubide vahetamise probleeme ning saatis spordiklubidele ja alaliitudele [soovitused](#) korrektseks asjaajamiseks. Spordiklubid on valdavalt eraõiguslikud juriidilised isikud, mistõttu õiguskantsler nende vaidlustesse sekkuda ei saa. Sellised vaidlused lahendatakse vajaduse korral kohtus.

Õiguskantsleril paluti ka hinnata, kas koolil oli õigus piirata õpilase laagris osalemist. Kool andis kolmanda klassi õpilasele loa osaleda kooli korraldatavas keelekümbluse laagris üksnes tugiisikuga. Tugiisiku tingimus seati vahetult enne laagri toimumist. Enne seda soovitas kool perel laagrist loobuda. Õiguskantsleri andmetel ei pakkunud kool lapsele laagris osalemiseks

ühtegi kohandust ning põhjendas oma otsust sellega, et laps vajab õppetöös erituge. Sellega rikkus kool lapse õigusi nii laagrit ette valmistades kui ka lapse osalemise kohta otsust tehes.

Laagri korraldamine eeldab [võrdsete võimaluste pakkumist](#). See tähendab, et laager tuleb korraldada võimalikult paljudele lastele, vajadusel tuleb kaaluda individuaalset lähenemist ja lapsevanema taotlusel ka mõistlikke kohandusi. Samuti on lapsel õigus avaldada arvamust, mida tuleks teha selleks, et ta saaks laagris osaleda. Kui kool siiski leiab, et kooli enda kohandused oleksid liiga koormavad või kahjustaksid teiste laste heaolu, peavad kooli põhjendused tuginema objektiivsetele kriteeriumidele. Kuna kool vastutab laagris kõigi laste heaolu eest, on tal õigus sellisel juhul last laagrisse mitte lubada.

Õigus lasteaiakohale

Paljud lapsevanemad kaebasid omavalitsuste peale, kes ei andnud lapsele lasteaiakohta.

[Koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (KELS) järgi tuleb vallal või linnal anda lasteaiakoht igale vähemalt 1,5-aastasele lapsele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning kattub vähemalt ühe vanema elukohaga. Seadus ei nõua, et lapsevanem peab saama koha enda soovitud lasteaias, vaid vallal või linnal tuleb tagada koht teeninduspiirkonna lasteaias.

Vald või linn on oma kohustuse täitnud siis, kui annab perele lasteaiakoha mõistliku aja jooksul. Üksnes lasteaiakoha järjekorda panemisest ei piisa. Kohtupraktikas on mõistlikuks ajaks peetud üldjuhul kaht kuud pärast lasteaiakoha taotluse esitamist.

Lapsevanematele, kes pöördusid õiguskantsleri poole lasteaiakoha murega, selgitati, kuidas kaitsta oma õigusi kohtu kaudu. Kohtupraktika kohaselt ei vabasta omavalitsust lasteaiakoha tagamise kohustusest elanikkonna kiire kasv, rahanappus ega muud sarnased põhjendused. Kui perele ei ole õigel ajal lasteaiakohta antud ja pere on selle tõttu kandnud lisakulusid (nt munitsipaallasteaiaga võrreldes kõrgem eralasteaia või lapsehoiu tasu), tuleb kohtupraktika kohaselt omavalitsusel need lisakulud perele hüvitada.

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, et vald või linn võib kasutada koolieelse lasteasutuse seadusega antud võimalust asendada 1,5–3-aastase lapse lasteaiakoht lapsehoiukohaga üksnes siis, kui vanem on sellega nõus. Valla või linna tegevus ei ole õiguspärane, kui lapsevanem on sunnitud otsima oma lapsele koha lapsehoius, kuna omavalitsus jätab seadust eirates perele lasteaiakoha tagamata.

Lasteaiakoha tagamise kohustuse kohta tuli palju küsimusi Saue vallast, mistõttu kontrollis

õiguskantsler valla lasteaedu puudutavaid määrusi. Õiguskantsler [leidis](#), et Saue Vallavalitsuse määruse „[Saue valla koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise kord ning lasteasutuse tegutsemise aeg](#)“ säte, mis seob lasteaiakoha kasutamise õiguse lapse kolmeaastaseks saamisega, on vastuolus seaduse ja põhiseadusega, kuna vanemate soovi korral tuleb lasteaiakoht anda vähemalt 1,5-aastasele lapsele. Samuti puudus määruses 1,5–3-aastasele lapsele lasteaiakoha taotlemise kord. Õiguskantsler palus Saue Vallavalitsusel viia määruse sätted seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Vallavalitsus andis teada, et on valmis määrust muutma.

Õiguskantsler [uuris](#) ka Saku valla lasteaiakoha tagamise korda. Uurimise aluseks oli lapsevanema kaebus, et Saku vald ei andnud tema lapsele taotletud ajaks kohta valla lasteaias. Selle tõttu otsis vanem oma lapsele lapsehoiukoha. Õiguskantsler leidis, et pole õiguspärane tagada lasteaiakoht esmajoonel 2–7-aastastele lastele. Seadus lubab 1,5–3-aastasele pakkuda ka lapsehoiukohta, ent kui vanem pole sellega nõus, tuleb lapsele anda lasteaiakoht. Seetõttu tegi õiguskantsler Saku Vallavalitsusele ettepaneku sellist seaduserikkumist edaspidi vältida ja anda lasteaiakoht kõigile lastele, kellel on selleks seaduse järgi õigus.

Õiguskantsler tegi selles asjas Saku Vallavolikogule ettepaneku viia määruse „[Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord](#)“ mõned sätted seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler pidas seaduse ja põhiseadusega vastuolus olevaks määruse sätet, mille järgi rahastatakse Saku valla eelarvest osaliselt 1,5–3-aastase lapse lapsehoiuteenust, kui vanem on taotlenud lasteaiakohta Saku valla lasteaias, kuid kui ta koha puudumise tõttu nõustub lapsehoiuteenusega. Peale selle nägi õiguskantsler probleemi sättes, mille järgi kinnitab hüvitise kõrgeima määra vallavalitsus. Hüvitise piirmäärad või hüvitise maksmise kriteeriumid peaks kinnitama volikogu. Saku vallavolikogu muutis [määrust](#) õiguskantsleri ettepanekutest lähtuvalt.

Mitmel juhul lahenes õiguskantsleri poole pöördunud inimese mure menetluse käigus. Näiteks selgus ühes asjas, et omavalitsusel oli võimalik perele sobivat lasteaiakohta pakkuda ning laps sai hakata lasteaias käima. Arusaamatuse põhjustas lasteaiakoha järjekorra ja lasteaiakoha andmise süsteemi keerukus. Teisel juhul tühistas lasteaed otsuse, millega lapsoli lasteaiast välja arvatud. Omavalitsus viis seadusega kooskõlla ka oma määruse sätteid, mis puudutavad lasteaiast väljaarvamist. Nimelt on koolieelse lasteasutuse seaduses kehtestatud, et lapse võib lasteaiast välja arvata üksnes siis, kui laps läheb kooli või vanema taotluse alusel. Muid aluseid seadus ette ei näe ning omavalitsus ei tohi neid ka kehtestada.

Lasteaiakoha sobivus

Mõnel juhul pidasid õiguskantsleri poole pöördunud lapsevanemad probleemiks valla või linna pakutud lasteaiakoha ebasobivust. Kui omavalitsus pakub lasteaiakohta, peab see olema perele asukoha poolest kättesaadav, et pere saaks seda kohta realselt kasutada. Kiiresti arenevates elumupiirkondades võib probleem olla terav, mistõttu tuleb omavalitsustel leida nendes kohtades paindlikud lahendused lasteaiakohtade arvu suurendamiseks .

Näiteks hindas õiguskantsler Harku valla lasteaiakohtade jagamist. Õiguskantsler [pidas](#) Harku valla tegevust selles asjas õiguspäraseks. Seadus kohustab lasteaiakohti jagades võimaluse korral arvestama seda, kas samas lasteaias käib juba sama pere lapsi. Seda oli Harku vald ka teinud. Õiguskantsler selgitas, et kuigi seadus ei kohusta andma lasteaiakohta pere elukohale võimalikult lähedal, tuleb koha pakkumisel arvestada ka konkreetse pere vajadusi. Nii ei saa pidada õiguspäraseks seda, kui vald või linn pakub perele kohta lasteaias, kuhu minek võtab ebamõistlikult kaua aega ja/või on liiga kulukas.

Lasteaiakoha kättesaadavust puudutas ka [soovitus](#), mille õiguskantsler saatis Häädemeeste vallale seoses Kabli lasteaiahoone sulgemisega.

Lasteaiatasu

Palju pöörduti õiguskantsleri poole ka lasteaiataasu asjus. Lapsevanemad küsisid, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas, et Saue vallas peavad vanemad maksma lasteaiataasu alla kolmeaastase lapse eest kaks korda rohkem kui üle kolmeaastase lapse eest.

Õiguskantsler [leidis](#), et osalustasu soodustus toob küll kaasa lapsevanemate erineva

kohtlemise, kuid soodustuse eesmärgi ja omavalitsuse otsustusõigust arvestades ei ole see meelevaldne ega põhiseadusvastane.

Küll aga soovitas õiguskantsler Saue Vallavolikogul määruses „[Koolieelse eralasteasutuse ja -lapsehoiu teenuse toetamise kord](#)“ ühemõtteliselt ja selgelt sätestada, kas vald toetab laste eralasteaias ja lapsehoiuis käimist vabatahtlikult või täidab ta toetust makstes seadusega pandud kohustust (vt [ettepanek](#) Saue vallale). Kui see on omavalitsusele pandud kohustuse täitmine, tuleks jälgida, et peresid ei seataks teenuse eest tasumisel halvemas olukorda. Näiteks ei saa eralasteaia ja lapsehoiu toetuse suurus sõltuda sellest, kas mõlemad vanemad on registreeritud valla elanikuks või mitte, sest munitsipaallasteaia kohatasu suurus sellest ei sõltu. Kui aga eralasteaia ja lapsehoiu toetust pidada valla vabatahtlikult antud soodustuseks, langeksid küsimused põhiseaduspärasuse kohta ära.

Sarnast seisukohta väljendas õiguskantsler oma [kirjas](#) Viimsi vallale. Lapsevanem, kes jäi lasteaiakohata ja pidi oma lapse panema seetõttu eralasteaeda, palus kontrollida eralasteaedade toetamise korda Viimsi vallas. Õiguskantsler leidis, et eralasteaia määruse alusel makstavat toetust saab pidada valla vabatahtlikult antavaks toetuseks ja seega on see põhiseaduspärane. Vallad ja linnad ei ole kohustatud eraõiguslikke lasteaedu rahastama ega seal käivaid peresid toetama.

Avalduse lahendamise ajal võttis Viimsi vald vastu uue eralasteaedade toetamise korra. Uus kord võrdsustas küll eralasteaias ja munitsipaallasteaias käivate laste kohatasu, kuid võinuks tähendada avaldaja lapse jaoks lasteaia vahetust. Seetõttu soovitas õiguskantsler silmas pidada, et lasteaiakoha andmise, nagu kõigi teiste last puudutavate otsuste puhul, tuleb esmajoones lähtuda lapse parimatest huvidest.

Õiguskantsleril tuli vastata ka küsimusele, kas lasteaiatasu võib olla suurem siis, kui laps käib teise omavalitsuse munitsipaallasteaias. Õiguskantsler [leidis](#), et kui vald toetab vabatahtlikult oma elanike käimist teise omavalitsuse munitsipaallasteaias, on tegemist lisasoodustusega, mida oma elanikele pakutakse. Seda eeldusel, et vald suudab pakkuda kõigile oma valla elanikele lasteaiakohta oma vallas. Niisugusel juhul on vallal õigus määrata, kui palju peavad pered maksma lasteaiatasu teise omavalitsuse munitsipaallasteaias ning milliseid soodustusi neile antakse.

Laste kohtlemine lasteaias

Nii nagu varem küsiti ka lõppenud ülevaateaastal, kas lasteaed saab kohustada last lõuna ajal

lasteaia magama.

Lasteaedade kohta kehtiv [määrus](#) näeb ette, et vähemalt nelja-aastased ja vanemad lapsed peavad saama ise valida, kas nad soovivad lasteaia puhkeajal teha uinaku või tegelda mõne vaikse tegevusega. Praktikas on selle määruse täitmisega aga probleeme.

Seda, kas laps vajab päevast und või mitte, otsustab eelkõige lapsevanem, lähtudes lapse unevajadusest ja muudest huvidest. Vanem ja lasteaed peavad jõudma puhkeaja korralduses kokkuleppele.

Õiguskantslerile kirjutati ka juhtumist, kus lasteaia õpetaja pani lapse suule paberteibi. Kriminaalmenetlust selles asjas ei alustatud, kuid kohalik omavalitsus reageeris toimunule kiiresti ning lõpetas teo toime pannud õpetajaga töösuhte. Lapse väärkohtlemine, sealhulgas lapse alavääristamine või karistamine mis tahes viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist, on lastekaitseaduse kohaselt keelatud.

Viiruse levikust tingitud piirangud lasteaia

Koroonaviiruse epideemiline levik mõjutas ka lasteaedade tegevust ja õiguskantsler sai sellega seoses mitmeid avaldusi.

Ühel juhul keeldus lasteaed last vastu võtmast, kuigi laps ei olnud haige ega haigestunud personali lähikontaktne. Õiguskantsler pidas mõistetavaks, et lasteaed soovitas võimaluse korral lapsi lasteaeda mitte tuua. Ometi ei olnud lasteaial õigust last lasteaeda mitte lubada, sest lapsel ei olnud haigusnähte ja ta ei pidanud olema ka eneseisolatsioonis. Õiguskantsler [soovitas](#) lasteaial edaspidi sellist viga vältida. Kui lapse rühma õpetajad ei saanud tööl käia, oleks tulnud laps ajutiselt mõne teise rühma koosseisu arvata.

Õiguskantsler möönis, et võib-olla oleks mõistlik täiendada koolieelse lasteasutuse seadust sättega, mis võimaldaks lasteaia erandjuhul ajutiselt sulgeda. Otsuse saab teha Riigikogu.

Sooviti teada, kas lasteaed tohib vanemalt küsida, miks laps lastaeda tuuakse, kui Vabariigi Valitsus on tungivalt soovitanud lapsi hädavajaduseta lasteaeda ega lapsehoidu mitte viia. Samuti päriti, kas lasteaial on õigus küsida lapse tervise kohta, kui on põhjust arvata, et lapse lähikonnas on keegi koroonaviirusega nakatunud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kuigi Vabariigi Valitsus on soovitanud viia laps lasteaeda vaid hädavajadusel, pole seda siiski keelatud teha. See tähendab, et lasteaed ei tohi sellises

olukorras keelduda last vastu võtmast. Vanemate hädavajaduse uurimine, ammugi selle põhjal otsuste tegemine ei ole lasteaia pädevuses.

Lasteaia ja kooli hoolekogu

Õiguskantslerilt küsiti korduvalt, mil määral tuleb omavalitsusel või direktoril arvestada kooli ja lasteaia hoolekogu arvamusega.

Õiguskantsler leidis mitme kaebuse asjaolusid hinnates, et hoolekogu õigusi ei ole rikutud. Näiteks võib omavalitsus otsustada, kes ja kuidas kehtestab toidukorrast loobumise tingimused. Niisiis saab pidada põhjendatuks, et [Tartu linn soovib reguleerida toidukorrast loobumist ühtselt](#) kõigis linna lasteasutustes. Lasteaia hoolekogu võib teha linnavalitsusele ettepanekuid tingimusi muuta, kuid see ei tähenda, et tingimuste muutmine on hoolekogu pädevuses ja et linnavalitsus peab hoolekogu ettepanekutega nõustuma.

Olgu otsuseks haridusreform, koolide ümberkorraldamine, põhimääruse kehtestamine, õppetöö üleviimine teise õppehoonesse või lasteaia õpetajate töö ümberkorraldamine – otsus tuleb teha kohalikul omavalitsusel või kooli direktoril. Omavalitsus peab igal juhul täitma seadusest tulenevaid ülesandeid, näiteks hoolitsema, et õpe vastaks riiklikule õppekavale, et õppekeskkond oleks turvaline ja et tuge vajavaid õpilasi toetataks. Hoolekogu ei saa võtta vastutust kohaliku omavalitsuse, lasteaia või kooli ülesannete täitmise eest. Paljudel otsustel on rahaline mõõde, mis tähendab, et valikud tuleb teha kohalikul omavalitsusel.

Laps ja tervis

Lõppenud ülevaateperioodil leidis lahenduse probleem, millele õiguskantsler [juhtis tähelepanu](#) juba 2019. aasta juulikuus. Nimelt muutis Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul psühhiaatrilise abi seadust nii, et piisavalt küpsel ja kaalutusvõimelisel alla 18-aastaselt noorel endal on õigus anda teavitatud nõusolek psühhiaatrilise abi saamiseks. Kui muude tervishoiuteenuste saamisel sõltub juba aastaid noore iseotsustusõigus tema [kaalutusvõimest](#), mida hindab tervishoiutöötaja, siis psühhiaatrilise abi saamiseks saab kaalutusvõimeline noor ise nõusoleku anda alates 3. aprillist 2021, mil jõustusid psühhiaatrilise abi seaduse muudatused.

Vanema nõusoleku teema on aktuaalne ka koroonaviiruse vastu vaktsineerimisel.

Ülevaateperioodil küsiti õiguskantslerilt, kas lapse vaktsineerimiseks koolis peab olema

vanema nõusolek.

Õiguskantsler [selgitas](#), et Covid-19 vastu vaktsineerimisel kehtivad samasugused reeglid nagu teiste nakkushaiguste vastu vaktsineerimisel. Vaktsineerimine on vabatahtlik. Vabatahtlikkuse põhimõtte kehtib ühtmoodi nii täiskasvanutele kui noortele.

Üldreegel on, et patsiendi võib läbi vaadata ja talle tervishoiuteenust osutada (sh vaktsineerida) üksnes tema nõusolekul. See tähendab, et tervishoiuteenuse osutaja peab patsienti asjakohaselt teavitama (mh vajaliku tervishoiuteenuse kättesaadavusest, olemusest ja otstarbest, selle osutamise kaasnemist ohtudest ja tagajärgedest) ning seejärel on patsiendil õigus otsustada, kas ta võtab pakutava teenuse vastu või keeldub sellest.

Piiratud teovõimega patsiendil (sh lastel) on patsiendiõigused (sh õigus anda nõusolek või sellest keelduda) niivõrd, kui võimeline vastutustundlikult kaaluma kõiki poolt- ja vastuväiteid. Kui tervishoiutöötaja hinnangul ei ole alaealine võimeline ise kõiki poolt- ja vastuväiteid vastutustundlikult kaaluma, on nõusoleku andmise õigus alaealise seaduslikul esindajal – tavaliselt lapsevanemal. Ka sel juhul, kui vaktsineerimiseks annab nõusoleku lapsevanem, peab vaktsineerimisega nõus olema ka laps (loe lähemalt [juhendi](#) punktid 17 ja 18). Kui tervishoiutöötaja hinnangul on noor piisavalt kaalutusvõimeline, tuleb arstil lähtuda noore enda otsusest. Sel juhul ei ole vanemal õigust lapse vaktsineerimise üle otsustada.

Tervishoiutöötaja on kohustatud enne teenuse osutamist hindama alaealise patsiendi kaalutusvõimet, kui alaealine tuleb vastuvõtule ilma vanemata. Vanus võib olla üks kriteerium, mille järgi hinnata lapse kaalutusvõimet, kuid see ei saa olla ainus kriteerium. Ei saa eeldada, et alaealine patsient on tingimata kaalutus- või vastutusvõimetu, kuid ei saa eeldada ka seda, et ta on igal juhul võimeline kõiki riske kaaluma. Noore kaalutusvõime tuleb välja selgitada konkreetsest juhtumist lähtudes. Lapse kaalutusvõimet hinnatakse samamoodi nagu täiskasvanu kaalutusvõimet.

Selleks et patsient suudaks asjaolusid kaaluda ja nende üle otsustada, peab ta mõistma oma haiguse olemust ja tema ees seisvaid valikuid. Ta peab talle antavast teabest aru saama ja suutma teha selle põhjal järeldusi. Samuti peab patsient suutma saadud teabe ja oma väärtushoiakute põhjal otsuse teha ning sellest tervishoiutöötajat teavitada. Mida suuremad riskid otsusega kaasnevad, seda suuremat kaalutusvõimet eeldab otsuse tegemine. Kui tervishoiutöötajal tekib kahtlus, et noor ei suuda kõiki riske vastutustundeliselt kaaluda, tuleb küsida vanema nõusolekut.

Kooliealiste laste ja noorukite vaktsineerimisi korraldab enamasti kooliõde.

Koolitervishoius kehtib praegu eriregulatsioon. Kooliõde võib õpilast vaktsineerida üksnes tema lapsevanema või muu seadusliku esindaja kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusoleku alusel. Sotsiaalministri määrus näeb ette, et kooliõde teatab vaktsineerimisest õpilase vanematele ning küsib ka õpilase nõusolekut, seda tehakse vähemalt üks nädal enne plaanitavat vaktsineerimist. Õpilase seaduslik esindaja peab kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teatama, kas ta on vaktsineerimisega nõus või mitte ning seda vastust säilitatakse õpilase tervisedokumentide hulgas.

Seega on õpilase koolis vaktsineerimiseks vaja nii lapse kui ka vanema nõusolekut. Kui üks vanem annab nõusoleku, võib tervishoiutöötaja eeldada ka teise vanema nõusolekut. Kui teine vanem on väljendanud vastuseisu lapse vaktsineerimisele, ei saa ühe vanema nõusoleku alusel last vaktsineerida.

Seaduste kohaselt ei saa kool kohustada lapsi vaktsineerima, kuid võib anda teavet vaktsineerimise korralduse kohta koolis.

Ravist keeldumine

Lastearstid küsisid õiguskantslerilt, kuidas tagada lapse parimad huvid juhul, kui lapse abivajadus on meditsiiniliselt põhjendatud, kuid vanemad keelduvad tema ravist.

Lastearstidele teeb muret, et lapse elu ja tervise kaitseks algatatud lastekaitse- ja kohtumenetlused võtavad liiga kaua aega. Samuti leiavad lastearstid, et lastekaitse spetsialistide töös on vajakajäämisi, mille tõttu jäävad lapse huvid selles keerulises olukorras mõnikord kaitseta.

Õiguskantsleri Kantseleis 15. juunil 2021 toimunud ümarlinal, kus osalesid lastearstid, kohtunikud, lastekaitse spetsialistid ning Sotsiaalkindlustusameti, Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi esindajad, tõdeti, et kui lapse elu või tervis on ohus, tuleb lapse kaitseks sekkuda ning kõik osapooled peavad tegutsema kiiresti. Tervishoiuasutusel on võimalik pöörduda lapse huvide kaitseks kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja poole või otse kohtusse. Kohtul on võimalik lapse huvide kaitseks piirata vanema otsustusõigust tervise küsimustes ning määrata lapsele erieestkostja.

Olukorras, kus lapse elu ja tervise päästmiseks tuleb väga kiiresti reageerida, on mõistlik, et

tervishoiuasutus pöördub ise kohtu poole. Samuti on oluline, et tervishoiuasutus esitab kohtule tõendid lapse tervisliku seisundi kohta. Selliseks tõendiks võib olla lapse raviarsti arvamus või väljavõtte haigusloost.

Ennetav tervisekontroll

Perearstikeskus küsis õiguskantslerilt, kas kodus sündinud lapse vanem saab loobuda lapse sünnijärgsest tervisekontrollist ning ka edaspidisest lapse tervise kontrollimisest perearsti juures.

Õiguskantsler selgitas [vastuses](#), et ennetavat tervisekontrolli perearsti juures saab patsiendile teha üksnes tema nõusolekul (lapse puhul üldjuhul vanema nõusolekul). Ehkki õigusaktides ei ole sõnaselgelt sätestatud, et vanem peab viima lapse ennetavaks tervisekontrolliks perearsti juurde, on sel viisil lapse tervise jälgimine lapse parimates huvides.

Õiguskantsler leidis, et kui vanem keeldub lapse ennetavast tervisekontrollist, võiks perearst küsida vanemalt keeldumise põhjust, proovida veenda vanemat tervisekontrolli vajalikkuses ning koostöös vanemaga leida võimalus lapse tervist jälgida (nt koduvisiit). Kui vanem ei tee perearstiga koostööd või keeldub ennetavast tervisekontrollist mõjuva põhjusega, on lastekaitsetöötaja poole pöördumine põhjendatud. Perearst peaks viivitamata teatama lastekaitsetöötajale, kui on põhjust arvata, et lapse tervis võib olla ohus.

Ennetus ja edendus

Õiguskantsleri ülesanne on ka laste õigusi tutvustada ja tugevdada laste positsiooni aktiivsete ühiskonnaelus osalejate ja kaasaraäkijatena. Õiguskantsler teeb lasteombudsmanina analüüse ja uurimusi lapse õiguste valdkonnas ning annab nende põhjal soovitusi laste olukorra parandamiseks. Lasteombudsman esindab laste huve ka õigusloomes ning korraldab lapse õigusi käsitlevaid koolitusi ja seminare.

Laste õiguste alases ennetustöös on olnud olulisel kohal laste kohtumised õiguskantsleriga. Paraku ei võimaldanud koroonaviiruse levikust tingitud piirangud korraldada silmast silma kohtumisi sama palju nagu varasematel aastatel. Suvel, pärast piirangute leevendamist, õnnestus kõiki ohutusreegleid järgides mõned kohtumised noortega siiski teha.

Õiguskantsleri Kantseleid külastas mitukümmend noort, kes osalesid Lastekaitse Liidu ja Sotsiaalkindlustusameti korraldatud suvelaagris ning Asenduskodutöötajate Liidu korraldatavas arenguprogrammis. Kohtumisel arutleti lapse õiguste ja kohustuste üle ning

tutvustati noortele lasteombudsmani tööd. Peale selle toimusid kohtumised Eesti Noorteühenduste Liidu ja Eesti Õpilasesinduste Liidu esindajatega.

Õiguskantsleri Kantselei eestvedamisel valmisid [heliklipid ja retseptid](#) selle kohta, milliseid vanemaid lapsed vajavad. Hea vanema retsepte koostasid lapsed loovkirjutamise käigus, mida aitas korraldada Eesti Lastekirjanduse Keskus. Laste arvamusi esitleti lapsendamise nädala raames MTÜ Oma Pere, Tervise Arengu Instituudi, MTÜ SEB Heategevusfondi ja Õiguskantsleri Kantselei korraldatud seminaril.

Noorte hääl kohalikel valimistel

2021. aasta oktoobris toimuvad taas kohalike omavalitsuste volikogude valimised. Kohalikel valimistel saavad hääletada ka 16- ja 17-aastased noored, mistõttu tuleb hoolitseda, et koolid jääksid valimisperioodil üritusi korraldades poliitiliselt erapooletuks. Sel eesmärgil uuendati Eesti Noorteühenduste Liidu eestvedamisel ning Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Õiguskantsleri Kantselei kaasabil valimiste [hea tava](#) kokkuleppeid. Hea tava hõlmab põhimõtteid, kuidas ausalt, vabalt ja lähedalt koolis valimistest rääkida. Hea tava põhimõtteid tutvustaval [arutelul](#) osales ka õiguskantsler.

Eesseisvate valimistega seoses toimusid Õiguskantsleri Kantselei, Lastekaitse Liidu ja Rakendusliku Antropoloogia Keskuse eestvedamisel [veebitunnid](#) ja [fotojaht](#) „Laste ja noorte hääl kohaliku elu korraldamisel“. Laste mõtete kogumiseks ja nende igapäevaelu ning kohalikkude elukorraldust puudutavate ootuste väljaselgitamiseks tehti erinevates Eesti koolides veebitunde, mille ajal lastega koos neid teemasid arutati.

Selgus, et lapsed ja noored soovivad mitmekesisemaid vaba aja veetmise võimalusi, korrastatud keskkonda, turvatunde tagamist avalikus ruumis ja mänguväljakutel, kõnniteid, foore ja liiklusmärke laste mängualade tähistamiseks. Lapsed ja noored ootavad paremat teavitustööd neile suunatud ettevõtmiste kohta, mitmekesisemat ja rikkalikumat koolitoitu, huvihariduses osalemise suuremat toetamist, puudust kannatavate laste ja perede toetamist. Väga paljud lapsed rääkisid psühholoogilise toe vajadusest ning soovisid, et see oleks senisest kättesaadavam.

Laste arvates on kohaliku elu korraldamisel raskem kaasa rääkida noorematel, näiteks alla kümneaastastel lastel, muukeelsetel lastel ja noortel, aga ka vaimse tervise probleemide või erivajadusega lastel ja noortel. Selleks et laste häält oleks paremini kuulda, peavad lapsed ja noored vajalikuks regulaarselt kohtuda täiskasvanutega, kes võiksid julgustada neid rääkima

ning küsida nende arvamust, mitte naeruvääristada laste mõtteid. Vajaduse korral võiks selleks kaasata spetsialiste.

Fotojahil kutsuti lapsi ja noori koguma tähelepanekuid nende kodukoha lapsesõbralikkuse kohta. Osalejatel paluti jäädvustada oma kodukohas paiku, mis tuleks lapsesõbralikumaks muuta, mis on lastele ebamugavad või suisa ohtlikud, või vastupidi, tuua häid näiteid kohtadest, kus on laste vajadustega arvestatud ning kus lastel on hea olla.

Infomaterjalid

Õiguskantsleri nõunikud aitasid koostada mitmesuguseid lapse õigusi tutvustavaid video- ja trükimaterjale. Tehti videoloengud [lapsesõbralikust menetlusest](#) ja [lapsesõbralikust tervishoiust](#). Mõlemad videod valmisid koostöös Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusametiga. Valmis ka videoloeng „[Miks me ikka veel räägime lapse õigustest](#)“ koos MTÜ-ga Mondo. Lastekaitse Liidu Noortekogu ärgitusel tutvustasid [õiguskantsler](#) ja tema [nõunikud](#) oma tegemisi ajakirjas Märka Last.

Õiguskantsleri Kantselei eestvedamisel ilmus mitmekülgne ja eri valdkondi kajastav [ülevaatekogumik](#) „Lapsed Eesti ühiskonnas“. Kogumiku tegemisel osales enam kui 40 eksperti. Kogumiku ülesehitus lähtub lapse õiguste aluspõhimõtetest ning selles on kirjeldatud, kuidas Eesti lastel läheb. Üheksa peatükki annavad ülevaate lapse õiguste üldpõhimõtetest, lapse õigusest tervisele, perekonnale, haridusele, turvalisusele ja kaitsele, aga ka laste elustandardist, kokkupuudetest korrakaitsesüsteemiga ja laste õigusrikkumistest ning kodakondsuseta ja saatjata laste õigustest.

Kogumiku autorid on analüüsinud laste olukorda eri eluvaldkondades ning teevad ettepanekuid, kuidas Eesti laste elu paremaks muuta. Lapse õigused on õigussüsteemi osa ning riik peab sobivate ja toimivate vahendite abil tutvustama täiskasvanutele ja lastele konventsiooni põhimõtteid. Ülevaatekogumik on selleks hea võimalus.

Kuna andmed laste olukorra kohta on killustunud mitme asutuse vahel, on ilmunud kogumiku suureks väärtuseks ka lapsi puudutava statistika avaldamine. Kogumik on mõeldud poliitikakujundajatele ja lastega töötavatele spetsialistidele, aga ka laiemale lugejaskonnale, samuti lastele endile. Kogumik on avaldatud õiguskantsleri veebilehel. Artiklitest leiab ka otseteed uuringutele, õigusaktidele ja teadusartiklitele. Kogumikku tutvustati „[Vikerhommiku](#)“ saates, [Õpetajate Lehes](#) ja ajakirjas [Sotsiaaltöö](#).

Koostöös Andmekaitse Inspeksiooniga ajakohastas Õiguskantsleri Kantselei [juhendit](#)

„Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“. See võiks olla väike käsiraamat igale inimesele, kes märkab tuge vajavat last või noort ning peab sellest teada andma. Juhend annab ülevaate, millistel juhtudel, kellele, mida ning mis kanaleid kasutades abivajavast lapsest teatada. Sealt leiab ka konkreetseid viited, mis seadusesätetele on seejuures õigus toetuda, arvestades isikuandmete kaitse nõudeid.

Juhend on vajalik, kuna paljud inimesed paraku ei tea veel, et lapsi puudutava murega tuleks esmajärjekorras pöörduda lasteabitelefoni

116 111 või kohaliku lastekaitsetöötaja poole. Möödunud ülevaateperioodil küsisid õiguskantslerilt selle kohta nõu näiteks üks abivajav noor ise, aga ka sotsiaalmeedias abivajavat last märganud inimene ja lapsena õpetaja ahistamist kogunud täiskasvanu, samuti lastega töötavad spetsialistid. Eriti oluline on abivajavat last märgata ja temast teada anda pandeemiast tingitud isolatsiooni ajal, kui lapse koduvälised suhted ja seega ka võimalused oma murest rääkida võivad olla piiratud või ära lõigatud. Meediasse on jõudnud lood lastest, kes on aastaid talunud kodus väärkohtlemist, kuid keegi pole seda märganud.

Koolitused ja üritused

Õiguskantsleri nõunikud koolitavad regulaarselt lastekaitse- ja sotsiaaltöötajaid. Ülevaateaastal pakuti lapse õiguste alast koolitust ka kohtunikele, advokaatidele, noorsootöötajatele, Sotsiaalkindlustusameti järelevalveametnikele ja arstiteaduskonna üliõpilastele. Õiguskantsleri nõunik esines [Tartu Ülikooli eetikakeskuse 13. väärtuskasvatuse konverentsil](#) ettekandega „Võrdsed võimalused – kas kättesaamatu ideaal või igapäevane tegelikkus“.

Selleks et aidata kaasa lapsesõbraliku menetluse põhimõtete juurutamisele politseitöös, jätkas Õiguskantsleri Kantselei koostöös Politsei- ja Piirivalveameti, Prokuratuuri, Sotsiaalkindlustusameti ja Justiitsministeeriumiga seminare politseinikele ja prokuröridele. Seminaridel jagati praktilisi soovitusi, kuidas igapäevases politseitöös arvestada lapse vajadusi ja huve ehk kuidas tagada lapse heaolu. Seminaridel tutvustati ka materjale, millele politseinikud saavad toetuda lapsesõbraliku menetluse korraldamiseks: politsei laste kohtlemise juhend; prokuröride [kokkulepe](#) alaealiste erikohtlemise kohta kriminaalmenetluses; lapsesõbraliku menetluse [meelespea](#); õiguskantsleri [juhend](#) laste õigustest esmasel kokupuutel politseinikega.

Koolitustel vastati ka küsimustele lapsesõbraliku menetluse kohta, mida inimesed on möödunud aasta jooksul õiguskantslerilt küsinud. Näiteks selgitati, kui oluline on vanem

võimalikult kiiresti ja sisuliselt kaasata lapse õigusrikkumise arutamisse. Vanemat võiks olukorrast informeerida juba enne lapse küsitlemist ja anda talle soovi korral võimalus küsitlemise juures viibida. Siis saab vanem seista selle eest, et tema lapse õigused oleksid kokkupuutel politseiga igakülgsest tagatud. Vanema kõrvalejätmist lapse küsitlemisest peab politseiametnik igal juhul kaaluma ja põhjendama. Lapse küsitlemist planeerides tuleb politseiametnikul arvestada, et küsitluseks valitud aeg oleks lapsele sobiv, ei segaks tema õppetööd ega muid lapsele olulisi tegevusi (nt huviharidus).

[Õigusteadlaste päevade](#) üks aruteludest oli esmakordselt pühendatud lapse õigustele. Arutelu toimus õiguskantsleri nõunike eestvedamisel, selles osalesid Sotsiaalkindlustusameti, Advokatuuri, Ühinenud Kohtutäiturite ja Tartu Ülikooli esindajad. Vestlusringis tuli juttu lapsesõbralikust menetlusest, hooldusõigusest ja suhtluskorrast ning perekonnaelu puutumatuses. Selgitati, mida tähendab lapsesõbralik menetlus, arutleti lapse ja vanema suhte tagamise keerukuse ja võimaluste üle ning analüüsiti eri riikide kogemuse näitel, kus on perekonnaellu sekkumise piirid.

Ka inimõiguste nõukoja 2020. aasta sügisel toimunud kohtumine oli pühendatud laste ja noorte õigustele. Tutvustati väikelaste vaimse tervise toetamise võimalusi, selle kohta koostatud [infovoldikut](#) ning noorte vaadet vaimsele tervisele. Vaadati tagasi, kuidas mõjutasid noori ja lapsi eriolukorra piirangud koolides ja lasteaedades. Tutvustati uuringuid avaliku ruumi [ligipääsetavusest](#) lastele ja koolikiusamisest. Arutusel olid lapse õigused tervishoiusüsteemis, sh psühhiaatrilise abi saamisel. Kõneldi lapse õigustest perele ja suhtlusele kinnipeetava vanemaga.

Pimedate Ööde festivali laste- ja noortefilmide (Just Film) kavas linastus taas laste õiguste programm, mis valmis koostöös Just Filmi, Õiguskantsleri Kantselei, Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti, Politsei- ja Piirivalveameti ja Lastekaitse Liiduga. Laste õiguste programmi võis festivalil näha üheksandat korda. Valitud filmide linastustele järgnesid arutelud, kus eksperdid ja tuntud inimesed arutasid nähtut koos vaatajatega. Vene emakeelega noorte huvi suurendamiseks on programmi filme järjest rohkem tõlgitud ka vene keelde. 2020. aastal toimus mitu filmijärgset arutelu vene keeles. Lapse õiguste programmi filme käis kahe nädala jooksul vaatamas 2932 filmisõpra.

Lasteombudsman saab aidata ühiskonda lapsesõbralikumaks muuta veel sel viisil, et tunnustab häid inimesi, kes on koos lastega või laste heaks midagi silmapaistvat teinud. Laste huvide eest seisvate organisatsioonide algatatud tunnustusüritus „[Lastega ja lastele](#)“ toimus 2021. aastal kaheksandat korda. President Kersti Kaljulaid ja õiguskantsler Ülle Madise

tänasid inimesi, kes on oma uute algatuste või pikemaajalise tegevusega oluliselt aidanud laste heaolu suurendada. Seekordsest tunnustusüritusest valmis ka [telesaade](#), mida ETV näitas lastekaitsepäeval, 1. juunil. Alates 2021. aastast on lastekaitsepäev kuulutatud ametlikult lipupäevaks.

Lastekaitsepäeval toimunud Riigikogu sotsiaalkomisjoni ja rahvastikukriisi lahendamise probleemkomisjoni ühisel [avalikul arutelul](#) juhtis õiguskantsleri nõunik tähelepanu vajadusele suunata toetus ja abi otse lastele. Lahendused peavad lähtuma lapse vajadusest ning toetama lapse arengut olenemata sellest, millised on pere võimalused. Riigi abi andmisel tuleb jälgida, et see ei oleks diskrimineeriv, tõrjuv ega sildistav.

Õigusriik

Suure osa õiguskantsleri tööst moodustab järelevalve riigiasutuste tegevuse üle. Täpsemalt see, kas inimeste, asutuste ja ettevõtete elu korraldavad seadused ja teised õigusaktid on põhiseaduse ja teiste seadustega kooskõlas ning kas kehtivaid norme ka õiguspäraselt rakendatakse. Õigusriigi tuumaks on põhimõte, et kõik on seaduse ees võrdsed. Võimude lahususe põhimõte ja sõltumatud institutsioonid peavad tagama olukorra, kus normide õiguspärasust saab kontrollida ja vajadusel vaidlustada.

Koroonapiirangud ja üldkorraldus

Õigusriiklus vajab hoolt ja tähelepanu igal ajal. Selle arvelt ei tohi kompromisse teha ka siis, kui tõrjutakse nakkushaigust, tõkestatakse rahapesu, jagatakse toetusi või tehakse midagi muud vajalikku. Kriisiolukorras on siiski ette tulnud põhiõiguste tagamiseks kehtestatud reeglite painutamist või eiramist, sest kriis nõudvat seda ning teisiti ei olevat võimalik. Sellisel moel argumenteerides, eeskätt emotsionaalselt kriisi lahendamise vajadusi rõhutades ning seetõttu õigusriigi arvelt silma kinni pigistades hakkab elu kujundama normi asemel üksik suunis, seaduse asemel käskkiri.

Üksikjuhtumil põhinev otsustamine paneb löögi alla võrdse kohtlemise ja võimaldab halduse omavoli. Riigielu olulised küsimused peab põhijoontes ja kõigile põhimõtteliselt ühtmoodi kehtestama Riigikogu. Täidesaatev võim peab püsima Riigikogu kehtestatud reeglite piires.

Õiguskantsler [pidi näiteks juhtima tähelepanu](#), et omavalitsus ei saa koroonalukorrale viidates kehtestada põhiõiguste piiranguid seadusliku aluseta. Samuti [märkis](#) õiguskantsler,

et seadus ei luba politseiprefektil jõustada alkoholsete jookide müügi piirangut üleöö pelgalt nii, et korraldusest antakse avalikult teada.

Ülevaate aasta jooksul selgitas õiguskantsler korduvalt, millised on SARS-CoV-2 leviku tõkestamiseks piirangute kehtestamise [üldised lähtekohad](#). Nakkushaiguse tõrje korral tuleb arvestada, et põhiseaduse §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse nõue lubab kehtestada üksnes neid põhiõiguste piiranguid, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud. Hindama peab iga piirangut eraldi, aga ka kõiki samaaegselt seatud piiranguid kogumis.

Keeldudel ja käskudel peab olema nende tegelikku prognoositavat mõju arvestades põhjuslik seos nakatumise vähenemisega. Kui on valida mitme ohu tõrjeks toimiva piirangu vahel, tuleb valida põhiõigusi kõige vähem piirav meede. Uue tundmatu ja arvatavalt suure ohu tekkimisel on küll mõeldav esialgu rakendada piiranguid ka ettevaatuspõhimõttel, aga kui ohuolukord püsib, tuleb lisanduvatele teadmistele toetudes piirangud üle vaadata ja ajakohastada. Kui oht ei ole enam tundmatu, võib selle tõrjumiseks seada üksnes selliseid piiranguid, mille toime on tõendatud.

Hiljemalt pärast õigusakti vastuvõtmist tuleb avalikustada otsuse tegemise aluseks olnud uuringud ja analüüsid. Piirangu mõju tuleb hinnata nii enne piirangu kehtestamist kui ka perioodiliselt tagantjärele. Need piirangud, mida pole vältimatult vaja või mis on negatiivse kõrvalmõju tõttu muutunud ülemääraseks, peab viivitamata kehtetuks tunnistama. Piirangu põhiseaduspärasus sõltub sellest, kui palju parajasti seda piirangut vajatakse, teisisõnu, kas piirangu vajadus kaalub üles isikute põhiõiguste kitsendamise.

Mõistagi mõjutab nakkushaiguse epideemiline levik tervishoiusüsteemi toimimist ja võib ohustada kõigi inimeste võimalusi saada vajalikku arstiabi. Sellises olukorras piirangute vajadus muutub. Õiguskantsler jälgib tähelepanelikult olukorda, sh ühelt poolt nakkuse leviku tendentsi ja vaksineerituse laienemist ning teiselt poolt ohtu, mida seostatakse koroonaviiruse muteerumisega ning selle käigus tekkivate viiruse uute tüvede võimaliku allumatusega vaktsiinidele.

Üksikasjalikumalt käsitles õiguskantsler [toitlustusasutustele kehtestatud piiranguid](#).

Õiguskantsler pidi korduvalt [selgitama](#) ka Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud koroonapiirangute õiguslikku iseloomu.

Õigusaktid jagunevad üldaktideks ehk õigustloovateks aktideks ning üksikaktideks.

Põhiseaduse § 87 punktis 6 on öeldud, et Vabariigi Valitsus annab seaduse alusel määrusi ja korraldusi. Määrus on üldakt ja korraldus üksikakt. Üldaktid on tavaliselt üldised käitumiseeskirjad, mis on kehtestatud määratlemata isikute ringile tähtajatult. Üksikaktiga reguleeritakse tavaliselt konkreetse isiku tegevust või olukorda. Kui üksikakt piirab isiku õigusi, peab selle andmiseks enne olema kehtestatud seaduslik alus ehk üldakt.

Üld- ja üksikaktide eristamine on õiguslikult keeruline, sest iga ebatüüpiline olukord on eriline ning üksiku ja üldise vahele ei ole võimalik selget piiri tõmmata (vt lähemalt [M. Ernits. Määruse mõiste. Õiguskeel 2010/3](#)). Üksikakti alaliigiks olev üldkorraldus jääbki olemuselt üld- ja üksikakti vahepeale.

Riigikohus on üld- ja üksikaktide liigitamisel kaalunud mitmeid aspekte: õigusaktiga hõlmatud isikute ringi, territooriumi suurust, õigusakti liigiga seotud õiguste ulatust (eelkõige menetluse kaasamise ja õigusakti vaidlustamise võimaluste osas) ja muud. Sealjuures ei ole kohus pidanud määravaks Riigikogu määratlust akti liigi kohta. Kohus võib Riigikogu valiku koguni põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistada ([RKÜKo 31.05.2011, otsus nr 3-3-1-85-10](#)).

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (NETS § 28 lõiked 2, 5 ja 6 nende omavahelises koostoimes) lubab Vabariigi Valitsusel kehtestada teatud koroonapiiranguid korraldusega ehk üksikaktiga. Riigikogu on Vabariigi Valitsusele selliseid volitusi andes lähtunud eeldusest, et isegi kui tuleb kehtestada määratlemata arvu isikute suhtes üleriigilisi piiranguid, kehtivad need piirangud eeldatavalt tähtajaliselt, sest ühel hetkel viiruse levik lõpeb või ei kujuta see enam sellist ohtu, mis õigustaks piirangutega jätkamist. Samas on olnud koroonaviiruse leviku puhul näha, et sellised piirangud ei pruugi kehtida vaid lühiajaliselt. Seda arvestades jääb kohtu otsustada, kas piirangud on ikka piisavalt konkreetsete, et Vabariigi Valitsuse vastavaid korraldusi saab pidada üldkorraldusteks. On võimalik, et need piirangud oleks tulnud kehtestada määrusega.

Koroonapiirangute pikaaegne püsimine tekitab ühtlasi küsimuse, kas on õigustatud, et piirangute üle otsustab endiselt Vabariigi Valitsus – võibolla peaks otsustajaks olema Riigikogu. Sellel, et epideemiaolukorra lahendamine on jäetud valitsuse ülesandeks, on mõistagi mõned eelised. Eelkõige võimaldab see olukorra muutumisele kiiresti reageerida. Teisalt on see aga kaasa toonud otsused, mida tehakse väga lühikese etteteatamise ajaga (mõnel juhul sisuliselt üleöö). See ei jäta mingit võimalust avalikuks debatiks. Ei ole normaalne, kui ettevõtjatele antakse neid oluliselt mõjutava muudatuse kohta arvamuse avaldamiseks aega vaid üks ööpäev (vt [artikkel](#)). Oleks arusaadav, kui sellised üleöömuudatused oleksid tingitud epideemiaolukorra ootamatust ja äärmiselt kiiret sekkumist

vajavast muutumisest. Niisuguseid kiireid muudatusi ei saa aga aktsepteerida siis, kui olukorra tekkimine on olnud pikalt ette teada (siis oleks tulnud muudatust kavandama asuda varem) või kui olukord lubab anda asjaosalistele mõistliku aja arvamuse avaldamiseks.

Olulisema osa suure mõjuga eeldatavalt pikaks ajaks kehtestatavatest piirangutest peaks vastu võtma Riigikogu (paljudes teisteski riikides, kus algselt kehtestas piirangud täidesaatev võim, on praeguseks mindud parlamendi rolli suurendamise teed). Parlament saab seda teha avalikku debatti võimaldavas menetluses ning anda pärast õigusakti vastuvõtmist inimestele piisavalt aega oma elu ümber korraldada (põhiseaduse nõuetele vastav piisav *vacatio legis*).

Kuna õiguskantsler üldkorraldust vaidlustada ei saa ([RKPJKm 22.11.2010, otsus nr 3-4-1-6-10](#)), tuli koroonakriisiga seotud küsimustega [avaldajaid korduvalt kohtusse](#) suunata ka sel juhul, kui [avaldaja otsus õiguskantsleri poole pöörduda oli selgelt läbi kaalutud](#). Koroonakriisi ajal ei olnud just palju neid ettevõtjaid, kes sõandasid või pidasid mõistlikuks oma õigusi kaitsta kohtus. Kehtivate reeglite õiguspärasuse kohta on ju vaja seisukohta küsida kiiresti, sest suletud teatrid, poed ja kohvikud ei saa kaotatud aega tagasi. Isegi kui hiljem mõistetakse ettevõtjale välja hüvitis, tuleb riigil see raha leida muude kulude arvelt, midagi muud olulist jääb ühiskonnal tegemata.

Kui kohtuteed peetakse mõttetuks, siis vajab selline olukord õigusriigis kõigi tähelepanu. Põhjus võib olla selles, et kohtumenetlus on muudetud liiga kohmakaks, kohtunikud on ülekoormatud või tundub vaidlemine ja oma huvide kaitsmine hirmutavana. Võib ka olla, et kohtumenetlus kestab liiga kaua ning pakilised mured ei saa piisavalt kiiresti selget lahendust. Oleks eriti kahetusväärne, kui tõe peaks vastama mõne ettevõtja hirm, et mõned avaliku võimu esindajad arvestavad toetuste andmisel negatiivse asjaoluna seda, et ettevõtja on oma õiguste kaitseks riigi vastu varem kohtusse pöördunud. Ükskõik milline neist nimetatud põhjustest halvendab õigusriigi tervist.

Tekkis ka küsimus, kuidas tõhusalt vaidlustada kriisitoetuse tingimusi. Selliseid toetusi on ju võimalik taotleda vaid väga piiratud aja jooksul. See tähendab, et taotlejate võrdset kohtlemist ei ole võimalik kontrollida enne toetusvooru lõppu. Kui ettevõtja soovib toetust saada, kuid toetuse tingimused seda ei võimalda, näib ainsaks lahenduseks olevat esitada ikkagi toetuse taotlus ning vaidlustada äraütlev otsus halduskohtus.

Arvestades kriisi olemust ning muu hulgas aja- ja õigusabi nappust, peavad seesuguste toetusmeetmete tingimused olema võimalikult selged ja ilma igasuguste vaieldavate formaalsusteta. (Loe ka peatükki „Raha“.)

Õiguskantsler pidi tegelema ka [juhtumiga](#), kus PRIA jättis Riigikohtu seisukoha tähelepanuta ning vastas, et amet lahendab pindalatoetuse taotlusi ka edaspidi seniste põhimõtete järgi. Ühtlasi selgitas PRIA, et kavatses küsida Euroopa Komisjonilt hinnangut Riigikohtu otsuses esitatud seisukohtadele ning selle hinnangu alusel kujundada edasise praktika.

Täitevõim ei saa jätta kohtu antud tõlgendusi tähelepanuta. Õigusriigis mõistab õigust kohus ja vajaduse korral sisustab norme tõlgendustega. Kohtu tõlgendused loovad selguse, kuidas üht või teist õigusnormi teatud olukorras mõista ja kohaldada. Kui valitsusasutus kohtu tõlgendusi eirab, suureneb vajadus pöörduda oma õiguste maksmapanekuks kohtusse.

Lähtudes võimude lahususe põhimõttest, ei saa ükski asutus kohtuvõimu asemele asuda ega otsustada, et arvestab kohtupraktikaga valikuliselt. Jõustunud kohtuotsus on üks halduspraktika alustest. Eeskätt lahendab kohus küll konkreetse vaidluse, kuid Riigikohtu lahendid suunavad kogu edasist kohtupraktikat. Siin on küsimus õiguskindluses, mida haldusorganil tuleb otsuseid tehes arvestada.

Isikul on õigus eeldada, et tema suhtes rakendatakse õigusnorme Riigikohtu lahendile toetudes, selle nõudmiseks ei peaks ta kohtusse minema. Kohtulahendiga vastuolus olev halduspraktika, mis sunnib isikuid ikka ja jälle samas olukorras kohtusse pöörduma, tähendab lisakoormust nii kohtusüsteemile kui ka PRIA-le endale. Kui täidesaatev võim ei ole rahul kehtiva õigusega, on kohaseks lahenduseks algatada õigusnormide muutmise.

Seoses kriisitoetuste maksimisega küsiti õiguskantslerilt, [mis reegleid tuleb rakendada Maaelu Edendamise Sihtasutuse tegevuse suhtes](#). Täpsemalt uurisid ettevõtjad, kuidas nad saaksid vaidlustada sihtasutuse otsust mitte anda neile pandeemia tõttu tekkinud majanduslike raskuste leevendamiseks laenu. Samuti olid laenust keeldumise põhjused ettevõtjate meelest liiga napid.

Maaelu Edendamise Sihtasutusel tuleb järgida hea halduse põhimõtteid ning seejuures tagada ettevõtjate võrdne kohtlemine ja aus konkurents (põhiseaduse § 12). Kui sihtasutus jätab ettevõtja laenu taotluse rahuldamata, tuleb otsuses keeldumise põhjuseid selgitada.

Õiguspärane haldusmenetlus pole pelgalt vormitäide, vaid laenude andmise põhimõtete

läbipaistvuse ja järjekindluse ning seeläbi ettevõtjate ühetaolise, õiglase ja õiguspärase kohtlemise oluline tagatis. Kui arusaadavaid selgitusi ega põhjendusi ei esitata, on kohtulik kontroll raskendatud. Ometi tuleb ettevõtjatele kindlustada võimalus laenu andmisest keeldumine kohtus vaidlustada. Kohtul peab omakorda olema võimalus hinnata laenu andmisest keeldumise õiguspärasust, muu hulgas seda, kas otsused on tehtud avalikke huve ja eesmärke arvestades.

Õiguskantsler [selgitas](#) Maaelu Edendamise Sihtasutuse tegevust laenude andmisel ka ettevõtjatele.

Maskikandmise kohustus hooldekodus

Vabariigi Valitsus võttis 11. septembril 2020 vastu [korralduse nr 308](#) „Vabariigi Valitsuse 19. augusti 2020. a korralduse nr 282 „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“ muutmine“. Õiguskantsler jõudis analüüsis järeldusele, et korraldusel puudub õiguslik alus, samuti pole see piisavalt täpne ega vajalikul määral põhjendatud.

Korralduse alusena oli märgitud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse ([NETS](#)) § 28 lõige 6, lõike 5 punkt 3 ja lõige 8, mille järgi võib vältimatu vajaduse korral uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks kehtestada ajutiselt muid liikumisvabaduse piiranguid. NETS § 28 lõike 5 punkt 3 ei anna alust maskikohustuse kehtestamiseks, kuna liikumisvabadus hõlmab peaaesjalikult liikumise, mitte ühes või teises kohas käitumise küsimusi. Liikumisvabaduse all peab näiteks ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 12 silmas õigust liikuda ühest kohast teise (vt [ÜRO Inimõiguste Komitee üldkommentaar nr 27](#)).

Isikukaitsevahendite kasutamise kohustust kehtestades mõjutatakse inimese käitumist (ta peab midagi kasutama, kandma). Näiteks töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS) näebette isikukaitsevahendite kasutamise kohustuse. Seaduse § 3 lõige 5 sätestab, et kui muulviisil pole õnnetust või haigestumist võimalik vältida, siis annab tööandja töötajale isikukaitsevahendid. Töötaja peab sellisel juhul kasutama ettenähtud isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt ning hoidma neid töökorras. Kõnealusel juhul ei piirata töötaja liikumist, vaid tema vabadust käituda ja riietuda oma soovi kohaselt, samuti tema eraelu, see tähendab õigust ise otsustada oma tervise üle. Samal põhimõttel on näiteks teatrites kehtestatud nõue lülitada mobiiltelefonid etenduse ajal hääletule režiimile või liikluses kehtestatud nõue sõita tehniliselt korras sõidukiga.

Õiguspäraseks ei saa pidada ka viisi, kuidas maskikohustuse korraldusest teatati hooldekodudele. Nimelt avaldati Vabariigi Valitsuse veebilehel päev enne korralduse vastuvõtmist (10.09.2020) kell 19.06 teade: „Valitsuse otsusel peavad kõik hooldekodude töötajad ja külastajad hakkama kandma kaitsemaske“. Sama teade avaldati kriis.ee lehel 10. septembril 2020 kell 21.20.

Riigikantselei [avalikust dokumendiregistrist](#) pole näha, millal ja millise sisuga korraldus välja anti. Riigi Teataja teatel saabus korraldus toimetusse 11. septembril 2020 kell 22.56. Riigi Teataja toimetust ei olnud keegi teavitanud, et Covid-19 levikut puudutavad korraldused võivad saabuda reede hilisõhtul. Sellepärast vormistas ja avaldas Riigi Teataja korraldused ning sellest tulenevad terviktekstid alles 14. septembril 2020 kell 9.29. Seega võeti korraldus vastu 11. septembril 2020 (reedel) ja avaldati 14. septembril 2020 (esmaspäeval), mil see juba jõustus.

On selge, et maski kandmise korraldus mõjutab asutuse töökorraldust ning toob kaasa lisakulu. Pole ühtegi teadaolevat asjakohast, mõistlikku ja kaalukat põhjust, miks tuli maskikohustus sisse seada üleöö. Selle korralduse võinuks hooldekodudele saata lisaks Riigi Teatajas avaldamisele e-posti teel.

Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu

Õiguskantsler üldjuhul ei tegele õigusaktide eelnõudega ega koosta nende kohta õiguslikku analüüsi. Üks oluline erand oli lõppenud ülevaateaastal haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Eelnõuga sooviti luua uus õigusrikkumistele reageerimise instituut – haldustrahvimenetlus. Mitme analüüsi põhjal (Tartu Ülikoolilt tellitud 2020. a analüüs, 2020. a

õigusteadlaste päevadel halduskaristuse ettekanded jmt) on ilmnenu, et haldustrahvi suhtes puudub selgus. Pole teada, kuidas mõista selles kontekstis määratlust „haldus“, ning jääb arusaamatuks, mille poolest peaksid haldustrahvimenetluse reeglid olema teistsugused kui süüteomenetluse reeglid.

Õiguskantsler märkis oma [seisukohas](#) muu hulgas, et üksnes karistava menetluse teisiti nimetamine ei vabasta riiki kohustusest tagada menetluslikud põhiõigused. Menetleja vaatepunktist võib lihtsas menetluses määratav tõhus karistus tunduda hea, sest lihtsam menetlus nõuab vähem vaeva. See ei saa aga olla riigi vaatepunkt, sest Eesti põhiseadus näeb ette igäühe kaitse riigivõimu omavoli eest (põhiseaduse § 13 lg 2) ning paneb õiguste ja vabaduste tagamise ülesande ka täitevvõimule (põhiseaduse § 14). Seejuures ei tohi moonutada piiravate õiguste olemust (põhiseaduse § 11).

Riigi omavoli eest ongi seni kaitset pakkunud menetlusõigused, mis kohustavad riiki välja selgitama asjaolud ning rikkumisi tõendama – alles seejärel on kohtul võimalik määrata karistus. Põhiõiguste kaitset ei peaks pidama efektiivsuse takistuseks või ebamugavuseks.

Kohtute töö

Õiguskantsler puutub kohtute tööga kokku kolmel viisil. Õiguskantsler kuulub kohtute haldamise nõukotta; õiguskantsleril on õigus algatada distsiplinaarmenetlust kõigi kohtunike suhtes ning õiguskantsler koostab arvamuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

Õiguskantsler kuulub ametikoha järgi [kohtute haldamise nõukotta](#), mis kogunes 2020. aasta teisel poolaastal istungile kahel ja tänavu esimesel poolaastal neljal korral (kõigil neljal korral veebi vahendusel).

Kaebused kohtunike töö peale

[Kohtute seaduse](#) järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline institutsioon, kes võib algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse. Lõpliku otsuse distsiplinaarasjas teeb Riigikohtu juures tegutsev distsiplinaarkolleegium.

Distsiplinaarmenetluse algatamise üle otsustades ei anna õiguskantsler hinnangut sisulist õigusemõistmist puudutavatele küsimustele, vaid üksnes kohtuniku sellistele tegudele, mis

seisnevad ametikohustuste mittetäitmisel või väärilise käitumisel. Peamiselt pööratakse õiguskantsleri poole siiski sisulist õigusemõistmist puudutavates küsimustes, millesse õiguskantsler sekkuda ei tohi. Enamasti ei olda rahul kohtulahendiga. Õiguskantslerilt oodatakse, et ta hindaks kohtuotsuse õigsust, paraku just seda õiguskantsler teha ei saa. Õigust mõistab põhiseaduse järgi kohus ja sisulist õigusemõistmist puudutavatele küsimustele saab hinnangu anda üksnes kõrgema astme kohus.

Igal aastal on siiski ka selliseid juhtumeid, kus õiguskantsler kontrollib kohtute infosüsteemis kohtunike tööd lähemalt, et jõuda selgusele, kas on põhjust alata kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust. Ülevaateperioodil oli selliseid juhtumeid 15. Mõne juhtumi kohta palus õiguskantsler selgitust ka kohtunikult ja/või kohtu esimehelt. Lõppenud ülevaateaastal ei leidnud õiguskantsler ühelgi juhul põhjust kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks.

Ühel juhul tehti etteheiteid kohtuniku käitumisele kohtuistungil. Kaebuse kohaselt olevat kohtunik olnud ebaviisakas, tõstnud häält ja andnud ebakohaseid hinnanguid. [Kohtunike eetikakoodeksi](#) punkt 13 näeb ette, et kohtunik peab olema kannatlik ja viisakas kõigi protsessiosaliste, kolleegide ja kohtutöötajate vastu. Punkt 14 kohustab kohtuniku olema õigusemõistmisel erapooletu ja õiglane ning ta peab püüdma sellisena näida ka mõistlikule kõrvalseisjale. Selleks kohtleb kohtunik protsessiosalisi võrdselt ning hoidub ebavajalikest ja asjasse mittepuutuvatest kommentaaridest ja märkustest. Ta väldib ärritumist, vihastamist, hääle kõrgendamist, suhtumist väljendavat miimikat ja motoorikat või muud sellist käitumist, mis võib jätta mulje, et ta on erapoolik.

Õiguskantslerile saadetud selgitustes eitas kohtunik ebakorrektsust sõnakasutust või kohatute hinnangute andmist. Kohtuniku sõnu kinnitas ka kohtuistungil sekretär. Kohtunik olevat istungil pidanud põhjalikult selgitama asjaolusid, mida avaldaja esindaja talle millegipärast selgitanud ei olnud. Kuna avaldaja ei olnud hagiavalduses oma nõuet sisuliselt tõendanud, oli kohtunik sunnitud kõiki asjaolusid eelistungil täpsustama.

Kohtunik mõõnis, et selline küsitlemine võis tekitada ebamugavust ning jätta mulje, et kohtunik on agressiivne või emotsionaalne. Samuti võis kohtunik kõnelda kõrgendatud toonil, kuna soovis end videosilla vahendusel paremini kuuldavaks teha (osa inimesi osales istungil kohapeal, osa videosilla kaudu).

Õiguskantsler avaldas kahetsust, et kohtuistung inimesele ebameeldivusi põhjustas. Paraku ei olnud õiguskantsleril võimalik tuvastada, mida ja kuidas kohtunik istungil täpselt ütles, kuna

tegemist oli eelistungiga, mida ei salvestatud ning mille helisalvestamine ei ole ka nõutav.

Taotleti ka distsiplinaarmenetluse algatamist kohtuniku suhtes, kes ei lubanud 2021. aasta märtsis toimunud avalikule kohtuistungile inimesi, kes soovisid istungit kuulama tulla. Istung toimus kohtusaalis, kus viibisid peale kohtuniku kohtuistungi sekretär, hageja, kostja, kostja esindaja ja kuhu oli kutsutud tunnistusi andma kaks inimest. Kohtusaali suurus on 34 m², mis tähendab, et sel ajal koroonaviiruse leviku tõkestamiseks kehtestatud piirangute järgi (50% täitumuse nõuet arvestades) võis selles saalis korraga viibida neli-viis inimest. Seetõttu ei saanud kohtunik lubada istungile pealtvaatajaid ning (tuginedes [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) §-le 44) palus neil kohtusaalist lahkuda.

Õiguskantsler selgitas avalduse esitajale, et kohtud ei saa eksisteerida muust ühiskonnast eraldi. Ka kohtutes tuleb järgida viirustõrjemeetmeid ja seeläbi tagada nii kohtuametnike, kohtusse kutsutud inimeste kui ka kohtusse vabatahtlikult tulnud inimeste tervise kaitse. Istungi protokollist selgus, et kohtunik pakkus avaldajale võimalust kohtuistung edasi lükata, kuna kohtul ei olnud võimalik nii kiiresti korraldada ka kohtuistungi videoülekanne teise kohtusaali. Istungi edasilükkamist avaldaja aga ei soovinud.

Üks inimene kaebas, et halduskohtu istungil ei tagatud talle nõuetekohast tõlget. Kohtuasja materjalidest selgus, et kinnipidamiskeskuses viibinud inimene võttis kohtuistungist osa videokonverentsi teel. Istungil osales tõlk, kes tõlkis istungil osalejate juttu eesti keelest pärsia keelde ja vastupidi. Tõlgil on pärsia keele erialal magistrikraad ja ta on tõlgina töötanud üle kümne aasta. Kohtuistungi helisalvestise põhjal võib öelda, et avaldaja ei teinud istungi ajal kohtule tõlke kohta mingeid etteheiteid. Avaldaja ja kohtuniku suhtlus toimus tõrgeteta, arusaamatusi ei esinenud. Kordagi ei tekkinud olukorda, kus avaldaja ei oleks tõlgist või tõlk ei oleks temast aru saanud. Pealegi osales kohtuistungil ka avaldaja esindaja, kes kaitses aktiivselt tema huve. Sellest tulenevalt ei olnud õiguskantsleril kohtuniku tegevusele etteheiteid.

Ühe kohtuasja puhul leidis inimene, et tsiviilasja kohtulik menetlus on kestnud liiga kaua. Kohtuasja materjalidega tutvudes selgus, et tsiviilasjade [keskmise menetlusajaga](#) võrreldes oli kohtuasi menetluses olnud küll keskmisest kauem, kuid see ei tulenenud kohtuniku ametiülesannete täitmata jätmisest või ebakohasest täitmisest, vaid menetlusosaliste suurest hulgast. Selles tsiviilasjas on puudutatud isikuid 73 ja neile kõigile menetlusdokumentide kättetoimetamine võtab lihtsalt aega.

Menetlusdokumentide kättetoimetamine on aeganõudev ja keeruline, kuid kohtumenetluses

möödapääsmatu protsess, mis põhjustabki kõige sagedamini tsiviilasjade menetluse venimist. Kohtute infosüsteemi andmetel on kohtu toimingutes ette tulnud küll seisakuid, kuid võttes arvesse Harju Maakohtu kohtunike töökoormust (kohtunik ning menetlusgrupp tegelevad ühel ja samal ajal paljude asjade menetlemisega), on tsiviilasja menetlusaja pikenemine paratamatu.

Kohtulahendite avalikustamine

Õiguskantsleri poole pöördui murega, et halduskohtumenetluses tehtud sotsiaalvaldkonna kohtulahendid jäävad tihti avalikustamata ja seetõttu ei ole inimestel võimalik tutvuda kohtupraktikaga.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kohtumenetluse avalikkuse põhimõte hõlmab ka kohtuotsuse avalikku kuulutamist ja aitab tagada õigust õiglasele kohtumenetlusele. Avalikkusel peab olema võimalik tutvuda kohtupraktikaga ja üldjuhul peaksid kohtuotsused olema kõigile kättesaadavad. See tähendab, et kohtumenetluse avalikkust ja kohtuotsuste avaldamist peaks piirama nii vähe kui võimalik. Samas lubab [Eesti Vabariigi põhiseaduse § 24](#) piirata kohtumenetluse avalikkust ja kohtuotsuste avalikustamist, kui see on kohtu hinnangul vajalik näiteks alaealise või eraelu kaitsmiseks. Seetõttu on loodud menetluseadustikes võimalused kohtuotsuse avalikustamist piirata: näiteks võib menetluses osaleva inimese nime kohtuotsuses asendada initsiaalidega.

Mõnikord ei piisa aga nime asendamisest initsiaalidega või eraeluliste andmete eemaldamisest kohtuotsusest, kui kohtuotsuse kontekst võimaldab siiski inimese identifitseerida. Niisugusel juhul on põhjendatud kohtuotsuse avaldamata jätmine. Ometi ei tähenda see, et mõne valdkonna kohtuotsuseid üldse ei avalikustata. Kohtunikud peaksid ka sellistel juhtudel siiski kaaluma, kas oleks võimalik avalikustada kohtuotsuse see osa, mis puudutab õigusnormide tõlgendamist või õiguslikke põhjendusi. Vastasel juhul ei ole võimalik tutvuda kohtupraktikaga. Halduskohtute lahendite avalikustamise praktika on praeguseks muutunud.

Õiguskantslerile saadeti kaebus, et Riigi Teataja veebilehel on avalikustatud vanad kohtulahendid, mis avaldaja hinnangul ei peaks enam avalikud olema.

Õiguskantsler selgitas, et avalikustatud kuriteo või väärteo kohtulahendites asendab kohus isiku nime initsiaalide või tähemärgiga pärast karistusandmete registrist kustutamise tähtaja saabumist (karistusregistri seaduse (KarRS) § 28). Teatud liiki kuritegusid toime pannud

isikute nimesid ei asendata.

Üldjuhul peaksid isikuandmed Riigi Teataja veebilehel avalikustatud kohtulahenditest kaduma automaatselt. Kui see nii ei ole, võib isik taotleda oma nime eemaldamist lahenditest, mis puudutavad aegunud karistusandmeid karistusregistri seaduse tähenduses. Seda toetavad ka isikuandmete kaitse üldpõhimõtted, mille kohaselt tuleb isikuandmeid töödelda üksnes sel määral, kui see on töötlemise eesmärgi seisukohast vajalik. Kui inimese nime edasiseks avaldamiseks pole põhjust, tuleb nimi asendada initsiaalide või tähemärgiga. Seega tuleks isikul saata taotlus kohtulahendi teinud kohtule.

Tunnistajate erinev kohtlemine kohtus

[Tsiiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 152 kohaselt makstakse tunnistajale tsiiviilkohtumenetluses osalemise eest tunnistajatasu. See on hüvitis saamata jäänud töötasu või muu püsiva sissetuleku eest ning seda makstakse ka siis, kui tunnistaja ei ole tunnistuse andmise tõttu sissetulekust ilma jäänud või kui ta on töötu ega oma sissetulekut.

Süüteomenetluses osalevale tunnistajale hüvitise maksmist reguleerib seevastu [kriminaalmenetluse seadustiku](#) (KrMS) § 178, mis ei võimalda nõuda saamata jäänud sissetuleku hüvitist tunnistajal, kes ei ole oma sissetulekut kaotanud või on töötu. Õiguskantsleril paluti hinnata sätte vastavust võrdse kohtlemise põhimõttele ([põhiseaduse](#) § 12).

Õiguskantsler [leidis](#), et kriminaalmenetluse seadustiku § 178 ei ole vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ning eri liiki kohtumenetlustes osalevate tunnistajate erineval kohtlemisel on põhjus. Erinevalt tsiiviilkohtumenetlusest ei ole kriminaalmenetluse eesmärk lahendada eravaidlusi. Kriminaalmenetluse eesmärk on välja selgitada, kas keegi on toime pannud kuriteo ehk oma käitumisega kahjustanud olulisi õigushüvesid. Süüteomenetluses tunnistajana osalemine on väga oluline kodanikukohustus, millest sõltub süüteo toimepanija väljaselgitamine ning õiguskorra püsimine. Sellist kodanikukohustuse täitmist ei pea lisahüvitisega (töötule tunnistajale makstava tunnistajatasuga) tasustama.

Tsiiviilkohtumenetluses osalevat tunnistajat sunnitakse aga sekkuma eravaidlusesse. Seetõttu on tsiiviilkohtumenetluses osalevale töötule tunnistajale makstav tunnistajatasu ette nähtud sümboolse lisahüvitisena. Üldjuhul kaasatakse tunnistaja eravaidlusesse tsiiviilkohtumenetluse poole taotlusel. Selle tõttu kannab ka tunnistaja ilmumiseega kaasnevad kulud (ka tunnistajatasu) mitte riik, vaid tunnistaja ülekuulamist taotlenud isik või see, kelle

kanda jäävad menetluskulud kohtulahendi alusel.

Liitkaristuse määramine

Liitkaristus on lõplik karistus, mis määratakse isikule mitme kuriteo toimepanemise eest. Kui peaks tekkima vajadus kord juba süüdi mõistetut täiendava kuriteo eest karistada, reguleerib liitkaristuse mõistmist [karistusseadustiku](#) § 65. Tegemist on liitkaristuse hilisema mõistmisega.

Õiguskantsleril paluti tema volituste piires selgitada, kas liitkaristust saab määrata, kui üks liidetavatest karistustest on mõistetud kohtuotsusega, mis ei ole veel jõustunud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et liitkaristuse hilisem määramine ei ole võimalik, kui üks liidetavatest karistustest on isikule määratud teises kriminaalkohtumenetluses tehtud kohtuotsusega, mis ei ole jõustunud (on vaidlustatud). Veel jõustumata kohtuotsusega mõistetud karistuse liitmine tähendaks, et liidetavate hulka arvestatakse veel õiguslikult mitteeksisteeriv karistus. See oleks vastuolus süütuse presumptsiooni põhimõttega ([põhiseaduse](#) § 22 lg 1). Ka [Riigikohus on rõhutanud](#), et liitkaristuse mõistmine on loogiliselt võimalik vaid mõlema liidetava karistuse olemasolu korral.

Süüteo menetlus

Õiguskantsleri [ettepanekul](#) muudeti 2021. aasta kevadel [väärteomenetluse seadustikku](#) (VTMS) selliselt, et väärteo tõttu kahju saanud isikul on õigus pärast väärteoasjas lahendi tegemist tutvuda väärteotoimikuga.

Väärteoga tekitatud kahju hüvitamist saab taotleda kohtu kaudu tsiviilkorras. Kohtule tuleb esitada tõendid kahju tekkimise ja suuruse kohta. Paraku polnud väärteo tõttu kannatanul juurdepääsu väärteotoimiku materjalidele, kus on olemas vajalikud andmed tema õiguste kaitseks. Muudatused VTMS-s jõustusid 30. aprillil 2021.

Paraku selgus õiguskantslerile saadetud avaldustest, et ka pärast VTMS-i muutmist katavad Politsei- ja Piirivalveameti ametnikud toimikust koopia väljastamisel endiselt kinni ka muu toimikus oleva info, näiteks kahju tekitanud inimese või tunnistajate kontaktandmed. Kuna see on vastuolus väärteomenetluse seadustiku muutmise eesmärgiga, [soovitas](#) õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametil juhendada väärteotoimiku tutvustamisel või koopiate väljastamisel täpselt VTMS § 62 lõigetes 3 ja 4 sätestatust. See tähendab, et otseselt väärteo tõttu kahju kannatanud isikul on õigus tutvuda kogu toimikuga (lg 3). Kinni tuleks katta üksnes väärteotoimikus olevad teiste inimeste eriliigilised isikuandmed. Teise isiku (nt menetlusaluse

isiku või tunnistaja) kontaktandmed ei ole eriliigilised isikuandmed. VTMS § 62 lõike 4 alusel väljastab menetleja taotluse esitamisel dokumendi või toimiku täieliku koopia isikule, kellel on õigus sellega tutvuda.

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Keskkriminaalpolitsei büroojuht rikkus süütuse presumptsiooni põhimõtet, kui ta nimetas ETV saates „Ringvaade“ inimest kuritegeliku ühenduse liikmeks, kuigi inimese suhtes ei olnud kohtuotsust veel tehtud.

Õiguskantsler selgitas, et põhiseaduse § 22 kohaselt ei tohi mitte kedagi käsitada kuriteos süüdiolavana enne, kui on jõustunud teda süüdi mõistev kohtuotsus. Süütuse eeldamise nõue seob otseselt politseinikke, prokuröre, kohtunikke ja teisi riigiametnikke.

Riigikohus on rõhutanud, et süütuse presumptsiooniga pole kooskõlas, kui avaliku võimu kandja juhib enne kohtuotsust süüdistatavale avalikkuse tähelepanu. Riigi autoriteet võib avaliku võimu kandja jagatud teabele anda avalikkuse silmis uue kvaliteedi. Seetõttu peab süüdistusi puudutavates avaldustes valima sõnu ja väljendeid äärmiselt hoolikalt. Seega järeldas õiguskantsler, et Keskkriminaalpolitsei büroojuhi tehtud avaldus oli vastuolus süütuse presumptsiooni põhimõttega. Isik, kelle õigusi sel viisil rikutakse, võib nõuda Politsei- ja Piirivalveametilt kahju hüvitamist.

Kohustus esitada tegeliku liikluseeskirjade rikkuja andmed

Süüteoahatluse korral lasub tõendamiskohustus riigil. Seetõttu ei pea süüdistatav oma süütust tõendama (vt süütuse presumptsioon, põhiseaduse § 12). See kehtib nii kriminaal- kui ka väärteomenetluste kohta. Ometi ei ole süütuse presumptsioon ning inimese õigus süüteomenetluses oma süütust mitte tõendada absoluutne.

Õiguskantsler [analüüsis](#), kas süütuse presumptsiooni põhimõttega on kooskõlas [väärteomenetluse seadustiku](#) § 54⁵ lõikest 3 tulenev kohustus, mille järgi tuleb trahviteate vaidlustamisel edastada menetlejale rikkumise hetkel mootorsõidukit tegelikult kasutanud inimese andmed. Tegeliku liikluseeskirjade rikkuja andmete esitamise kohustus riivab inimese õigust süüteomenetluses oma süütust mitte tõendada. Nii peab hoiatustrahvi vaidlustamisel tõendamiskohustust osaliselt (rikkumise ajal sõidukit kasutanud inimese tuvastamisel) kandma sõiduki omanik või vastutav kasutaja. Selline kohustus ei ole siiski süütuse presumptsiooni põhimõttega vastuolus.

Mootorsõidukitest lähtuva kõrgendatud ohu tõttu on liikluses osalejatel ning mootorsõidukite

eest vastutajatel hoolsuskohustus kaasliiklejate suhtes. Kui sõiduk antakse teise inimese kasutusse, peab sõiduki eest vastutaja muu hulgas koguma ja säilitama andmeid tegeliku kasutaja kohta ([liiklusseaduse](#) § 72 lõiked 1 ja 2). Menetleja nõudel peab sõiduki eest vastutaja need andmed menetlejale ka esitama. Kuigi selline kohustus riivab süütuse presumptsiooni, on selle kohustuse eesmärk kaitsta teiste inimeste elu ja tervist. Sellise kohustusega tagatakse, et sõiduk ei satuks inimese kätte, kellel pole juhtimisõigust või kelle usaldusväärsuses sõiduki eest vastutaja kahtleb.

Täitemenetlus

Enamikus täitemenetlust puudutavatest avaldustest küsitakse õiguskantslerilt kohtutäituri õiguse kohta arestida sissetulekut või kinnisasja, aga ka seda, kui suurt tasu kohtutäitur võtta tohib. Samuti palutakse hinnata, kas kohtutäitur on suhtluskorda reguleerivat kohtulahendit täites tegutsenud õiguspäraselt. Hulk sel ülevaateaastal saadetud avaldustest puudutas täitedokumentidest tulenevate nõuete aegumist.

2011. aasta aprillis jõustus [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) muudatus (TsÜS § 157 lg 1), mis nägi ette, et jõustunud kohtuotsusega tunnustatud nõude ning muude täitedokumentidest tulenevate nõuete aegumistähtaeg on senise 30 aasta asemel kümme aastat. Seega aegus 2021. aasta aprillis kümneid tuhandeid (hinnanguliselt 80 0000) enne seda kuupäeva jõustunud täitedokumentidest tulenevaid nõudeid.

Õiguskantsleri poole pöördusid mitmed võlgnikud murega, et sissenõudja on esitanud enne nõude aegumist kohtutäiturile avalduse täitemenetluse lõpetamiseks ja seejärel sama täitedokumendi kohta uuesti täitmisavalduse. Sissenõudjad tõlgendasid seadust (TsÜS § 159 lg 2) selliselt, et kui täitemenetlus lõpetatakse sissenõudja avalduse alusel ja sama täitedokument esitatakse korduvalt täitmisele, siis on võimalik täitmise aegumist kümne aasta kaupa korduvalt pikendada. Sellise tõlgendusega läks kaasa ka osa kohtutäitureid. Ometi ei vasta niisugune tõlgendus senisele kohtupraktikale (Riigikohtu 13.12.2018 otsus nr [2-15-16664](#), p 21; 16.12.2013 otsus nr [3-2-1-141-13](#), p 29). Nimelt on Riigikohus korduvalt väljendanud seisukohta, et seaduse järgi ei loeta aegumist katkenuks muu hulgas juhul, kui täitemenetlus lõpetatakse sissenõudja avalduse alusel. Aegumist arvestatakse sel juhul täitedokumendist tuleneva nõude sissenõutavaks muutumise ajast. Nii välditakse aegumise venitamist ebamõistlikult pikaks. [Justiitsministeerium](#) heitis kohtutäituritele ette, et sissenõudjatelt ei võeta täitemenetluse lõpetamise eest tasu. Edasiste väärtõlgenduste vältimiseks täpsustati seaduses aegumise katkemise aluseid (vt [täitemenetluse seadustiku muutmise ja teiste seaduste muutmise seadus](#)

).

2021. aasta 1. aprillil jõustunud täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadusega lihtsustati täitemenetluse lõpetamist täitedokumentidest tuleneva nõude aegumise tõttu ja muudeti menetlus võlgniku jaoks odavamaks. Kohtutäituril tekkis võimalus täitemenetlus aegumise korral võlgniku avalduse alusel lõpetada. Kohus vaatab avalduse läbi hagita menetluses. Väärrib tunnustust, et [Justiitsministeerium](#) ning [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda](#) jagasid võlgnikele selgitusi ja juhiseid, kuidas taotleda täitemenetluse lõpetamist nõude aegumise tõttu.

See seadusemuudatus kohaldub kõikide [täitemenetluse seadustikus](#) (TMS) nimetatud täitedokumentide, sh avalik-õiguslike nõuete suhtes (TMS § 2 lg 1), millele ei ole kehtestatud TsÜS §-s 157 nimetatud tähtajast erinevat aegumistähtaega (üldjuhul kümme aastat) või eriregulatsiooni (nt TMS § 202 jt). 1. aprillil 2021 jõustunud lihtsustatud menetlust ei saa näiteks kohaldada tsiviilkohtumenetluses riigi kasuks väljamõistetud menetluskulude maksmise nõude aegumise korral. Selle nõude täitmise aegumise tähtaeg erineb TsÜS §-s 157 sätestatud tähtajast. Õigusaktides peaks võrdselt kohtlema kõiki olemuselt sarnaseid avalik-õiguslikke nõudeid (eri menetlusliikides riigi tuludesse väljamõistetud menetluskulud) ja nende täitmise aegumise olukordi. Samuti ei vaja üldjuhul riigi huvi avalik-õiguslike nõuete ja nende täitmise aegumise kohaldamisel tunduvalt erinevat kaitset võrreldes eraõiguslike nõuetega (nt üksnes kohtu tagatavat kaitset).

[Õiguskantsler pidas võimalikuks](#) tõlgendada täitemenetluse seadustiku ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid (TMS §-d 202 ja 209 ning TsMS § 179 lõiked 7 ja 8) põhiseadusega kooskõlas. Kohtutäitur saab ise lõpetada täitemenetluse riigi kasuks väljamõistetud menetluskulude maksmise nõudes, kui seda ei ole sisse nõutud kolme aasta jooksul alates raha väljamõistmise lahendi jõustumisest ning kui ei esine aegumise peatumist tingivaid asjaolusid.

[Õiguskantsler palus](#) Justiitsministeeriumil kaaluda eespool toodud tõlgenduse võimalikkust ja ka seaduse täpsustamise vajadust. Samuti palus õiguskantsler ministeeriumil vaadata, kas kehtivas õiguses on veel nõudeid, millele ei kohaldu 1. aprillil 2021 jõustunud sätted, ning analüüsida, kas nende nõuete puhul on sundtäitmise lubamatuks tunnistamise hagi esitamine põhjendatud või on vaja õigusakte muuta.

Liikluskorraldus

Elektritõukeratta sõidukiirus

Kergliikurid on elektri jõul sõitvad liiklusvahendid, mille hulka kuuluvad ka elektritõukerattad. Uue sõidukite kategooriana lisati need seadusesätetesse 2021. aasta alguses jõustunud [liiklusseaduse muudatusega](#) ning loodi nendega liiklemiseks ka uued reeglid. Kergliikuri suurimaks lubatud sõidukiiruseks kehtestati 25 kilomeetrit tunnis ([liiklusseaduse](#) § 15 lõike 1 punkt 11).

Erinevalt kergliikurist ei sätesta seadus jalgratta suurimat lubatud sõidukiirust. Selle tõttu paluti õiguskantsleril hinnata, kas kergliikuritele kehtestatud piirang on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Õiguskantsler [leidis](#), et kergliikurile kiiruspiirangu seadmisega ei ole rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Elektritõukerattaga sõitmine ei eelda juhilt füüsilist ettevalmistust ega oskusi. Elektritõukeratta eripära on väikesed rattad ning kitsas juhtraud, mis muudavad selle jalgrattaga võrreldes ebastabiilsemaks. Kiiruse suurendamiseks piisab vaid nupuvajutusest. Seetõttu on elektritõukeratas ohtlikum, õnnetuse oht on suurem ning piirangu mõistlikuks põhjuseks on vajadus kaitsta nii juhi kui ka kaasliiklejate elu, tervist ja vara.

Kiiruskaamera mõõtmiskoht

[Liiklusseaduse](#) kohaselt võib liikluse järele valvata muu hulgas ka teisaldatava kiiruskaamera abil, mille eesmärk on pidevalt kontrollida, kas sõitjad peavad kinni kiiruspiirangust, ja kõigile rikkumistele reageerida.

Enne teisaldatava kiiruskaamera seadustamist 2019. aastal leidis Justiitsministeerium muu hulgas eelnõu seletuskirjas, et teisaldatava kiiruskaamera mõõtmiskoht tuleks tähistada liiklusmärgiga. Nii antakse juhile võimalus oma käitumist muuta ning õigusrikkumisest hoiduda. Seetõttu on ka õiguskantslerilt korduvalt küsitud, kas kiiruskaamera mõõtmiskoht tuleb tähistada liiklusmärgiga „Automaatkontroll“.

Õiguskantsler [selgitas](#), et seletuskirjad ja nendes väljendatud seisukohad ei ole õigusaktid. Ei liiklusseadus ega ka Vabariigi Valitsuse [määrus](#), millega on kehtestatud nõuded kiiruskaamerate paigaldamisele, mõõteprotseduurile ja mõõtetulemuste töötlemisele, ei

kohusta kiiruskaamera mõõtmiskohta liiklusmärgiga tähistama.

Sõidukijuht peab valima liiklusoludele sobiva sõidukiiruse, mis ei oleks suurem kui konkreetsel teelõigul lubatud sõidukiirus – seda olenemata asjaolust, kas kiiruskaamera ette on paigaldatud osutusmärk „Automaatkontroll“ või mitte. Osutusmärgi puudumine ei muuda liikluseeskirjade rikkumist olematuks.

Kohalikud omavalitsused

Põhiseaduse 14. peatükk tagab kohaliku omavalitsuse autonoomia ehk õiguse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Mõistagi peavad ka vallad ja linnad oma tegevuses järgima põhiseadust ja teisi seadusi. Kohalik omavalitsus peab austama isikute põhiõigusi ja

-vabadusi, säästma maksumaksja raha ning ajama asju ausalt.

Kohalik omavalitsus (edaspidi omavalitsus) ei ole Vabariigi Valitsuse ega ministeeriumide kohalik käepikendus. Omavalitsuse mõte on selles, et kohaliku elu küsimusi lahendaks kogukond ise just sellele linnale või vallale sobival moel. Riik peab siin olema toeks: asjad tuleb seada nii, et omavalitsusel jätkuks raha kohaliku elu edendamiseks. Riik võib omavalitsusele seaduse alusel panna ka riigi ülesandeid, ent nende täitmiseks tuleb anda riigieelarvest piisavalt raha. Kohalik ja riigi rahakott on eraldi.

Õiguskantsler aitas lõppenud ülevaateaastal kaasa omavalitsuste sisemises töökorralduses tekkinud probleemide lahendamisele ja tegi järelevalvet omavalitsuste õigustloovate aktide (määruste) põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Samuti kontrollis õiguskantsler, et vallad ja linnad täidaksid avalikke ülesandeid õiguspäraselt ega rikuks isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

Omavalitsuse töökorraldus

Põhiseaduse § 156 järgi on volikogu omavalitsuse esinduskogu. See annab talle enesekorraldusõiguse, sealhulgas õiguse kehtestada reeglid oma töö korraldamiseks. Volikogu enesekorraldusõigus ei ole aga piiramatult, see peab olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega ning ka [Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga](#).

Mitmeid volikogu ja valitsuse töökorralduse küsimusi reguleerib [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#) (KOKS), mille nõudeid tuleb omavalitsusorganite töökorraldust

kehtestades järgida. Õiguskantsleril paluti kontrollida KOKS § 35 lõike 3 teise ja kolmanda lause põhiseaduspärasust. Nende sätete kohaselt nimetab valla- või linnavalitsus sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed ning teostab muid asutaja osaniku või aktsionäri õigusi. Kui osaühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus osaühingu juhatuse liikmed. Õiguskantsler asus [seisukohale](#), et need seaduse sätted on põhiseadusega kooskõlas.

Vallavanema pädevus

Õiguskantsler tegi Põltsamaa Vallavolikogule [ettepaneku](#) viia seadusega ja põhiseadusega kooskõlla [Põltsamaa valla põhimääruse](#) säte, mis andis kõiki volitusi veel mitte saanud vallavanemale õiguse esitada volikogule valla põhimääruse ning teenistuskohdade koosseisu ja liigituse muutmise eelnõu.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 28 lõike 3 kohaselt saab vallavanem või linnapea seaduses ja valla või linna põhimääruses ettenähtud võimuvolitused valla- või linnavalitsuse ametisse kinnitamise päevast alates. Seega on vallavanemal enne vallavalitsuse moodustamist vaid üks õigus ja kohustus – panna kokku vallavalitsus ja esitada see õigeaegselt kinnitamiseks volikogule. Volikogu ei saa seaduses sätestatud valla põhimäärusega muuta.

Põltsamaa Vallavolikogu kõrvaldas valla põhimäärusest selle vastuolu.

Volikogu istungi kokkukutsumine

Õiguskantsler [selgitas](#), et volikogu esimees võib volikogu istungi kokku kutsuda ka sel päeval, mida on soovinud vähemalt neljandik volikogu koosseisust, kes on teinud istungi kokkukutsumise ettepaneku. Samas ei ole volikogu esimehel sellist kohustust.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 43 lõikes 4 on sätestatud, et volikogu esimees või tema asendaja kutsub volikogu kokku valla- või linnavalitsuse või vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul. Istungi toimumise aja määrab volikogu esimees või tema asendaja, arvestades valla või linna põhimääruses sätestatud, kuid mitte hilisemaks kui üks kuu. Ka [Valga valla põhimäärus](#) ega [Valga Vallavolikogu töökord](#) ei nõua volikogu esimehelt volikogu istungi kiiremat kokkukutsumist.

Menetlusnõuete järgimine volikogu tegevuses

Õiguskantsler leidis, et Haljala Vallavolikogu ega -valitsus ei järginud [Haljala valla 2021. aasta esimese lisaeelarve](#)

eelnõu seletuskirja vormistamisel ja 2020. majandusaasta aruande menetlemisel [kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadust, valla põhimäärust](#) ega [valla finantsjuhtimise korda](#)

Valla 2021. aasta lisaeelarve eelnõu seletuskirjas ei ole esitatud põhjendusi lisaeelarve vajaduse kohta. Seda nõuab aga kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus (§ 26 lõike 1 teine lause) ja ka valla finantsjuhtimise kord. Majandusaasta aruanne tulnuks volikogul kinnitada hiljemalt 30. juunil 2021, seda aga ei tehtud.

Õiguskantsler palus vallaomavalitsusel järgida edaspidi seadust ning volikogul kinnitada majandusaasta aruanne niipea, kui volikogu koguneb (vt „[Lisaeelarve eelnõu seletuskiri ja majandusaasta aruanne](#)“).

Õiguskantsler [juhtis Tori Vallavolikogu tähelepanu](#) valla põhimääruse puudustele, mis on seotud revisjonikomisjoni pädevusega.

Seaduse kohaselt (KOKS § 48 lõige 5) peab revisjonikomisjon valla- või linnavalitsusele esitama oma töö tulemuse kohta nii revisjoniakti kui ka komisjoni otsuse. Koos valla- või linnavalitsuse seisukohaga esitab revisjonikomisjon seejärel volikogule oma otsuse, revisjoniakti ja volikogu õigusakti eelnõu, et volikogu saaks teha otsuse kontrolli tulemuste kohta.

[Tori valla põhimääruse](#) kohaselt saadab revisjonikomisjon vallavalitsusele vaid revisjoniakti. Põhimäärus annab ka revisjonikomisjonile õiguse hinnata, kas lisada volikogule esitatavatele dokumentidele otsuse tegemiseks vajalik volikogu õigusakti eelnõu.

Õiguskantsler tuvastas veel, et Tori Vallavolikogul ei ole pikka aega olnud nõuetekohase liikmete arvuga revisjonikomisjoni. Kontrollimise ajal (2021. aasta maikuus) oli vallavolikogu revisjonikomisjon pidanud vaid ühe koosoleku. Selline olukord ei ole õiguspärane ja võib tekitada korrupsiooniohu.

Revisjonikomisjonil peab seaduse kohaselt olema vähemalt kolm liiget (KOKS § 48 lõige 1). Revisjonikomisjon täidab omavalitsuses arvestuskontrolli funktsiooni. Komisjoni tõhus töö aitab tagada, et omavalitsus lähtub oma tegevuses kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning täidab oma ülesandeid hästi.

Õiguskantsler palus volikogul viivitamata kokku panna kolmeliikmeline revisjonikomisjon.

Tori Vallavolikogu teatas õiguskantslerile, et on valinud komisjoni esimehe ja aseesimehe.

Õiguskantsler [soovitas](#) Valga Vallavolikogul võimalikult kiiresti valida uuesti volikogu revisjonikomisjoni esimees ja aseesimees. Volikogu revisjonikomisjonil peab olema aseesimees. Seadus (KOKS § 47 lõige 1⁶) näeb ette, et komisjoni esimehe või aseesimehe volituste lõppemisel seoses tema umbusaldamisega, tagasiastumisega, volikogu liikme volituste lõppemise või peatumisega valitakse uuesti nii komisjoni esimees kui ka aseesimees.

Piiratud ligipääsuga teabe väljastamine volikogu liikmele

Õiguskantslerilt küsiti, kas vallavalitsusel tuleks volikogu liikmele väljastada poolelioleva väärteomenetluse käigus kogutud teavet, mis on [avaliku teabe seaduse](#) kohaselt (§ 35 lõike 1 punkt 1) tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks.

Õiguskantsler selgitas, et volikogu liikmel on õigus saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet, välja arvatud andmeid, mille väljastamine on seadusega keelatud (vt KOKS § 26 lõige 1). Väärteomenetluse kohta teabe andmisel tuleb kinni pidada [väärteomenetluse seadustikus](#) (VTMS) sätestatust. Isikuandmete väljastamisel peab järgima [isikuandmete kaitse üldmääruses](#) kehtestatud andmetöötamise põhimõtteid.

Asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele juurdepääs eeldab, et selline teave on volikogu liikmele vajalik tema ülesannete täitmiseks, see tähendab avaliku võimu teostamiseks.

Volikogu liikme üks ülesandeid on kontrollida vallavalitsuse tegevust. See ei anna talle aga õigust toimuvasse väärteomenetlusesse (poliitiliselt) sekkuda. Kohtuväline menetleja on seadusega sätestatud juhul valla- ja linnavalitsus (VTMS § 9 punkt 2). Volikogu liikmel on ka õigus algatada valla- või linnavolikogu õigusaktide muutmist. Selleks võib olla vajalik saada teavet õigusaktide rakendamispädevuse kohta.

Seega, kui andmete avaldamine käimasolevat väärteomenetlust ülemäära ei kahjusta ja see on avalikkuse huvides (vt VTMS § 62), tuleks volikogu liikmele teavet anda. Kui niisugune teave sisaldab aga isikuandmeid, võib olla otstarbekas need andmed kinni katta (isikuandmete töötlemise minimaalsuse põhimõte). Volikogu liige ei pea enda ülesannete täitmiseks üldjuhul teadma, kelle suhtes väärteomenetlus parajasti toimub. Teabe väljastamisest keeldumist tuleb põhjendada.

Umbusalduse tagasivõtmise keeld

Õiguskantsler kontrollis, kas [Jõhvi valla põhimääruse](#) sätted, mille kohaselt ei saa umbusalduse avaldamise otsuse eelnõu menetlusest tagasi võtta, on seadusega kooskõlas. Õiguskantsler [leidis](#), et seadusega vastuolu ei ole.

Umbusaldusmenetlust reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 46. Selles sättes ei ole aga öeldud, kas umbusalduse algatajatel on õigus esitatud umbusaldusavaldus tagasi võtta. Põhimääruse sätted, mis sellise tagasivõtmise keelavad, piiravad küll volikogu liikme(te) vaba mandaati, kuid see piirang ei ole ülemäärane.

Valla ja linna ülesanded

Valla ja linna ülesanded jagunevad omavalitsuslikeks (põhiseaduse § 154 lõige 1) ja riiklikeks ülesanneteks (põhiseaduse § 154 lõige 2). Omavalitsuslikud ülesanded jagunevad omakorda vabatahtlikeks ja kohustuslikeks.

Avalike ülesannete täitmisel tuleb järgida seaduslikkuse nõuet. Isikute põhiõigusi ja -vabadusi ei tohi piirata, kui selleks puudub piirangu iseloomu arvestades piisavalt täpne seaduslik alus.

Seda nõuet tuleb valdadel ja linnadel silmas pidada ka koroonaviiruse leviku tõkestamisel (vt „[Märgukiri Peipsiääre vallas SARS-CoV-2 viiruse leviku tõkestamiseks võetud meetmete suhtes](#)“).

Rõdul ja terrassil grillimise keeld

Omavalitsuse ülesanne on korraldada heakorda (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1) ehk tagada inim- ja keskkonnasõbralik, esteetiline ja korrastatud valla- või linnaruum. Heakorra tagamiseks kehtestab volikogu heakorraeeskirja (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkt 36¹).

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Saue valla heakorraeeskirjas kehtestatud korterelamu rõdul ja terrassil grillimise keeld on õiguspärane. Õiguskantsler leidis, et seesugune lauskeeld läheb vastuollu [haldusmenetluse seadusega](#) (§ 4 lõige 2; § 90 lõige 1), kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (§ 22 lõike 1 punkt 36¹) ning [korteriomandi- ja korteriühistuseadusega](#) (§ 30 lõike 1 punkt 1).

Volikogul on heakorraeeskirja sisustamisel küll kaalutusõigus, kuid põhiõigusi ei tohi piirata

ülemäära ega meelevaldselt. Grillimist võiks heakorraeeskirjas mõõdupäraselt piirata siis, kui suits ja lõhn häirivad ülemääraselt hoonete läheduses viibivaid inimesi, samuti avaliku ruumi esteetilise välisilme hoidmise eesmärgil. Järgida tuleb ka võrdsuse põhimõtet. Näiteks eramaja rõdul või terrassil grillides tekkivad mõjud ei erine oluliselt neist mõjudest, mis tekivad korterelamu rõdul grillimisel. Mõistagi eeldusel, et täidetakse vajalikke tuleohutuseeskirju.

Õiguskantsler tegi Saue Vallavolikogule [ettepaneku](#) viia heakorraeeskirja sätte see osa, milles keelati korterelamu rõdul ja terrassil grillimine, seaduste ja põhiseadusega kooskõlla. Volikogu tegi seda 2021. aasta 25. veebruaril vastu võetud uues valla [heakorraeeskirjas](#).

Heakorrakoormis

Õiguskantsler [soovitas](#) Paide Linnavolikogul kaaluda [linna heakorraeeskirja](#) muutmist selliselt, et see võimaldaks koristatava ala suuruse määramisel arvestada olusid ja põhjendatud juhul ala ka vähendada. Seadusega linnale pandud kohustused ei tohi laieneda kinnisasja omanikule.

Linnal ja vallal on õigus kehtestada heakorra tagamiseks koormis (põhiseaduse § 157 lõige 2; kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 36) ja otsustada selle sisu üle omal äranägemisel. Seejuures tuleb järgida põhiseadusest tulenevaid nõudeid, sh seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid (põhiseaduse § 154 lõige 1; § 11).

Olenevalt asukohast võib hooldatav territoorium olla mõnel juhul väga suur ning sellega kaasnev koormis võib osutuda ebaproportsionaalseks. Mõõdupärasuse tagab heakorraeeskirja paindlikkus, näiteks võimalus mõnel juhul koormist leevendada.

Paide Linnavolikogu teatas õiguskantslerile, et linna heakorraeeskiri vajab tervikuna ajakohastamist. Seni seda tehtud ei ole.

Kalmistuhaldus

Omavalitsuse hallatava kalmistu kasutamise eeskirja kehtestab valla- või linnavolikogu ([kalmistuseaduse](#) § 7 lõige 1). Õiguskantsler [juhtis](#) Tallinna Linnavolikogu tähelepanu õiguslikele probleemidele seoses [Tallinna kalmistute kasutamise eeskirjas](#) kehtestatud loanõuetega.

Kui kalmistule sissesõiduks või seal tasuliste teenuste osutamiseks nõutakse luba, tuleb

eeskirjas seada loa andmise tingimused ning sätestada loa taotlemise ja andmise kord (põhiseaduse § 14; § 31 lõige 1), muidu ei ole inimesed omavoli eest kaitstud. Loa andmine ei saa olla avaliku võimu meelevaldne otsustus. Loa taotlejal peab olema mõistlike jõupingutustega võimalik kehtestatud korrast välja lugeda, mis on loa täpne sisu ja mis tingimused ta peab täima loa saamiseks.

Tallinna Linnavolikogu tunnistas õiguskantsleri seisukoha asjakohaseks ja teatas, et plaanib 2021. aasta jooksul vastu võtta uue kalmistute kasutamise eeskirja.

Omavalitsuse muude ülesannetega seotud seisukohad

Õiguskantsleri järelevalvetegevuse kohta võib välja tuua veel järgmised seisukohad:

üldplaneering

- [„Saue valla üldplaneeringu avalik arutelu“](#)

ühistransport

- [„Tartu Linnavolikogu kehtestatud sõidusoodustused“](#)

- [„Transport kodu ja kooli vahel“](#) (Jõhvi vald)

jäätmehooldus

- [„Märgukiri Kohtla-Järve jäätmehoolduseeskirja § 22 lõige 3 kohta“](#)

- [„Korraldatud jäätmeveost elanike teavitamine“](#) (Saaremaa vald)

arvamus uuringuruumi geoloogilise uuringu loa taotluse kohta

- [„Valla seisukoha väljaselgitamine uuringuloa menetluses“](#) (Saue vald)

reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskiri

- [„Lääne-Harju valla reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskirja kooskõla seadusega“](#)

rahvastikuregister

- [Lapse elukoha andmete registreerimine rahvastikuregistris“](#) (Tallinna linn)

- [„Elukoha registreerimine rahvastikuregistris“](#) (Tallinna linn)

rahalised hüvitised ja kohalikud sotsiaalteenused

- [„Hooldajatoetuse maksmine alla kolmeaastase puudega lapse hooldajale“](#)
- [„Sotsiaalteenuste osutamine“](#) (Saaremaa vald)
- [„Sobiva eluruumi võimaldamine“](#) (Tallinna linn)
- [„Üldhooldusteenuse korraldamine“](#) (Toila vald)
- [„Huvihariduse toetamise kord“](#) (Toila vald)
- [„Eraõiguslike spordiklubide ja -koolide toetamine“](#) (Narva linn)
- [„Tasu lapsehoiuteenuse eest“](#) (Kohila vald)
- [„Sotsiaalhoolekandeabi andmine“](#) (Sillamäe linn)
- [„Tasu sotsiaalteenuse eest“](#)

munitsipaalkoolid

- [„Distsantsõpe koolis ning huvitegevuse piirangud“](#) (Kuusalu vald)
- [„Koolilõuna pakkumine ning tasustamine koolis“](#) (Tallinna linn)
- [„Tasu õpilaspileti korduva väljaandmise eest“](#) (Tallinna linn)

koolieelsed lasteasutused

- [„Õigus kohale valla lasteaias“](#) (Saku vald)
- [„Lasteaia- ja lapsehoiuteenus Saue vallas“](#)
- [„Lasteaia toidukorrast loobumine ja kohatasust vabastamine“](#) (Tartu linn)
- [„Kabli Lasteaia ümberasumine teistesse ruumidesse“](#) (Häädemeeste vald)
- [„Eralasteaia toetus ja lasteaiakoha tagamine“](#) (Viimsi vald)

Lasteaia kohatasu maksmine

Narva Linnavolikogu täiendas 2020. aasta aprillis määrust „[Narva linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste muude kulude vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine](#)“. Seejuures volitas volikogu linnavalitsust otsustama, kui suure osa munitsipaallasteasutuste muudest kuludest (majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks, õppevahendite kulud) peavad eriolukorra ajal katma lapsevanemad.

Õiguskantsler tegi 2020. aasta juunis Narva Linnavolikogule ettepaneku viia volikogu määrus koolieelse lasteasutuse seadusega (KELS) ning põhiseadusega kooskõlla ning selgitas ka KELS § 27 lõikeid 3 ja 4 (vt „[Narva Linnavolikogu 17.01.2008 määruse nr 6 „Narva linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste muude kulude vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine“ § 4 lg 3](#)“).

Koolieelse lasteasutuse seaduses (§ 27 lõiked 3 ja 4) on öeldud, et koolieelse lasteasutuse lapsevanema omaosaluse suuruse kohta käivad tingimused peab kehtestama volikogu.

Narva Linnavolikogu [tunnistas](#) määruse õigusvastase sätte kehtetuks.

Avalik-õiguslikud rahalised kohustused

Põhiseaduse § 157 lõike 2 kohaselt võib omavalitsus kehtestada kohaliku maksu, lõivu või muu avalik-õigusliku rahalise kohustuse vaid siis, kui seadus sellise võimaluse ette näeb.

Tallinna kalmistuid haldav asutus Kadrioru Park võttis Tallinna kalmistute hauaplatside ettevalmistamise eest tasu, mis oli kehtestatud Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti käskkirjaga. Tasu võeti juhul, kui matmiseks eraldati uus või võeti kasutusele vana hauaplats. Tasu maksmata ei olnud võimalik lahkunut matta ühelegi Tallinna munitsipaalkalmistule, sest matmiseks tuleb teha hauaplatsi ettevalmistustöid ja neid töid võis teha üksnes asutus Kadrioru Park. Hauaplatsi ettevalmistamise tasu ei tulnud maksta vaid juhul, kui matmiseks vajalik hauaplats oli varem olemas (nt perekonna matmispaias). Omastel puudus võimalus tasu määra mõjutada. See tähendab, et tegu ei olnud lepingulise suhtega. Ka ei olenenud hauaplatsi ettevalmistamise tasu tegelikest kuludest. Sisuliselt tuli omastel maksta tasu hauaplatsi eraldamise eest.

Õiguskantsler asus [seisukohale](#), et hauaplatsi ettevalmistamise tasu võtmiseks puudub seaduslik alus. Ei kalmistuseadus ega ükski muu seadus ei anna vallale ega linnale volitust

sellist tasu kehtestada. Kalmistuseaduse (§ 9 lõige 8) järgi tuleb matmiskulud katta surnu omastel, kuid linnaameti kehtestatud hauaplatsi ettevalmise tasud ei olnud otseselt seotud matmisega, vaid kalmistu maa matmiskõlblikuks kohandamise ehk kalmistu üldise haldamisega.

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet teatas õiguskantslerile, et kõnealust tasu enam ei võeta.

Tallinna kalmistule sissesõidu tasu

Õiguskantsleril paluti hinnata ka seda, kas hooldusteenuseid osutavatel ettevõtjatel võib nõuda tasu Tallinna kalmistutele sissesõidu eest.

Õiguskantsler [leidis](#), et niisuguse tasu kehtestamine on vastuolus põhiseaduse § 157 lõikega 2 ning piirab seadusliku aluseta omandipõhiõigust (põhiseaduse § 32 lõiked 1–3) ja ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31). Kalmistul hooldusteenuseid osutavatel ettevõtjatel oleks lubatud kalmistule mootorsõidukiga sisenemise eest tasu nõuda vaid siis, kui seadus annaks omavalitsusele sõnaselgelt õiguse kehtestada tasu kalmistule sissesõidu eest. Sellist alust seaduses aga ei ole.

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet nõustus õiguskantsleri seisukohaga ja tunnistas kalmistule sissesõidu tasu ette nägeva käskkirja punkti kehtetuks.

Sotsiaalse infrastruktuuri tasu Kiili vallas

Õiguskantsleril paluti hinnata Kiili Vallavolikogu otsust „Sotsiaalse infrastruktuuri tasu kehtestamine“, millega volikogu oli kehtestanud tasu neile, kes soovivad algatada vallas nelja ja enama elamuühikuga (korter, ridaelamuboks, elamu) arenduse jaoks detailplaneeringu. Vald põhjendas otsust vajadusega vähendada uute elanike lisandumisest tulenevat negatiivset mõju valla eelarvele.

Õiguskantsler [märkis](#), et kuigi valla vaatenurka võib mõista, tuleb kõik eesmärgid saavutada seaduslikul teel. Ükski seadus (kohalike maksude seadus, planeerimisseadus vm) ei anna aga omavalitsusele õigust kehtestada sotsiaalse infrastruktuuri tasu. Seetõttu on vallavolikogu otsus vastuolus põhiseaduse § 157 lõikes 2 sätestatuga.

Sama küsimust on õiguskantsler käsitlenud ka 2017.–2018. [aasta tegevuse ülevaates](#).

Õiguskantsler soovitas Riigikogul kaaluda seadusemuudatust, mis näeks ette võimaluse

panna arendajatele avalikes huvides kohustusi ja annaks omavalitsusele õiguse kehtestada üldaktiga nn arendushüvitise määramise metoodika, tingimused ja ka tasumäära (või nt ülemmäär).

Hea haldus valla ja linna tegevuses

Menetlustähtajad

Õigus kiirele menetlusele on üks hea halduse põhimõtte (põhiseaduse § 14). Haldusmenetlus tuleb korraldada võimalikult kiiresti (haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2). Omavalitsus peab oma töökorralduse ja menetlused kujundama nii, et need võimaldaksid kinni pidada seaduses ette nähtud menetlustähtaegadest.

Õiguskantsler [tuvastas](#), et Märjamaa Vallavalitsus eksis Märjamaa alevisse erihooldekodu ehitamiseks korraldatud projekteerimistingimuste menetluses hea halduse tava vastu, sest ei valinud õiget menetlusliiki. Seadusega nõutud detailplaneeringu menetlust ei saanud kõnealusel juhul asendada projekteerimistingimuste menetlusega. Selline eksimus põhjustas asjatut ajakulu ning võimalik, et ka muid põhjendamatuid kulusi.

Õige menetluse valimine on hea halduse põhimõtte järgimisel väga tähtis. Isegi kui vald alustas projekteerimistingimuste menetlusega, oleks tulnud see menetlus lõpetada niipea, kui selgus, et projekteerimistingimusi anda ei saa. See oleks võimaldanud hoida kokku väärtuslikku aega ja algatada detailplaneeringumenetluse.

[Ehitusseadustiku](#) § 31 lõike 2 kohaselt tuleb projekteerimistingimuste andmise või sellest keeldumise üle otsustada 60 päeva jooksul, kui menetlus korraldatakse avatud menetlusena. Haldusmenetluse seadus (§ 5 lõige 2; § 41) võimaldab küll menetlustähtaega pikendada, kuid seejuures tuleb menetlus korraldada võimalikult kiiresti, vältides isikutele liigsete kulutuste ning ebameeldivuste põhjustamist. Projekteerimistingimuste menetlus kestis rohkem kui aasta, seega lubamatult kaua.

Kohtla-Järve elanik kaebas õiguskantslerile, et linn ei vasta tema avaldusele, milles ta palus munitsipaalaluruumi. Oma eluaset tal ei olnud ja talle maksti töövõimetustoetust.

Õiguskantsler [tuvastas](#), et linn ei lahendanud avaldust õiguspäraselt. Linnavalitsus ei registreerinud avaldust tähtaegselt dokumendiregistris, ei hinnanud avaldaja abivajadust, ei vormistanud nõuetekohaselt otsustust tema taotluse kohta ega teinud otsustust avaldajale korrektselt teatavaks.

Taotlused ja muud dokumendid tuleb dokumendiregistris registreerida hiljemalt järgmisel tööpäeval pärast nende saabumist ([avaliku teabe seaduse](#) § 12 lõike 1 punkt 1). Otsus abivajajale osutatava sotsiaalteenuse kohta tuleb teha kümne tööpäeva jooksul ([sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) § 25 lõige 1). Kui omavalitsus näeb, et sätestatud tähtajast pole võimalik kinni pidada, peab ta menetlusosalistele viivitamata teada andma, mis on viivituse põhjus ja millal ta haldusakti annab (haldusmenetluse seaduse § 41). Abivajadusele vastav teenus tuleb tagada mõistliku aja jooksul.

Õiguskantsler [juhtis Kose Vallavalitsuse tähelepanu](#) sellele, et dokumendid tuleb registreerida nõuetekohaselt. Märgekirjale peab vastama kirjalikult või kokkuleppel muul viisil hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul alates pöördumise registreerimisest ([märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) § 5 lõike 8 esimene lause; § 6). Isiku märgekirjale ei saa vastamata jätta.

Õiguskantslerile kaevati selle peale, et Tallinna linn ei järgi alati ehitusseadustikku: menetlustele kulub oluliselt rohkem aega, kui seadus ette näeb.

Õiguskantsler [soovitas](#) linnal oma töökorraldus ja menetluspõhimõtted üle vaadata ja kujundada need selliseks, et linn saaks järgida seaduses ettenähtud menetlustähtaegu. Sobivaid muudatusi tehes saab vähendada sekkumist vajavate menetluste arvu, lühendada menetluste kestust ja vähendada nii linna kui ka isikute koormust. Õiguskantsler soovitas ka uuendada linnal kodulehel avaldatud ehitusvaldkonna juhendmaterjale.

Tallinna Linnaplaneerimise Amet valdavalt ei nõustunud õiguskantsleri soovitustega.

Tallinna elanik kaebas õiguskantslerile, et ta taotles Tallinna Kesklinna Valitsuselt abi eluruumi saamisel, kuid linn ei aidanud teda. Linn võttis ta munitsipaalaluruumi soovijate järjekorda poolteist kuud pärast avalduse esitamist, kuid ei olnud ka rohkem kui kaheksa kuud hiljem talle eluruumi andnud. Samal ajal puudus avaldajal teadaolevalt eluase ja tema pension ei võimaldanud tal korterit üürida.

Õiguskantsler [sedastas](#), et Tallinna linn viivitas põhjendamatult abi andmise otsuse

tegemisega ning abivajajale eluruumi tagamisega. Õiguskantsler palus Tallinna linnal anda viivitamata abivajajale sobiv eluruum ning ühtlasi tagada, et edaspidi teeb linnaosavalitsus eluruumi tagamise otsused seaduses ettenähtud aja jooksul.

Kui inimene on linnale märku andnud, et ta vajab hoolekandeabi, tuleb linnaosavalitsusel terviklikult hinnata, kas ja millist abi inimene vajab, ning otsustada hiljemalt kümne tööpäeva jooksul, kas ja millega saaks teda aidata ([sotsiaalhoolekande seaduse](#) § 15 lõige 1; [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) § 25 lõige 1). Vajalik abi, sh sobiv eluase, tuleb anda inimesele siis, kui ta seda vajab (sotsiaalhoolekande seaduse § 3 lõike 1 punkt 1; § 41).

Tallinna Linnavalitsus andis 21. aprilli 2021 korraldusega abivajajale tähtajaliselt üürile eluruumi.

Õiguskantsler leidis, et Lüganuse Vallavolikogu ja -valitsus ei toiminud vallaelanike esitatud volikogu otsuse eelnõu menetlemisel õiguspäraselt, sest ei järginud seaduses sätestatud tähtaegu ega põhjendanud eelnõu algatajate esindajale ka menetlustähtaja ületamist.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 32 on ette nähtud, et vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi. Need algatused tuleb võtta arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul. Algatus esitatakse valla- või linnavalitsusele vastava eelnõuna, millele lisatakse algatuse esitajate allkirjadega nimekiri. Kui algatatud küsimus on volikogu pädevuses, esitab valitsus selle ühe kuu jooksul volikogule lahendamiseks koos oma seisukohaga.

Õiguskantsler [palus](#) Lüganuse Vallavolikogul võtta eelnõu võimalikult kiiresti arutusele ja teha selle kohta otsus. Seda vallavolikogu ka tegi.

Riikliku järelevalve menetlus

Õiguskantsler leidis, et Peipsiääre Vallavalitsus viivitas põhjendamatult otsusega algatada riikliku järelevalve menetlus. Samuti andis vallavalitsus menetluse algatamise kohta avaldajatele ja riigiorganitele ebaselget ja eksitavat teavet.

Korraldusorgan peab tegutsema kiiresti, sobival viisil hoolsalt ning järjekindlalt, seda nii erahuvi kui ka avaliku huvi (üldsuse) kaitseks. Ka menetluse algatamise üle otsustamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.

Kuna Peipsiääre Vallavalitsus nii ei toiminud, tegi õiguskantsler vallavalitsusele [ettepaneku](#) järgida hea halduse põhimõtet. Ta kutsus vallavalitsust üles korraldama riikliku järelevalve menetluse kõigi menetlusnõuete kohaselt võimalikult kiiresti ja palus end regulaarselt teavitada menetluse käigust (saata lisandunud menetlusdokumendid). Õiguskantsler soovitas vallavalitsusel ka edaspidi järgida haldusmenetluse põhimõtteid (uurimispõhimõte, menetluse võimalikult kiire ja efektiivse läbiviimise kohustus jm – haldusmenetluse seaduse § 6; § 5 lõiked 2 ja 4; korralduseseaduse § 8) ja anda menetluste kohta täpset teavet.

Ettepaneku tagasilükkamise põhjendus

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Elva valla kaasava eelarve menetluse käigus esitatud ettepanekut on menetletud nõuetekohaselt. Kaasava eelarve menetlust reguleerib Elva Vallavolikogu määrus „[Kaasava eelarve menetlemise kord](#)“. See sätestab, et kaasava eelarve objekt peab pakkuma avalikku hüve, olema avalikus kasutuses ning ei tohi kaasa tuua ebamõistlikke kulusid valla järgmiste aastate eelarves.

Õiguskantsler leidis, et vallavalitsuse komisjon ei hinnanud taotlust korralduslikult ning [soovitas](#) vallavalitsusel ettepanekut uuesti kaaluda ja nõuetekohaselt põhjendada. Kaasava eelarve menetlemise kord ei näe ette näiteks tingimust, et hoone, mille kohta ettepanek tehakse, peab kuuluma vallale ja olema valla hallata (nii aga põhjendati ettepaneku tagasilükkamist).

Vallavanem teatas õiguskantslerile, et vallavalitsus kavatses kaasava eelarve menetlemise korra üle vaadata ja vajaduse korral teha selles muudatusi.

Hea haldus

Õiguskantsleri ülesanne on kontrollida, kas ametiasutused järgivad oma töös seadusi, sealhulgas hea halduse tava. Hea halduse põhimõtted on kirjas [haldusmenetluse seaduses](#). Hea halduse põhimõte näeb muu hulgas ette, et ametiasutused suhtlevad inimestega viisakalt ja eesmärgipäraselt. Samuti tuleb ametiasutustel oma töö korraldada nõnda, et keegi ei jääks asutuste tegevuse või tegevusetuse tõttu teadmatusse, ebamäärasesse ega ka lihtsalt

arusaamatusse olukorda.

Sageli pole õiguskantsleri poole pöördunud inimesed rahul sellega, kuidas ametiasutused tegelevad nende pöördumistega. Probleem algab juba sellest, et ametiasutus ei registreeri inimese pöördumist. Taotlused ja muud dokumendid tuleb dokumendiregistris registreerida hiljemalt saabumise päevale järgneval tööpäeval. Sellise nõude näeb ette avaliku teabe seadus (§ 12 lõike 1 punkt 1). Dokumentide registreerimise nõue ei ole eesmärk omaette, vaid aitab tagada, et igast pöördumisest jääb jälg ja et iga pöördumisega ka tegeletakse.

Õigusvastane on hoida pöördumisi lihtsalt ametniku laual või e-postkastis. Pöördumiste registreerimata jätmise pärast tuli õiguskantsleril korrale kutsuda nii [Põllumajandusametit](#), [Kohtla-Järve Linnavalitsust](#) kui ka Kose Vallavalitsust.

Põlva, Rakvere ja Tallinna linn ning Lüganuse ja Valga vald ei vastanud tähtjaks inimeste märgukirjadele ja selgitustaotlustele. Tähtaegade järgimisega oli probleeme ka Justiitsministeeriumil, Siseministeeriumil, Sotsiaalministeeriumil ja Terviseametil. Seadus ütleb, et märgukirjale ja selgitustaotlusele tuleb vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul alates selle registreerimisest. Keerulistel juhtudel võib vastamise tähtaega pikendada kahe kuuni. Hea halduse tava näeb ette, et vastuse viibimisest või vastamise tähtaja pikendamisest ja selle põhjustest tuleb inimest teavitada esimesel võimalusel.

Hea halduse tava järgimisega oli probleeme ka sotsiaalteenuste korraldamisel. Seda näitas eriti ilmekalt Toila valla juhtum, kus avaldaja kaebas hooldekodusse viimise üle.

[Õiguskantsleri hinnangul](#) rikkus Toila vald kehtivat õigust arvestades ilmselgelt avaldaja õigusi ja valla tegevus üldhooldusteenuse korraldamisel ei olnud õiguspärane. Vallavalitsus ei protokollinud väidetavat avaldaja suulist taotlust üldhooldusteenuse saamiseks, ei esitanud andmeid avaldaja kaasamise kohta sotsiaalteenuse osutamise menetlusse, ärakuulamisõiguse tagamise ja tema tahtega arvestamise kohta ega koostanud terviklikku avaldaja abivajaduse hinnangut. Ka jäi selles asjas ebaselgeks, millises seisundis oli avaldaja hooldekoduga lepingu allkirjastamise ajal ning kas ja millist tahet ta üldse avaldas.

Kehtiva õigusega kooskõlas ei lahendanud eluruumi taotlust ka Kohtla-Järve linn. Avaldaja palus linnalt eluruumi, sest ta elas kütmata garaažis ja tal oli tuvastatud puuduv töövõime.

[Õiguskantsler leidis](#), et Kohtla-Järve linn ei lahendanud avaldaja eluruumi taotlust õiguspäraselt. Linnavalitsus ei hinnanud avaldaja abivajadust, ei vormistanud nõuetekohaselt otsustust avaldaja taotluse kohta ega teinud seda otsustust ka avaldajale korrektselt

teatavaks.

Erakondade rahastamise järelevalve

Erakonnaseaduse kohaselt määrab õiguskantsler erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) ühe liikme. Õiguskantsler on nimetanud komisjoni liikmeks kultuurilehe Sirp peatoimetaja Kaarel Tarandi. Komisjon ja selle liikmed on sõltumatud, neil ei ole kohustust oma tegevusest neid määranud isikutele või institutsioonidele aru anda, samuti ei võta ega saa nad neid määranud isikutelt tegevussuuniseid.

2021. aasta kevadel täitus kümme aastat erakondade rahastamise järelevalve komisjoni loomisest selle praegusel kujul. See on olnud piisavalt pikk aeg, et tuleks ilmsiks, kas ja kui hästi viib kehtestatud kord soovitud eesmärgini ning kas järelevalve on tõhus, ökonoomne ning erakondade ja nendega võrdsustatud valimisliitude õiguskuulekust toetav. Ja mitte ainult. Järelevalve on ka omamoodi peegel: see näitab, et ka seadusega kehtestatud rahastamisreeglid – mitte ainult kontroll – aitavad kaasa ausale võistlusele ning erakondade kaudu teostatava esindusdemokraatia arengule.

Kui aasta eest tehti Riigikogus katse praegust järelevalve korda muuta, alustati paraku viisil, mis ei oleks lahenduseni viinud. Selle asemel on kevadest saadik töötatud erakonnaseaduse puudujääkide parandamise nimel nii-öelda traditsioonilisel alusel, alustades andmete kogumisest ja analüüsist ning eelnõu väljatöötamisest Justiitsministeeriumi spetsialistide poolt. Kuid sõltumata sellest, kes teeb ettevalmistava töö, langetab poliitilised lõppotsused parlament. Koosmõjus peab kaaluma mõlemat poolt, nii erakondade rahastamist kui ka selle järelevalvet. Järelevalve jaoks antavate tööriistade valik oleneb sellest, mis on erakondade rahastamisel lubatud ja mis on keelatud.

Üleilmse koroonapandeemia aeg on hästi välja toonud, miks riigivõimu ülesehituse iga detail on tähtis. Erakondade rahastamise järelevalve mõte ja eesmärk ei ole erakondade autoriteedi õõnestamine. Täpselt samuti ei saa erakondade ülesanne olla järelevalve diskrediteerimine. Selgete ja täpsete reeglite järgi tehtav koostöö peaks kindlustama, et avalik võim tervikuna, sealhulgas erakonnad kui selle ehituskivid, on kodanike silmis piisavalt usaldusväärsed. Usaldust erakondade vastu võiks rohkem olla ning puudujäägid selles valdkonnas heidavad varju ka riigi institutsioonidele. Kui kodanikud ei usalda erakondi, ei usalda nad riiki ning see mõjutab riigi suutlikkust edu saavutada: seekord tervisekriisis, järgmisel korral mõnes muus Eestist sõltumatu päritoluga kriisis, millega peab tegelema just nimelt Eesti riik. Erakondade

rahastamise ja järelevalve reegleid kehtestades pannakse seega kaudselt kaalule inimesed ja ühiskonna avatus.

Võimalikke muudatusi institutsioonide ülesehituses ja rahastamises peab kaaluma küll põhjalikult, ent siiski kiiresti, sest muudatuste jõustumine ei tohiks jääda jalgu Riigikogu järgmise koosseisu valimistele. Kõigile asjaosalistele – nii raha saajatele, andjatele kui ka valvuritele – tuleb anda aega ja ka võimalus valmistuda ja kohaneda. See on ju kõigi asjaosaliste huvides, et võistlus oleks aus ja ka näiks aus ning mõne süsteemis osaleva üksikisiku korruptiivne tegu ei põhjustaks ebaõiglaselt mainekahju tema reegleid täpselt järgivatele kolleegidele.

Nagu ikka neil aastatel, kui toimuvad kohalike omavalitsuste volikogude valimised, on ka järelevalve tähelepanu omavalitsustel. Võrreldes nelja aasta taguse ajaga võib volikogudesse pürgijate käitumises tajuda teatud paranemist, sealhulgas omavalitsuse kommunikatsioonikanalite kasutamisel, täpsemalt öeldes poliitiliseks reklaamiks mittekasutamisel.

Otsustades järelevalvekomisjonile saadetud kaebuste järgi, on olukorras jätkuvalt parandamisruumi, aga vaieldamatult on erakondade rahastamise järelevalve komisjoni sihikindlal töö, ettekirjutustel ja kohtulahenditel olnud oma mõju vähemalt suuremates omavalitsustes võimul olevate erakondade käitumisele. Samas ei tohiks unustada küsimust, kas rahalises väärtuses pisisumma väärkasutuse uurimiseks ja tõestamiseks kulutatud ressurss järelevalves on ikka otstarbekalt kulutatud ning kas ei või nende tegudega komisjoni koormamise kaudseks tagajärjeks olla see, et mõni suurem, rahas kaalukam ning tegijale ebaausat eelist loov reeglite rikkumine jääb piisava tähelepanuta.

Kõige vahetumalt näevad kodanikud seda, kui ulatuslik mõju võib olla ühe detaili muutmisel seaduses, antud juhul välireklaami piirangu kaotamisel aktiivse kampaaniaperioodi ajal. See peaks Riigikogu innustama poliitilise võistluse reeglite teistegi detailidega kiiresti ja korralikult tegelema.

Vabariigi Valimiskomisjon

[Vabariigi Valimiskomisjon](#) on moodustatud Riigikogu valimiste seaduse alusel ja sellepeamine ülesanne seisneb kõigi valimistega seotud otsuste ja toimingute õiguslikusjärelevalves ja kontrollis. Lisaks sellele valimiskomisjon korraldab ja viib läbi Vabariigi Presidendi ja Riigikogu juhatuse valimisi.

Valimiskomisjon teeb kindlaks Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste ja rahvahääletuse hääletustulemused. Samuti registreerib Riigikogu ja Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmed. Valimiskomisjon menetleb ka valimistega seotud kaebusi.

Valimiskomisjoni volitused kestavad neli aastat, komisjoni praeguse koosseisu volitused algasid 1. juunil 2020. Valimiskomisjoni kuuluvad seaduse alusel Riigikohtu esimehe nimetatud esimese astme kohtu kohtunik, Riigikohtu esimehe nimetatud teise astme kohtu kohtunik, õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik, riigikontrolöri nimetatud Riigikontrolli ametnik, riigi peaprokuröri nimetatud riigiprokurör, riigikantsleri nimetatud Riigikantselei ametnik, Audiitorkogu juhatuse nimetatud infosüsteemide audiitor. Igal valimiskomisjoni liikmel on ka asendusliige.

1. septembrist 2020 kuni 31. augustini 2021 toimusid Eestis kahed Riigikogu juhatuse valimised ja Vabariigi Presidendi valimised. Lisaks sellele tegeles Vabariigi Valimiskomisjon 17. oktoobril 2021 toimuvate kohalike omavalitsuste valimiste ettevalmistamisega.

Komisjon pidas aruandeperioodil 15 koosolekut.

Raha

Raha on teema, mis ei jäta kedagi ükskõikseks. Küsimusi ja probleeme tekib sellest, kui raha tuleb makse või tasusid makstes ära anda, aga ka sellest, kuidas ja milleks riik maksumaksja raha kasutab ning mis põhimõtete järgi abimeetmeteks raha jagab.

Lõppenud ülevaateperioodil tegeles õiguskantsler eelarve läbipaistvuse ja arusaadavuse küsimusega ning käsitles seejuures ka Riigikogu rolli eelarve üle otsustamisel. Sageli küsiti, kas riik kohtleb toetust ja laenu andes inimesi ja ettevõtjaid võrdselt ning kas toetused on eesmärgipärased ja proportsionaalsed.

Riigieelarve arusaadavus

Riigikogu liige Aivar Sõerd küsis õiguskantslerilt, kas Riigikogu liikmel on riigieelarve praegust liigendust arvestades võimalik eelarveküsimustes tõhusalt ja tulemuslikult kaasa rääkida.

Õiguskantsler [leidis](#), et riigi kulud, sh investeeringud, on [2021. aasta riigieelarve seaduses](#) kirjas nii üldiselt, et sellest ei ole võimalik saada piisavalt selget ülevaadet, mille tarbeks riigi raha tegelikult kasutatakse. Eelarve on muutunud vähem läbipaistvaks, ühtlasi on muutunud kontroll maksumaksja raha kasutamise üle oluliselt keerulisemaks.

Eelarve ebamäärasus ja üldisus on olnud probleemiks juba pikemat aega. Sellele viitab ka eelarve arusaadavaks muutmise toetusrühma asutamine Riigikogus. Vastupidiselt loodetule muutis tegevus- ja tulemuspõhise eelarve kasutuselevõtt riigieelarve veelgi ähmasemaks.

Riigieelarve kulud liigendatakse valdkondade ja programmide kaupa, kuid nende sisu on jäetud seaduses määratlemata. Seega puudub Riigikogul kontroll selle üle, milliseks kujuneb aastaeelarve kulude lõplik jaotus. Kulude tegeliku liigendamise määrab Vabariigi Valitsus. Samas on põhiseaduse §-s 115 ette nähtud, et just Riigikogu võtab vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.

Eelarve kulukirjed on praegu paraku väga üldised ning ka olemasolev väga üldisel tasemel kulude liigendamine on pahatihti näiline. Näiteks 2021. aasta riigieelarves on Justiitsministeeriumi valitsemisalas üks tulemusvaldkond „Õigusriik“, mille all on ministeeriumi programm „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“. Valdkonna ja programmi kulud (174,5 miljonit eurot) kattuvad, ühtlasi ongi Justiitsministeeriumi valitsemisala kuludeks ette nähtud 174,5 miljonit eurot. See tähendab, et kulud on tegelikult liigendamata. Järelikult on tegelik kulude jaotuse üle otsustamine jäetud täiel määral Vabariigi Valitsusele ja ministeeriumile.

Ministeeriumide valitsemisala kulude liigendamisel võib näha sama probleemi. Tulemusvaldkondade ja programmide kulude loetelu sageli kattub ning lõviosa kuludest on liigendamata. Sisuliselt otsustab praegu täidesaatev riigivõim, mis otstarbeks tuleb raha kasutada. Riigikogu eelarve kohta olulisi otsuseid üsna sageli ei tee.

Eelarve ebamäärasusega ning sellega, et täidesaatvale riigivõimule on antud raha kasutamise üle suur otsustusõigus, kaasneb suurem korrupsioonirisk. Ühtlasi on suurem oht, et maksumaksja raha kasutatakse ebaotstarbekalt ja mitte-eesmärgipäraselt. Rahvaesindajatena peavad parlamendiliikmed säilitama kontrolli oluliste eelarvepoliitiliste otsustuste üle ning eelarvepoliitika eest vastutama.

Õiguskantsler saatis Riigikogu rahanduskomisjonile, riigieelarve kontrolli komisjonile ja riigieelarve arusaadavaks muutmise toetusrühmale [märgukirja](#), milles soovitas riigieelarve seaduses sätestada nõuded kulude täiendavale liigendamisele. Rahanduskomisjon ja riigieelarve kontrolli komisjon arutasid küsimust mitmel [istungil](#). Enamik istungil sõna võtnud Riigikogu liikmetest nõustus, et riigieelarve arusaadavuse ja läbipaistvusega on probleeme ning riigieelarve kulukirjed peaksid olema seaduses detailsemalt lahti kirjutatud. Küsimus on õige tasakaalupunkti leidmises Riigikogu ja valitsuse ülesannete vahel.

Õiguskantsleri hinnangul tuleks leida võimalus eelarve koostamiseks viisil, mis lubab Riigikogul täita talle põhiseadusega pandud ülesannet otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle ning mis teisalt annab Vabariigi Valitsusele ülesannete täitmiseks piisavalt paindlikkust.

2020. aasta juulis saatis Rahandusministeerium kooskõlastusringile kiirkorras ette valmistatud riigieelarve seaduse muudatused, mille eesmärk on riigi tulud ja kulud senisest detailsemalt lahti kirjutada ning luua Riigikogu liikmetele paremad võimalused eelarve menetlemiseks. Õiguskantsleri [hinnangul](#) on küll astutud samm õiges suunas, ent selleks, et Riigikogu saaks sisulise ja põhiseaduses ette nähtud otsustusõiguse, peaksid muudatused olema veelgi ulatuslikumad.

Taasterahastu ja plastijäätmete makse

Riigikogu kiitis 2021. aasta 10. mail oma otsusega heaks Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise plaani, mille üks osa on plastpakendijäätmete makse Euroopa Liidu eelarvesse. Sellega seoses tuli õiguskantsleril kujundada seisukoht, kas niisugune makse piirab lubamatult Eesti eelarve- ja maksupädevust.

Euroopa Liidu taaskäivitamise kava järgi võtab Euroopa Liit kuni 750 miljardit eurot laenu, et aidata liikmesriikidel lahendada Covid-19 pandeemiast tingitud probleeme. Nii suurt laenu ei ole Euroopa Liit varem kunagi võtnud. Laenajaks on Euroopa Liidu aluslepingutele tuginedes Euroopa Liit, laen makstakse tagasi Euroopa Liidu eelarvest.

Õiguskantsler [leidis](#), et laenuotsuse heakskiitmisega ei loovuta Eesti Euroopa Liidule lisapädevust, ehkki taasterahastu laenukavaga liitumine võib tähendada, et Eesti riik teeb tulevikus Euroopa Liidu eelarvesse senisest mõnevõrra suuremaid makseid (aastas hinnanguliselt 34 miljoni euro võrra rohkem kui praegu). 2003. aasta rahvahääletusel andis Eesti rahvas Euroopa Liiduga ühinemise poolt otsustades õiguse ka Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud volituste kasutamiseks, sh võimalikuks omavahendite süsteemi muutmiseks.

Analüüsid on leitud, et taasterahastu regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega ning eelarveväliste sihtotstarbeliste laenude kasutamine liikmesriikidele laenamiseks või projektide finantseerimiseks on aluslepingute järgi põhimõtteliselt lubatud. Iga liikmesriik vastutab laenu tagasimaksmise eest vastavalt sellele, kui suur on tema osakaal Euroopa Liidu eelarve sissemaksetes, ning teiste liikmesriikide eest kohustusi ei võeta. Kuna võrreldes Eesti riigieelarve mahuga ei ole tulevikus võimalike lisanduvate kohustuste maht ulatuslik ning suurendatud sissemaksed Euroopa Liidu eelarvesse on ajaliselt ja summaliselt piiratud, ei saa sellise varalise kohustuse võtmist pidada lubamatuks Riigikogu järgmiste koosseisude eelarvepädevuse piiranguks. Oluline on, et Riigikogu arutaks ja otsustaks selliseid küsimusi. Kõnealusel juhul see nii ka oli.

Ringlusse võtmata plastijäätmete kogusel põhinev makse ei too kaasa Riigikogu finantspädevuse piirangut, sest Eesti ei ole andnud Euroopa Liidule mõne maksu kehtestamise pädevust ning Eestile ei ole pandud ka kohustust kehtestada seoses selle otsusega ühtegi maksu. Ka juhul, kui selline kohustus oleks võetud, on sellele otsusele heakskiidu andnud Riigikogu, kellel on õigus otsustada Eestis kehtestatavate maksude üle. Niinimetatud plastimaks ei ole siiski põhiseaduse § 113 tähenduses maks, mida inimesed ja äriühingud maksavad riigile. See on liikmesriikide poolt Euroopa Liidu eelarvesse tehtava makse üks komponent, mille arvutamise aluseks on ringlusse võtmata plastijäätmete kogus.

Makse üks eesmärke on mõjutada Euroopa Liidu liikmesriike vähendama plastpakendijäätmeid. Kui Eestil ei õnnestu plastijäätmete hulka vähendada või ringlusse võetavate pakendite hulka suurendada, tekib Eestile lisakoormus hinnanguliselt 11 miljonit

eurot aastas, mille maksavad solidaarselt kinni kõik Eesti maksumaksjad. Riik võib veel otsustada, milliseid lisameetmeid võtta, et vähendada plastpakendijäätmete hulka ja seeläbi ka vastava makse suurust Euroopa Liidu eelarvesse (vt lisaks „[Euroopa Liidu taaskäivitamise rahastu laen ning ringlusse võtmata plastijäätmetelt arvutatav makse](#)“).

Pensionireform

[Kohustusliku kogumispensioni reformi seadusega](#) tekkis inimestel muu hulgas võimalus II pensionisambast raha korruga välja võtta. Riigikohus [hindas](#) seaduse põhiseaduspäraseks, kuid möönis, et mõnel konkreetsel juhul võib seaduse rakendamine siiski viia põhiseadusvastase olukorrani, kui seadusemuudatusega kaasnevad riskid realiseeruvad kellegi suhtes prognoositust suuremas ulatuses. Kohus viitas kohtulahendi alusel sama seaduse suhtes konkreetse normikontrolli algatamise või õiguskantsleri poole pöördumise võimalusele.

Õiguskantslerile on ülevaate koostamise ajal esitatud võrdlemisi vähe II pensionisamba väljamaksetega seotud avaldusi. Võib aga arvata, et õiguskantsleri poole pöörduakse ka sүgisel, kui II pensionisamba raha saavad kätte tööealised inimesed, kes on selleks soovi avaldanud. Inimesed saavad siis teada, kui palju raha nad tegelikult kätte saavad.

Mõned II sambaga seotud avaldused on õiguskantslerile siiski saadetud. Näiteks küsiti pensionilepingu ülesütlemise tasu kohta. Pensionär ei olnud rahul, et seadus ei reguleeri selle tasu suurust ega piirmäära. Tema hinnangul oli tema pensionilepingu ülesütlemise tasu (10%) liiga kõrge. Kui lisada sellele riigile makstav tulumaks (10%), siis tuleks tal II samba pensionilepingu ülesütlemisel ära maksta 20% kogusummast.

Õiguskantsler [leidis](#), et põhiseadus ei nõua ülesütlemise tasu suurust piirava regulatsiooni kehtestamist. Kindlustusandja võib pakkuda võrreldes teiste kindlustusandjatega muid lepingutingimusi soodsamalt ja seeläbi ka suuremat pensioni, ent lisada lepingusse kohustuse maksta lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel ülesütlemise tasu. Riigikohus märkis kohustusliku kogumispensioni reformi seaduse põhiseaduspärasust analüüsid, et kindlustusandjad võivad võtta pensionilepingus kokku lepitud ülesütlemise tasu, kuid selle määr ei tohi sisuliselt välistada lepingu ülesütlemist ([otsuse](#) punkt 118.1).

Õiguskantslerilt küsiti, miks inimestel ei ole võimalik sõlmida investeerimisriskiga pensionilepinguid, ehkki seadus seda lubab (vt „[Investeerimisriskiga pensionileping](#)“). Investeerimisriskiga pensionilepingute võimalus sätestati 2017. aasta juunis vastu võetud ja

2018. aasta alguses jõustunud kogumispensioni seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seadusega. Sellisel juhul pensionisambasse kogunenud vara investeeritakse ning riski kannab pensionisaaja. Pension võib seetõttu kas kasvada või kahaneda.

Finantsasutused ei ole seesugust pensionitoodet veel pakkuma hakanud. Selle põhjuseks võib olla ebakindlus, et väljamaksete süsteemi muudetakse. Inimeste huvi II samba raha kindlustuspensionina väljavõtmise vastu on praegu äärmiselt väike, lõviosa pensionile siirdujatest võtab kogu raha korraga välja.

Kui inimene soovib siiski pikaajalist pensioni ja seejuures endiselt investeringutelt saadava tulu arvel pensioni suurendada, saab ta sõlmida fondipensioni lepingu. Fondipension ei ole eluaegne, vaid oleneb perioodist, mille jooksul on pensioni maksmisses kokku lepitud. Tulumaks fondipensioni väljamaksetelt on sõltuvalt väljamaksete perioodist kas null või kümme protsenti.

Mõned õiguskantslerile esitatud avaldused puudutasid II samba väljamaksete maksustamist, eelkõige olukordi, kus II sambast võetakse raha välja ühekordse väljamaksena. Näiteks sooviti, et puuduva töövõimega inimestele kehtiv maksuvabastus laieneks ka osalise töövõimega inimestele (vt „[Kohustusliku kogumispensioni väljamaksete maksustamine osalise töövõime korral](#)“) ning et pensioniealistele kehtivad maksusoodustused laieneksid ka politseinike eripensioni saajatele, kes ei ole veel vanaduspensioniiikka jõudnud (vt „[Maksusoodustused kohustusliku kogumispensioni väljavõtmisel](#)“). Samuti küsiti, kas II samba väljamaksete maksustamise puhul on tegemist inimeste säästude topeltmaksustamisega. Nii see siiski pole (vt „[II pensionisamba väljamaksete maksustamine](#)“).

Maksud ja tasud

Põhiseaduse § 113 järgi tuleb avalik-õiguslikud rahalised kohustused sätestada seadusega. Vaatamata aastatega juurdunud ja kohtutes läbi arutatud praktikale hiilitakse tasude kehtestamisel seadusest mööda. Viimasel ajal on kombeks juurutada tasusid halduspraktika kaudu. Tasude kehtestamisel on silmapaistvalt leidlikud ka kohalikud omavalitsused, kes mängivad nii tasu kehtestamise vormi kui ka sisuga.

Maksude teemal küsiti õiguskantslerilt ennekõike tulumaksu, maamaksu ja sotsiaalmaksu kohta. Küsimused puudutasid valdavalt õigusselgust või maksuvabastuse või -soodustuse kohaldamist, lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest.

Täiendav maksuvaba tulu

Lastest eraldi elav vanem küsis õiguskantslerilt, miks tema ei saa kasutada laste eest ette nähtud täiendavat maksuvaba tulu. Kuigi ta maksab lastele elatist, kasutab seaduse järgi maksusoodustust vanem, kellele laekub lastetoetus.

Õiguskantsler [selgitas](#), et riik võib maksusoodustuse kasutamisest tekkinud erimeelsuste korral anda eelisõiguse lapsi tegelikult kasvatavale vanemale. Lapsi kasvatav vanem ei ole tulu teenimise seisukohast samas olukorras, milles on ülalpidamiskohustust täitev vanem, sest tema peab kandma ka laste eest igapäevase hoolitsemise ja kasvatamise koormust. Laste eest hoolitsemine võib saada takistuseks elatise teenimisel. Vanemal, kes annab laste ülalpidamiseks raha, kuid laste kasvatamises võrdväärset ei osale, selliseid takistusi ei ole.

Lapsetoetuste ja maksusoodustuse eesmärk on soodustada lapsi kasvatavate vanemate töö- ja pereelu ühitamist. Seetõttu ei ole põhjust pidada meelevaldseks tulumaksuseaduse § 23¹ lõiget 3, mille alusel antakse laste eest ette nähtud maksuvaba tulu kasutamise eelisõigus vanemale, kelle peres lapsed kasvavad. Kui aga vanemad jõuavad omavahel kokkuleppele, on võimalik täiendava maksuvaba tulu mahaarvamise õigust kasutada ka lastest eraldi elaval vanemal.

Maamaksusoodustused

Ehkki maamaks on riiklik maks, laekub see omavalitsuse eelarvesse. Maamaksuseaduses on sätestatud eri liiki maksusoodustusi ja -vabastusi, mõned neist on kehtestanud riik, teised on jäetud omavalitsuste otsustada.

Riigikogu on sidunud kodualuse maa maksust vabastamise üheselt tingimusega, et inimese elukoht peab asuma rahvastikuregistri andmete kohaselt selsamal aadressil ([maamaksuseaduse](#) § 11 lg 1).

Probleeme on tekitanud see, mis tingimustel võib omavalitsus anda lisaks kodualuse maa maksuvabastusele täiendavat maksuvabastust pensionäridele, puuduva ja osalise töövõimega inimestele ning repressseeritutele ja nendega võrdsustatud inimestele (maamaksuseaduse § 11 lõiked 5 ja 6). Need maamaksu tasumisest vabastamise võimalused ei ole selgelt seotud tingimusega, et samal maatükil peab asuma maksuvabastuse taotleja rahvastikuregistrisse kantud elukoht. Saab küsida, kas kohalik omavalitsus võib täiendava maksusoodustuse ette

näha üksnes kodualuse maatüki eest – sel juhul saaks inimene omavalitsuse otsuse tulemusel maksuvabastust suuremas ulatuses kui 0,15 hektarit linnas või kaks hektarit maal. Või on võimalik maksuvabastust kohaldada ka maatükile, millel ei asu pensionäri, represseeritu jt rahvastikuregistrijärgne elukoht (nt suvila, maakodu alune maa). Mõned kohalikud omavalitsused tõlgendavadki praegu seadust nii, et täiendav maksuvabastus, mida kohalikud omavalitsused saavad kehtestada pensionäridele, represseeritutele ning puuduva või osalise töövõimega inimestele, ei ole seotud rahvastikuregistris elukoha registreerimise tingimusega.

Õiguskantsler [leidis](#), et täiendava maamaksuvabastuse kehtestamist reguleerivaid sätteid saab tõlgendada mitmeti ning õigusselguse huvides tuleks kaaluda nende täpsustamist. Riigikogu menetlusse võetud maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses ([406 SE](#)) on maamaksuseaduse § 11 lõikeid 5 ja 6 muudetud ja täpsustatud nii, et kohalik omavalitsus võib kodualuselt maalt anda suuremat maksuvabastust. Kui see muudatus jõustub, on üheselt selge, et kohalik omavalitsus saab teha pensionäridele, represseeritutele jt täiendava maamaksusoodustuse tingimusel, et samal maatükil on rahvastikuregistri järgi inimese elukoht.

Maksuvabastused ja -soodustused on poliitilise valiku küsimus. Parlament võiks võtta seisukoha ka sellise olukorra suhtes, kui vanainimene või puuduva töövõimega inimene ei tule iseseisvalt igapäevaeluga toime ning peab seetõttu asuma elama oma lähedase juurde teise linna või valda. Ühtlasi võib tal tekkida vajadus enda elukoht ümber registreerida, kui ta soovib saada vallalt või linnalt mõnd sotsiaalteenust. Pärast elukoha ümberregistreerimist tuleb pensionäril oma varasema elukoha aluse maa eest maksta maamaksu.

Kui inimene asub elama hoolekandetasutusse, on tal endiselt õigus saada maamaksuvabastust. Nimelt on [rahvastikuregistri seaduse](#) § 70 lõike 2 punktis 2 sätestatud, et hoolekandetasutusse asumine ei ole rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi muutmise aluseks. Rahvastikuregistrisse kantakse hoolekandetasutuses olevate inimeste viibimiskoht (rahvastikuregistri seaduse § 96 lõige 1). Omavalitsustele võiks jätta paindliku võimaluse kehtestada pensionäridele ja teistele riskirühma kuuluvatele inimestele vajaduspõhiseid maamaksusoodustusi ja -vabastusi.

Kalmistutasud

Õiguskantsleri poole pöörduti avalik-õiguslike tasude asjus, mida Tallinn oli kehtestanud linna territooriumil asuvatel kalmistutel. Õiguskantsler leidis, et [hauaplatsi ettevalmistamise tasu](#) ja ka kalmistule [sissesõidu tasu](#) olid kehtestatud seadusliku aluseta. Tallinn nõustus

õiguskantsleriga mõlemas küsimuses ning kumbagi tasu praegu enam ei võeta (loe lähemalt peatükist „Õigusriik“).

Järelevalvetasud ja toiduohutuse analüüs

Õiguskantslerilt küsiti, kas Veterinaar- ja Toiduamet võib nõuda järelevalvetoimingute eest tasu, kuigi tegemist on riigieelarvest finantseeritava asutusega ning ettevõtja ei ole riigilt seda teenust tellinud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et järelevalvetasud on kehtestatud seadusega, seega võib ja tuleb sellist tasu võtta. Järelevalvetasude süsteem on kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud põhimõttega, et nõuete täitmise kontrollimise eest kogutakse tasu käitlejatelt.

Küsimus esitati ka toiduohutuse analüüside kohta. Avalduse saatnud inimese arvates on Terviseameti laborianalüüside hinnad liiga kõrged ning nende tasude kehtestamist võib pidada toiduvaldkonna ettevõtjate varjatud maksustamiseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et Terviseameti laborianalüüside tasusid ei ole põhjust pidada ülemääraseks, arvestades teiste laborite hinnakirju, mille järgi võetakse sarnaste proovide analüüsimise eest enamasti sama suurt või samas suurusjärgus tasu. Tegemist ei ole ka maksustamisega. Toiduohutuse tagamise eesmärgil proovide võtmise sageduse määrab toidukäitleja enesekontrolli plaanis, hinnates mitmesuguseid riske, mil viisil ja millal võib toit saastuda ning kui sageli on kontrollimine vajalik. Samuti otsustab käitleja, kas tal on mõistlik proove analüüsida ise (hankides selleks laborivarustuse, pädevad töötajad jne) või viia need analüüsimiseks mõnda teise laborisse, ning milliselt laborilt teenust tellida.

Teekasutustasu objekti määratlus

Õiguskantsler kirjutas Riigikogu majanduskomisjonile saadetud [märgukirjas](#), et liiklusseadus ei sätesta piisava selgusega, kas eriotstarbelist veokit maksustatakse teekasutustasuga või mitte. Õigusselguse huvides tuleks liiklusseadust muuta. Riigikogu [muutis](#) 2021. aasta märtsikuus liiklusseaduses sätestatud veoauto mõistet: veoauto on veose veoks, sõidukite haakes vedamiseks või eritööde tegemiseks ettenähtud auto (liiklusseaduse § 2 punkt 94). Selle tulemusel sai selgeks, et ka eriotstarbeliste veokite eest tuleb maksta teekasutustasu.

Sotsiaalse infrastruktuuri tasu

Kiili Vallavolikogu liige palus õiguskantsleril kontrollida, kas volikogu 2021. aasta 21. veebruari

otsusega nr 4 kehtestatud sotsiaalse infrastruktuuri tasu on põhiseaduspärane.

Vallavolikogu kehtestas tasu, mida peavad maksma kõik, kes soovivad algatada vallas nelja ja enama elamuühikuga (korter, ridaelamuboks, elamu) arenduse jaoks detailplaneeringu. Otsust põhjendati vajadusega vähendada uute elanike lisandumisest tulenevat mõju valla eelarvele.

Õiguskantsler [leidis](#), et ehkki kohtupraktika järgi on kohalikul omavalitsusel võimalik arendajaga ka sotsiaalobjektide ehitamises või rahastamises kokku leppida, ei saa vald ühepoolset selliseid rahalisi kohustusi kehtestada. Olemuslikult sarnaneb see tasu kohaliku maksuga, millel on lõivu tunnused (vastusooritusena tasu maksmise eest saab soovitud detailplaneeringu). Tasul on üldine fiskaalne eesmärk, sest selle kehtestamisega püütakse tasandada erinevust elanikkonna kiire ja maksutulu aeglasema kasvu vahel. Vald on kõigile arendajatele kehtestanud ühetaolise tasu ja kui isik selle tasuga ei nõustu, võib ta otsuse vaidlustada halduskohtus (otsuse punkt 4).

Riigikogu menetluses on praegu planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu ([378 SE](#)), mis käsitleb planeeringuga seotud rajatiste väljaehitamise ja väljaehitamise seotud kulude kandmises kokkuleppimise aluseid ja kulude jaotuse põhimõtteid. Muudatus ei käsitle sotsiaalobjektide finantseerimist. Õigusselguse huvides on siiski oluline, et Riigikogu võtaks seisukoha ka sotsiaalse taristu kulude kohta: kas kulude kandmiseks kokkulepete sõlmimine on lubatud või (seni kuni regulatsioon puudub) keelatud. Kui Riigikogu leiab, et arendajatelt võiks küsida ka ühetaolist sotsiaalse infrastruktuuri tasu või sõlmida arendajatega sotsiaalsete objektide rahastamiseks kokkuleppeid, tuleks need võimalused seadusega luua. Õiguskantsler soovitas sama ka 2017.–2018. aasta ülevaates.

Tööandja deposiidi nõue välismaalaste seaduses

Õiguskantsleril tuli lahendada ettevõtja muret, kes kurtis, et pärast välismaalaste seaduse [muudatuse](#) jõustumist 1. juulil 2020. aastal oli Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) muutnud renditöötajaga seotud tööandja deposiidi arvestamise halduspraktika ettevõtjale ebasoodsamaks. Kui varem tuli deposiiti kanda kümme protsenti tööandja ühe kuu töötasufondist, siis pärast muudatust tuli ettevõtjal deposiiti kanda kümme protsenti konkreetse välismaalase 12 kuu töötasust.

Politsei- ja Piirivalveamet võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele renditöötajana töötamiseks elamisloa, kui tööandjal on töötasuga seotud

kohustuste tagamiseks deposiidis [välismaalaste seaduse](#) (VMS) nõuetele vastav rahasumma. Küsimus on selles, millise ajavahemiku eest tööandja deposiiti arvestatakse.

Politsei- ja Piirivalveamet oli avalduse esitamise hetkeks VMS deposiiti reguleerivaid sätteid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) kohaldanud kokku kolmel viisil. Esiteks leidis PPA, et deposiiti kantav summa on seotud töötaja eeldatava töötamise perioodiga. Teiseks leidis PPA, et töötasufond on seotud ühe kuu töötasuga. Kolmas ehk avalduse esitamise ajal kasutusel olnud tõlgendus oli, et töötasufondi arvestamisel tuleb tugineda eeldatavalt töötamise perioodile või kõige rohkem 12 kuu töötasule. Halduspraktika muutmisest teatas PPA ettevõtjaid e-kirja teel.

Õiguskantsler analüüsis avaldusest ajendatult VMS-s sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vastavust määratletuse nõudele, deposiidi kui rahalise tagatiskohustuse proportsionaalsust ning andis hinnangu PPA halduspraktikale seoses kõnealuse regulatsiooni kohaldamisega.

Õiguskantsler asus Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Siseministeeriumile ja Politsei- ja Piirivalveametile saadetud [märgukirjas](#) seisukohale, et tööandja deposiidi kohustust kehtestavad normid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) ei sätesta piisavalt täpselt, milline summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Puudub ka rahalise kohustuse ülempiir. Rahalise kohustuse koormavat iseloomu ja seadusliku aluse nõuet arvestades ei ole seda puudust võimalik ületada ka põhiseaduskonformse tõlgendamise teel. VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2 ei anna PPA-le üldist kaalutusõigust otsustamiseks, kui pika perioodi alusel deposiiti arvestatakse. Sellist õigust ei ole võimalik välja lugeda kõnealuste sätete sõnastusest ning see ei oleks kooskõlas ka põhiseaduse §-dega 3, 10 ja 113.

Õiguskantsler püstitas märgukirjas ka küsimuse regulatsiooni mõõdupärasuse kohta, kuivõrd ettevõtjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole tööandja deposiit leidnud reaalselt kasutust. Puuduvad ka muud andmed (sh mõjuhinnangud), mis lubaks arvata, et deposiit on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Eelnevalt tulenevalt palus õiguskantsler Siseministeeriumil ja Riigikogul esmalt analüüsida välismaalaste seaduses sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vajalikkust. Kui peaks leidma kinnitust, et deposiidi nõue on vajalik, palus õiguskantsler Riigikogul välismaalaste seadust muuta selliselt, et tööandja suudaks ilma kõrvalise abita seadusest välja lugeda rahalise kohustuse suuruse. Reguleerida tuleb ka deposiidi välja- ja tagasimakse tingimusi ja sellega seotud põhilisi menetlusnorme.

Õiguskantsler asus seisukohale, et õiguspäraseks ei saa pidada seda, et PPA on muutnud deposiidi arvestamise perioodi, tuginedes seadusemuudatusele, mis ei ole üldse seotud deposiidi arvestamise perioodiga. Selline praktika muutmine on tööandjate suhtes sõnamurdlik ning õiguskantsler palus seda edaspidi vältida.

Arvestades sellega, et PPA-l kui täitevvõimu asutusel ei ole võimalik jätta määratletuse nõudega vastuolus olevat normi kohaldamata ja tal on kehtiva seaduse kohaldamise kohustus, pakkus õiguskantsler lahendusena välja, et deposiidi arvestamisel saab võtta töötasufondi aluseks ühe kuu töötasu ning deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest. Nii saab seaduse muutmiseni regulatsiooni kohaldada nii, et isikute õigusi riivatakse võimalikult vähe.

Kriisitoetused ettevõtjatele

Õiguskantsler hindas rohkete kriisiabimeetmete kooskõla võrdse kohtlemise põhimõtetega. Mitme avalduse tuum oli abivajaduse tuvastamine: kui piirangute tõttu on kõigil raske, siis keda riik peaks toetama ja keda mitte.

Mitmel juhul on õiguskantsler jõudnud järeldusele, et toetusmeetmete tingimused on mõistlikud ega ole meelevaldsed. Samas on toetusmeetmete tingimuste põhjendused seletuskirjades sageli liiga napid ning tegelikud põhjendused saab teada üksnes eelnõu koostajatele päringuid tehes. Seetõttu on inimestel raske mõista, mis kaalutlustel on määratud toetuse tingimused ja toetust saavad valdkonnad. Arvestades, et tegemist on riigi raha kasutusse andmisega selleks, et aidata ettevõtjatel kriis üle elada, on tegemist muret tekitava suundumusega riigi raha jagamise protsessis. Selline teguviis teeb toetuste jagamise otsustusprotsessi läbipaistmatuks ja arusaamatuks. Kui toetuse jagamise aluseid pole võimalik mõista, on ettevõtjatel keeruline oma õigusi kaitsta, sest toetuste jagamisele on ette nähtud konkreetsed tähtajad.

Niinimetatud etendusasutuste kaasuses esitas õiguskantsler oma [arvamuse](#) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asja [nr 5-20-6](#) kohta. Siin tuli Riigikohtul lahendada küsimus, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas, et kultuuriministri 12. septembri 2020 määruse [„COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale“](#) § 4 lõike 2 punkt 6 välistab kriisiabi etendusasutusele, kes ei ole repertuaaristatistika vabatahtlikult esitanud hiljemalt 1. maiks 2020, kuid annab kriisiabi taotlemise õiguse etendusasutusele, kellel oli sel ajal repertuaaristatistika vabatahtlikult esitatud.

Õiguskantsler leidis, et kõnealune regulatsioon on osaliselt vastuolus põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja õiguskindluse põhimõttega. Ka Riigikohus [otsustas](#), et ministri määrus on osaliselt põhiseadusega vastuolus ja tunnistas selle vastavas osas kehtetuks.

Toetuse tingimuste meelevaldsus

Õiguskantsleril on mitmel korral tekkinud kahtlus, kas kriisi toetusmeetmed on piisavalt läbi mõeldud ja vastavad võrdse kohtlemise põhimõttele. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda juhul, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Sellest lähtudes hindas õiguskantsler väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri 20.01.2021 määruses nr 2 [„Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga“](#) (määrus nr 2) kehtestatud meetmeid.

Õiguskantsler leidis oma [märgukirjas](#), et oli meelevaldne jätta toetuseta majutusettevõtjad, kes ei olnud deklareerinud üheksaprotsendise käibemaksumääraga maksustatud teenuseid ega olnud käibemaksukohustuslased. Seda olukorras, kus üheksaprotsendise käibemaksumääraga maksustatud teenuste deklareerimine on vabatahtlik. Õiguskantsler selgitas, et määrusega kehtestatud tingimused majutusettevõtjatele, kellel pole üheksaprotsendise käibemaksumääraga maksustatava käibe deklareerimise kõrval teist võimalust oma majandusnäitajate tõendamiseks, ei taga igas olukorras põhiseadusega kooskõlas olevat tulemust.

Õiguskantsler kontrollis ka seda, kas Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020. aasta määruse nr 87 [„Tööhõiveprogramm 2021–2023“](#) (määrus nr 87) § 19¹ lõike 1 alusel töötasu toetuse maksmiseks esitatud ettevõtja põhitegevusala määratlemise tingimus on põhiseaduspärane. Selle tingimuse kohaselt tuli ettevõtja põhitegevusala määratlemisel lähtuda „Eesti majanduse tegevusalade (EMTAK) klassifikaatorist“. Õiguskantsler selgitas

Sotsiaalministeeriumile saadetud [märgukirjas](#), et toetuste jagamine jäigalt üksnes EMTAK-i tegevusalade alusel tekitab küsimuse, kas toetuse tingimused on põhiseaduspäraseid, kui samal alal tegutsevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt selle tõttu, et nende EMTAK-i kood ei ole kooskõlas määruse nõudega.

Seda seisukohta kordas õiguskantsler ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja sihtasutusele KredEx saadetud [märgukirjas](#). Märgukiri oli ajendatud avaldusest, milles paluti kontrollida ministeeriumi ja KredEx-i vahel sõlmitud rahastamislepingu tingimust, mis viitas toetuse saamise eeldusena EMTAK-i põhitegevusala koodile.

Lisaks juhtis õiguskantsler tähelepanu, et õigeks ei saa pidada KredEx-i suunist esitada majandusaasta aruanne uuesti, selleks et ettevõtja saaks muuta üksnes põhitegevusala, mis peab formaalselt vastama toetuse taotlemise nõudele. Sellest, et ettevõtte põhitegevusala ei vasta toetuse taotlemise ajal vormiliselt EMTAK-i koodile, ei saa tingimata järeldada, et ettevõtja on majandusaasta aruandes esitanud valeandmeid. Ettevõtete tegevusprofiil võib olla lai ja ka aja jooksul muutuda. Õiguskantsler märkis, et tänapäeva ettevõtjate tegevusprofiilide mitmetahulisust arvestades tuleks kaaluda EMTAK-i põhitegevusala kajastamiseks ja muutmiseks paindlikumate võimaluste loomist. See aitaks registriandmeid korrastada ja teha need ülevaatlikumaks, et saaks hiljem nendele andmetele toetudes korraldada menetluse tõhusamalt ja väiksema kuluga.

Õiguskantsler asus ka [seisukohale](#), et määrusega nr 2 kehtestatud majutusettevõtjate toetamise tingimused ei ole meelevaldsed ega riku võrdse kohtlemise põhimõtet.

Õiguskantsleri poole pöörduiti mitmel korral murega, et määrus nr 2 näeb ette toetuse saamise võimaluse üksnes Tallinna vanalinnas asuvale toitlustusettevõtjale, kuid mitte vanalinna piiridest väljaspool asuvatele ettevõtetele. Õiguskantsler asus [seisukohale](#), et määrusega nr 2 kehtestatud kriteeriume vanalinna toitlustusasutuste toetamiseks pole põhjust pidada meelevaldseks. Kõnealusel juhul ei ole tegemist olukorraga, kus toetuse maksmise eesmärk oleks üksnes ja ainult toitlustusettevõtjatele kriisikahjude hüvitamine. Tallinna vanalinna toitlustusettevõtja toetust arvestatakse küll ettevõtja käibe languse põhjal, kuid toetuse laiem eesmärk on Tallinna vanalinna kui Eesti külastatuima turismiobjekti jätkusuutlikkuse säilitamine. Seda silmas pidades on toetusmeede väga konkreetselt piiritletud just Tallinna vanalinna kui muinsuskaitsealaga. Selline eesmärk on lubatud ega ole meelevaldne.

Õiguskantslerilt küsiti, kas reisiettevõtjatele ette nähtud toetusraha ümberjagamine määruse

nr 2 alusel – kui ei ole raha kõigi nõuetele vastavate taotluste rahuldamiseks – paneb osa ettevõtjaid teistega võrreldes ebavõrdsesse olukorda.

Küsimus oli selles, et ümberjagamisel jaotati toetusraha nõuetele vastavate taotluste vahel proportsionaalselt sellega, mis oli vastava toetuse rahastamise eelarve ja nõuetele vastavate taotluste kogusumma suhe. Kuivõrd nõuetekohaseid taotlusi esitati rohkem, kui oli toetuseks ette nähtud raha, vähendati vastavalt määrusele kõiki toetusi 52,27%. Seega said piirmäära ulatuses toetust taotlenud ettevõtjad nende tasutud tööjõumaksude kogusummaga võrreldes toetust protsentuaalselt vähem kui ettevõtjad, kes tasusid makse alla piirmäära.

Õiguskantsler [selgitas](#), et niisugune olukord ei olnud põhjustatud ümberjagamise põhimõttest, vaid sellest, et riik seadis toetuse summale ülempiiri (s.o 80 000 eurot). Ülempiiri seadmist ei saa pidada ebamõistlikuks, sest riigil on toetuste jagamiseks piiratud ressursid. Ka proportsionaalse ümberjagamise põhimõtet ei ole alust pidada meelevaldseks, sest see on loogiliselt seotud ettevõtte esitatud taotluse summaga ning tagab võimalikult laiapõhjalise toetuse jaotamise. Sisuliselt vastab toetusele piirmäära seadmine ja toetuse proportsionaalne vähendamine otsusele, et eeskätt tuleb toetada proportsionaalselt tekkinud kahjuga väiksemaid ettevõtjaid ja mõneti vähem suuremaid ettevõtjaid. Selline eelistuste seadmine on aga ministri pädevuses.

Õiguskantsleri poole pöördus füüsilisest isikust ettevõtja, kellel ei olnud võimalik saada töötasu hüvitist Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020. aasta määruse nr 87 [„Töehõiveprogramm 2021–2023“](#) (määrus nr 87 v.r) alusel, kuna tema ettevõtlustulu vähenemine aastate võrdluses ei vastanud töötasu toetuse saamiseks ettenähtud tingimustele. Õiguskantsler [selgitas](#), et selle määrusega FIE-dele kehtestatud toetuse saamise kriteeriume ei saa pidada meelevaldseks, sest need tagavad võimalikult kiiresti toetuse sihipärase väljamaksmise.

Õiguskantslerilt küsiti veel rahvusvahelise liiniveo korraldajatele makstava toetuse tingimuste kohta. Õiguskantsler asus [seisukohale](#), et väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri 5. novembri 2020. a määrusega nr 68 „[Turismiga otseselt seotud majandusharude ettevõtjate COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse puhangust tulenenud kahjude osalise hüvitamise täiendav toetus](#)“ kehtestatud toetuse andmise tingimused ei riku võrdse kohtlemise põhimõtet. Kuivõrd toetusmeetme eesmärk on toetada rahvusvahelist liinivedu jätkanud ettevõtjaid, ei ole rahvusvahelist liinivedu jätkanud ettevõtjad samasuguses olukorras nagu need ettevõtjad, kes rahvusvahelise liiniveo katkestasid. Seetõttu ei saa nõuda ka mõlema grupi võrdset kohtlemist.

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas [loovisikute ja loomeliitude seaduse](#) paragrahvid 12 ja 19 vastavad põhiseadusele, kuna täiendavate toetuste maksmisega seotud korralduskuludeks loomeliitudele lisaraha ette ei nähtud. Õiguskantsler [leidis](#), et loomeliitudele makstavat toetust puudutavad loovisikute ja loomeliitude seaduse normid on põhiseaduspärased. Riigil on mitmeid võimalusi, kuidas hüvitada kriisiolukorra ajal lisatoetuste maksmisega seotud korralduskulude suurenemist. Mõistlikuks saab pidada ülesannete ümberjaotamist ja raha säästlikku kasutamist. Lisaraha andmist menetluskulude hüvitamiseks saab eeldada juhul, kui ilmneb, et olemasolevast rahast ei piisa. Ka sellises olukorras ei pea tingimata seadust muutma, vaid võib määrata ühekordsed lisaeraldised.

Toetuste asjus pöördusid õiguskantsleri poole ka seakasvatusektori ja aiandusvaldkonna ettevõtjad. Seakasvatuseettevõtetele kavandatud erakorralise toetuse tingimused olid eelnõus sätestatud nii, et suur hulk toetusraha oleks jagatud vaid väheste seakasvatusega tegelevate ettevõtjate vahel. Eelnõus ei olnud tingimuste valiku kohta selgitusi antud ning puudusid ka isikute erineva kohtlemise põhjendused. Aiandussektori toetuste maksmise tingimuseks oli seatud ühtse pindalatoetuse taotlemine ja nende taotluste rahuldamine PRIA poolt 2020. aastal. Tingimuste seadmisel ei olnud arvestatud, et pindalatoetuste taotlemine on olnud vabatahtlik ja et koroonapandeemia on põhjustanud samamoodi kahju ka neile sektori ettevõtjatele, kes ei ole PRIA-lt ühtset pindalatoetust taotlenud. [Õiguskantsler palus](#) maaeluministri määruses kehtestada sellised toetuse tingimused, mis võimaldaksid kohelda avalikest vahenditest toetuste jagamisel ettevõtteid võrdselt. Maaeluminister muutis toetuste andmise tingimusi enne määruse kehtestamist.

Toetuse aluseks olevate konkreetsete kriteeriumide määramine on alati hinnanguline. Selle juures on üksikjuhtumi eripära arvestada väga keeruline. Sealjuures võivad meetmete

tingimused erineda sõltuvalt sellest, kas eesmärgiks on üksnes ettevõtjate kriisikahjude hüvitamine või konkreetse piirkonna või valdkonna eripära toetamine. Kriisimeetmete kehtestamisel peab leidma tasakaalu olemasoleva ressursi ja kriisi tõttu kahju kannatanud ettevõtjate soovide vahel. Minister peab selle tasakaalupunkti kindlaks tegema ja eelistused seadma.

Põhjenduste avalikkus ja arusaadavus

Kuigi mitmetel juhtudel saab toetuse tingimusi lugeda lõppastmes õigustatuks, võtab järelduseni jõudmine sageli palju aega ole kõrvalise abita lihtne.

Seetõttu on õiguskantsler oma [märgukirjas](#) juhtinud tähelepanu sellele, et tõhusa ja ajakohase õiguskaitse huvides tuleb toetusmeetme eesmärki ja seatud tingimusi seletuskirjas kajastada ammendavalt ja arusaadavalt (vt [hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#) § 63).

Tavaliselt on määruste alusel antavate toetuste taotlemiseks vähe aega. Näiteks [turismisektori kahjude hüvitamise taotlusvoor](#) oli avatud 29. märtsist 8. aprillini 2021. aastal. Akuutset abivajadust arvestades tuleb seesugust kiirustamist mõista. Samas tuleb alati järgida põhimõtet, et toetusmeetme sihtgrupp oleks määratud võimalikult täpselt. Siis saavad taotlejad vajaduse korral vaidlustada ka äraütlevaid otsuseid ning vaidluse soodsa lahenduse korral ikkagi toetust saada.

Samas, kui inimesele on teada üksnes toetuse saamise kriteeriumid, kuid ei ole üheselt selge, mille alusel on konkreetsel juhul toetuse kriteeriumid määratud, pole tal piisavalt teavet otsustada, kas tema on jäetud meetme sihtgrupist välja õiguspäraselt või õigusvastaselt. See aga kahandab märkimisväärselt võimalust kaitsta enda õigusi. Õiguste riive on võimalik sisuliselt välja selgitada ainult sel viisil, et ettevõtja esitab igaks juhuks toetuse taotluse ning äraütleva otsuse korral vaidlustab selle kohtus, taotledes ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalvet. Õiguskantsleril on küll võimalus avaldusest ajendatuna kontrollida määruse põhiseaduslikkusele vastavust, kuid see ei pruugi inimest õigel ajal aidata, kuna analüüsi tulemus selgub tõenäoliselt alles siis, kui konkreetset toetust taotleda ei ole enam võimalik.

Lubamatu on olukord, kus toetusmeetmete kehtestamise põhjendusteni on võimalik jõuda üksnes vaidlustusmenetluses või õiguskantsleri abiga. Seetõttu on õiguskantsler [rõhutanud](#) ka seda, et toetuse tingimuste tagantjärele põhjendamine on problemaatiline.

Rahapesu tõkestamine ja tollijärelevalve

Virtuaalväeringute valdkond areneb kiiresti ning koos sellega tekivad ka uued riskid, sealhulgas rahapesu või pettuste oht.

[Eesti 2020 rahapesu ja terrorismi rahastamise riikliku riskihinnangu](#) kohaselt on suurimad rahapesu riskid seotud virtuaalväeringu valdkonnaga. Ennekõike virtuaalväeringu teenuse pakkujate tegevuslubadega seotud riskid, aga mitte ainult. Virtuaalväeringutega seotud riskid võivad olla seotud nii rahapesu ja terrorismi rahastamisega kui ka investeerimispettustega.

Eesti oli 2017. aastal üks esimesi Euroopa riike, kes virtuaalväeringu teenuste osutamisele kehtestas tegevusloakohustuse. Sellega võeti üle toona veel jõustumata [direktiiv 2015/849](#), mis kehtestas virtuaalväeringu teenustele Euroopa Liidu tasandil esimese õigusliku raamistiku.

Virtuaalväeringu teenuste tegevusloa väljastamine Eestis muutus väga populaarseks, kuna sooviti rahvusvahelist tunnustust oma majandustegevuse legaalsusele. Samas võimaldati seaduse kohaselt taotleda tegevusluba ka siis, kui tegelikult Eestis teenust ei osutatud. Seda lubades muudeti Eesti territooriumil järelevalve tegemine sisuliselt võimatuks, sest ei teenuse osutamise tehniline platvorm ega ka rahapesu tõkestamise nõudeid rakendavad töötajad ei asunud tihti Eestis.

Kuna tegevusloa taotlemine oli väga lihtne, tekkis palju selle võimaluse väärkasutajad, keda riik ei suutnud enam kontrollida. Järelevalve teostamine sõltus paljuski edaspidi teenuse pakkuja soovist alluda järelevalvele. Niisiis suurenes sellega oluliselt risk, et Eesti ettevõtete abil pannakse toime illegaalseid tehinguid, ning koos sellega ka rahvusvahelise mainekahju oht.

Arvestades, et tegevusloa taotluste arv ületas ootused ning ebapiisava õigusloome tõttu riskid kasvasid, võttis Riigikogu 2019. aastal vastu [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) virtuaalväeringutega seotud muudatused, karmistades nõudeid teenuse pakumisele. Tegevusloa väljastamiseks peavad nüüd ettevõtja registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht (peakontor) ja tegevuskoht olema Eestis.

Õiguskantsleri poole pöördusid mitmed äriühingud, kes kaebasid virtuaalväeringute valdkonna tegevusloa kontrolleseme muudatuste üle, ning välisriigi kodanikud, kes olid mures võimalike pettuste pärast. Kuna virtuaalväeringute valdkond on endiselt vähe

reguleeritud ning järelevalve ressurss võrreldes sektoris tegutsevate teenuse pakkujatega ebapiisav, on järelevalve käigus hakatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse nõudeid tõlgendama kitsendavalt ning seeläbi piirama ettevõtjate tegevust.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ei ole öeldud, et kõik juhatuse liikmed peavad asuma Eestis või olema Eesti maksuresidendid, kuid näiteks [järelevalve teostamisel](#) on hakatud seda nõudma ning mitmed virtuaalvääringu teenusepakkujate tegevusload on seetõttu tunnistatud kehtetuks. Õiguskantsler on pidanud lähtuvalt kohtulahenditest selgitama, et kõikide juhatuse liikmete Eestis asumist siiski nõuda ei saa ning oluline on see, kus füüsiliselt asuvad isikud, kes reaalselt täidavad ühingu juhatuses majandustegevuse juhtimis- ja kontrollifunktsiooni. Teisisõnu, tegemist on kohaga, kus äriühingu juhatus teeb igapäevaseid juhtimisotsuseid.

Pangakontode sulgemine

2020. aasta 20. juulil jõustusid [krediidiasutuste seaduse](#) § 89 muudatused (uued lõiked 91 ja 92), millega kohustati panku rohkem põhjendama, miks nad otsustavad olemasoleva konto sulgeda või keelduvad kontot avamast. Nende muudatuste eesmärk oli pankade kui eluliselt või äriliselt tähtsa teenuse osutajat motiveerida põhjalikumalt kaaluma, kas ja miks ei ole mõistlik mõnele isikule kontot avada või kas on ikkagi põhjust suhe kliendiga lõpetada.

Õiguskantslerile on siiski jätkuvalt kaevatud selle üle, et mõni pank on otsustanud isiku konto sulgeda, ilma et oleks esitanud selle kohta vajalikke põhjendusi. Kuigi kaebuste arv on viimasel ajal vähenenud, on siiski veel inimesi, kes ei saa tasuda vajalike teenuste eest või teha muid igapäevaelu juurde kuuluvaid makseid. Mõne äriühingu majandustegevus on konto sulgemise tõttu sisuliselt seiskunud või tuleb majandustegevus sootuks lõpetada.

Pankade soov maandada võimalikke riske on mõistetav. Rahapesu vastu tuleb süstemaatiliselt võidelda. Selle kattevarjus pole aga õiguspärane võtta isikult ligipääsu põhimakseteenustele ja õiguskaitsele.

Õiguskantsler märkis rahandusministrile saadetud [märgukirjas](#), et rahapesu tõkestamisega seotud nõudeid ei tohi kasutada ettekäändena äriliselt vähem atraktiivsete isikute (sh nt täitemenetluse- ja maksuvõlglaste) tagasilükkamiseks. Kuigi pankadel on krediidiasutuste seaduse kohaselt lubatud ise valida, keda nad soovivad teenindada, piirab pankade valikuõigust füüsilisi isikuid teenindades [võlaõigusseadus](#). Võlaõigusseaduse kohaselt kohustub pank sõlmima põhimakseteenuste osutamiseks lepingu Euroopa Liidus seaduslikul

alusel viibiva tarbijaga, kui tarbijal on selle vastu põhjendatud huvi. Seega peab pank sõlmima makseteenuse lepingu ja avama pangakonto isikule, kelle suhtes ei ole rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlust ning kui isik ja tema taotletavad lepingutingimused vastavad seaduses sätestatule ja makseteenuse pakkuja kehtestatud teenuste üldtingimustele või makseteenuse osutamise tüüptingimustele.

Tollijärelevalve korraldus

Tollijärelevalve ja postiteenuse õiguspärane korraldus on oluline, sest sellega tagatakse muu hulgas sõnumisaladuse kaitse. Postisaadetise avamine peab olema läbipaistev ja eesmärgipärane. Üldjuhul saab postitöötaja postisaadetist avada ja sulgeda tolliametniku juuresolekul, selleks et teha tollikontrolli.

Tollijärelevalve korraldamisel on avatud postisaadetise sisuga keelatud tutvuda põhjalikumalt, kui seda eeldab avamise põhjus. Postisaadetise avamise juures olev inimene peab hoidma postisaadetise avamisel teada saadud postisaladust ([postiseaduse](#) § 32 lõige 5). Samuti on toll kohustatud kaupa sisaldava postisaadetise kohta koostama läbivaatuse tulemuste akti.

Kuna õiguskantslerile kaevati mitmel korral postisaadetiste avamise üle, tegid õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigu Eesti Post AS logistikakeskusesse. [Kontrollimisel tuvastati](#), et postisaadetiste avamisel ja märgistamisel ei ole iga kord järgitud [tolliseaduse](#) paragrahvides 61, ja 66 ning postiseaduse paragrahvis 32 sätestatud nõudeid, ei ole koostatud protokolle ega läbivaatusakte ning Eesti Post AS töötaja ei ole alati viibinud saadetise avamise juures. Sellega on rikutud seadust ja hea halduse tava.

Postisaadetiste avamisel tuleb arvestada isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Kui saadetise avamisel ei järgita menetluskorda ning postisaadetise saajat avamisest ei teavitata, rikutakse sellega õigust heale haldusele (põhiseaduse § 14) ning tekib sõnumisaladuse (põhiseaduse § 43) rikkumise risk. Maksu- ja Tolliamet kui riigivõimu teostaja on kohustatud põhiseaduse (§ 14) kohaselt oma tegevusega tagama isiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Maksu- ja Tolliamet peab tollijärelevalvet tehes hoolitsema, et õiglaselt ja kohaselt menetluses järgitaks põhiseaduse §-s 14 sätestatud hea halduse tava.

Postisaadetistega tehtavad toimingud peavad olema eesmärgipärased ja läbipaistvad. Postisaadetise saajale peab hiljem saadetise avamisest teatama ning saadetise avamine peab olema alati eesmärgipärane ja põhjendatud. Üldjuhul on keelatud postisaadetisi salaja avada ning sellest isikut teavitamata jätta. Oma pädevuse piires ja üksnes kohtu loal tohivad

postisaadetist avada ja varjatult läbi vaadata jälitus- ja julgeolekuasutused, nende hulgas kriminaalmenetluse raames ka Maksu- ja Tolliamet.

Rahvastik

Kodakondsus ja dokumendid

Ülevaateperioodil selgus, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) viivitab jätkuvalt uue isikut tõendava dokumendi väljaandmisega selle tõttu, et amet on algatanud inimese suhtes Eesti kodakondsuse kaotamiseks lugemise menetluse. Kuigi inimene oli enda teada sünnijärgne kodanik, arvas PPA teisiti ja keeldus inimesele uusi dokumente vormistamast, sest algatas Eesti kodakondsuse äravõtmise menetluse teise riigi kodakondsuse olemasolu tõttu. Teise riigi kodakondsusest loobumisel oleks inimene jäänud aga ravikindlustuseta ja tasuta hooldusabita.

Õiguskantsler [juhtis PPA tähelepanu](#) sellele, et kehtivad õigusaktid ei anna alust pikendada isikut tõendavate dokumentide väljaandmise tähtaega selle tõttu, et PPA on algatanud menetluse inimese Eesti kodakondsuse kaotamiseks lugemiseks. Tähtaega võib pikendada siis, kui on alust kahelda dokumendi väljaandmise seaduslikkuses. Kuni inimene on Eesti kodanik, on tal ka õigus saada Eesti kodaniku isikut tõendav dokument. Kui inimene soovib saada uusi dokumente vaatamata kodakondsuse äravõtmise menetluse algatamisele, peab PPA dokumendid väljastama õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul, isegi kui hiljem võidakse dokumendid tunnistada kehtetuks. PPA-l ei ole kaalutusõigust otsustada, kas anda Eesti kodanikule välja isikut tõendavad dokumendid. Kahjuks ei ole PPA oma sellekohast praktikat seni muutnud.

Õiguskantsler märkis veel, et PPA peab kontrollima, kas inimene võib olla omandanud Eesti kodakondsuse sünniga. Paljudel juhtudel pole PPA seda teinud, sest asjaajamise kiiruse huvides on Eesti kodanikuga abiellunud inimene määratletud Eesti kodanikuna naturalisatsiooni korras. Ühtlasi tuleb Eesti kodakondsuse äravõtmise menetluses arvestada üksikjuhu asjaolusid.

Pidades silmas taotleja tervises seisundit, loobus PPA kõnealusel juhul menetluse käigus oma varasemast nõudmisest, et inimene peab asuma ühe aasta jooksul loobuma välisriigi kodakondsusest.

Välisriigis Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljastamisest keeldumine

Välismaal elav Eesti kodanik soovis, et talle väljastataks Välisministeeriumi vahendusel uued Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. PPA keeldus sellest, ent jättis oma otsuse põhjendamata. Lisaks oli taotlust lahendav ametnik nõudnud, et inimene esitaks teise PPA ametniku kinnituse selle kohta, et dokumentide välisriigis väljastamisest keeldumiseks puudub alus, kuigi need andmed peab välja selgitama PPA.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA ei lahendanud taotlust õiguspäraselt ega kooskõlas hea halduse põhimõttega. PPA keeldus dokumentide välisriigis väljastamisest, toetudes 2021. aasta alguses jõustunud isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12¹ lõikele 2⁴. Selle sätte kohaselt ei või dokumenti väljastada Välisministeeriumi kaudu, kui isik on kuulutatud tagaotsitavaks või talle on kriminaalmenetluses kohaldatud tõkendina elukohast lahkumise keeldu või kautsjonit. PPA ametnik oli esitanud taotlejale aga vale õigusliku aluse.

Inimesele tuleb ka selgitada, miks keelduv otsus tehti. PPA ametnikud peavad ise välja selgitama dokumendi taotlust puudutavad asjaolud ja koguma selleks vajaduse korral teavet. PPA kinnitusel astuti samme, et edaspidi selliseid probleeme vältida.

Rahvastikutoimingud

Lapse andmed rahvastikuregistris

Õiguskantsleri poole pöörduiti murega, et ametnikud olid jätnud Eestis sündinud lapse andmed rahvastikuregistris aktiveerimata, sest tema vanemad viibisid Eestis erineval õiguslikul alusel. Sellest tulenevalt oli laps jäänud ravikindlustuseta.

Õiguskantsler [leidis](#), et andmete aktiveerimata jätmine oli õigusvastane. Registrikanne tuleb teha ka juhul, kui lapse kohta pole võimalik kõiki andmeid kohe välja selgitada. Piisab sellest, kui tegemist on Eestis elamisloaga elava välismaalase alla üheaastase lapsega.

Kui lapse üks vanem on Euroopa Liidu kodanik ja teine elab Eestis elamisloa alusel, lähtutakse

seaduse kohaselt lapse õigusliku staatuse määratlemisel Euroopa Liidu kodanikust vanema õiguslikust staatusest, sest Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigusliku staatuse küsimusi reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus kui eriseadus.

Õiguskantsleri hinnangul tekib küsimus, kas eespool kirjeldatud halduspraktika ning seaduse sätted tagavad alati lapse õigused. Näiteks on küsitav, kas lapse õigusliku staatuse määratlemine imperatiivselt Euroopa Liidu kodakondsust omava vanema järgi on põhjendatud juhul, kui teise vanema riigis viibimise õiguslikust alusest lähtumine annaks lapsele suuremad õigused ja kindlama aluse (nt kui ühel vanemal on pikaajalise elaniku elamisluba, kuid Euroopa Liidu kodanikust vanemal tähtajaline elamisõigus).

Selle juhtumi puhul tekkis ka küsimus, kas lapsel oli õigus saada Eesti kodakondsus või oli ta omandanud sünniga välisriigi kodakondsuse. Seetõttu jäeti rahvastikuregistris lapse kodakondsus märkimata.

PPA praktika kohaselt võiksid lapse kodakondsuse andmed jääda täpsustamata isegi kuni lapse 15-aastaseks saamiseni. Sellise seisukohaga ei saa siiski nõustuda. Eesti riik peab tegema kindlaks, kas laps on omandanud sünniga mõne muu riigi kodakondsuse või on tal õigus omandada lihtsustatud korras Eesti kodakondsus. ÜRO Inimõiguste Komitee on märkinud, et lapse kodakondsuse hindamine ei tohiks kesta kauem kui viis aastat (ÜRO Inimõiguste Komitee seisukoht asjas *D. Z. vs. Holland*, 20.01.2021, [CCPR/C/130/D2918/2016](#), p 8.3). Seega ei tohi lapse kodakondsus jääda rahvastikuregistris määratlemata.

Õiguskantsleri hinnangul tuleb ka lapsevanemal hoolitseda lapse kodakondsuse väljaselgitamise eest.

Hostel kui elukoht

Õiguskantslerile esitati taas avaldus selle kohta, et omavalitsus keeldus inimese alalise elukohana registreerimast hostelit. Vald põhjendas, et hostel ei ole eluruum ehk elamu või korter, mida saab kasutada alaliseks elamiseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et Rae Vallavalitsus toimis õigusvastaselt. Rahvastikuregistri seadus näeb ette võimaluse registreerida elukoht ka mitteilurumi aadressile, kui inimene tõendab selle ruumi kasutamist elukohana.

Rahvaloendus ja andmed laste usutunnistuse kohta

Kavandatava rahvaloenduse eel küsis EELK peapiiskop Urmas Viilma õiguskantsleri hinnangut, kas rahvaloendusel ikka järgitakse laste usuvabaduse põhimõtet, kuivõrd alla 15-aastastele ei esitata küsimust nende usutunnistuse kohta.

Õiguskantsler [selles asjas](#) laste usuvabaduse rikkumist ei tuvastanud. Eesti põhiseadus ja rahvusvahelised lepingud tagavad lastele usuvabaduse. Selle tuum on inimese sisemine veendumus, mida ta võib, aga ei pruugi teistega jagada. Vanem ei saa lapse nimel otsustada, kas avaldada riigile andmeid lapse veendumuste kohta. Arvestada tuleb sedagi, et lapse enda vastus võib erineda vanema vastusest. Laps ei pruugi aga mõista, mida tähendab riigile enda kohta andmete avaldamine ning miks on oma veendumuste kohta andmete avaldamine vabatahtlik. Niisiis ei pruugi lapse vastus olla teadlik vastus.

Õiguskantsler selgitas, et kuigi usuvabaduse teostamise üle otsustamisel tuleb arvestada lapse arengutaset, ei takista see õigusaktides teatud õigussuhetes konkreetse vanusemäära kehtestamist, millest alates võib laps ise teha õigusliku tähendusega toiminguid. Seetõttu ei olnud tegemist ka vanuselise diskrimineerimisega. (Loe ka peatükki „Võrdne kohtlemine“.)

Kooseluleping

Küstiti ka samasooliste inimeste kooselu ja nende õiguste kohta. Probleem on selles, et Siseministeerium ei kanna jätkuvalt rahvastikuregistrisse andmeid kooselulepingu sõlmimise kohta. Ühel juhul oli Eesti konsul inimesele teatanud, et tal pole võimalik Eesti viisat saada, kuna rahvastikuregistris puuduvad andmed kooselulepingu kohta.

Teisel juhul selgus, et samasoolistel partneritel on keeruline sõlmida notari juures kooselulepingut, kui üks osapool on välisriigi kodanik, kelle andmeid rahvastikuregistris ei ole. Avaldusest selgus, et notarid toovad lepingu sõlmimisest keeldumiseks mitmesuguseid ettekäandeid.

Õiguskantsler selgitas, et kõige tõhusam on pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kohtupraktika kinnitab, et kooseluseaduse rakendusaktide puudumine ei takista välisriigi kodanikuga kooselulepingu sõlmimist (Harju Maakohus 08.06.2020, nr 2-20-5958). Ka on kohus sedastanud, et kooseluseaduse § 3 lõike 4 kohaselt on registripidaja kohustatud kandma kooselulepingu andmed rahvastikuregistrisse (Tallinna Ringkonnakohtu 17.09.2018 otsus nr [3-17-1269](#), p 15).

Välismaalased

Riigikohtus oli arutusel mitu välismaalaste õigusliku seisundiga seotud põhiseaduslikkuse järelevalve asja. Riigikohus tunnistas [välismaalaste seaduse](#) § 100¹⁰ lõike 1, § 100¹³ lõike 2 ja § 100¹⁸ põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#)). Ka õiguskantsler asus [seisukohale](#), et need sätted olid vastuolus põhiseadusega.

Riigikohus lahendas ka Tallinna Ringkonnakohtu taotlust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse osa, mis ei võimalda anda välismaalasele tähtajalist elamisluba, kui ta soovib asuda elama samast soost registreeritud elukaaslase juurde, kes on samuti välismaalane, kuid kellel on Eestis elamise luba. Ringkonnakohtus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ka ministri määruse, milles ei ole reguleeritud kooselulepingu sõlmimise tõendamise küsimust.

Õiguskantsler [leidis](#), et mõlemad õigusaktid on vastuolus põhiseaduse paragrahvidega 12, 26 ja 27, sest ei võimalda anda elamisluba Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele registreeritud elukaaslasele.

Tööandja deposiidi nõue välismaalaste seaduses

Õiguskantsleril tuli lahendada ettevõtja muret, kes kurtis, et pärast välismaalaste seaduse [muudatuse](#) jõustumist 1. juulil 2020. aastal oli PPA muutnud renditöötajaga seotud tööandja deposiidi arvestamise halduspraktika ettevõtjale ebasoodsamaks. Kui varem tuli deposiiti kanda kümme protsenti tööandja ühe kuu töötasufondist, siis pärast muudatust tuli ettevõtjal deposiiti kanda kümme protsenti konkreetse välismaalase 12 kuu töötasust.

PPA võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele renditöötajana töötamiseks elamisloa, kui tööandjal on töötasuga seotud kohustuste tagamiseks deposiidis [välismaalaste seaduse](#) (VMS) nõuetele vastav rahasumma. Küsimus on selles, millise ajavahemiku eest tööandja deposiiti arvestatakse.

Õiguskantsler asus Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Siseministeeriumile ja Politsei- ja Piirivalveametile saadetud [märgukirjas](#) seisukohale, et tööandja deposiidi kohustust kehtestavad normid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) ei sätesta piisavalt täpselt, milline

summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Puudub ka rahalise kohustuse ülempiir. Rahalise kohustuse koormavat iseloomu ja seadusliku aluse nõuet arvestades ei ole seda puudust võimalik ületada ka põhiseaduskonformse tõlgendamise teel.

Õiguskantsler püstitas märgukirjas ka küsimuse regulatsiooni mõõdupärasusest, kuivõrd ettevõtjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole tööandja deposiit leidnud reaalselt kasutust. Puuduvad ka muud andmed (sh mõjuhinnangud), mis lubaks arvata, et deposiit on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Eelnevast tulenevalt palus õiguskantsler Siseministeeriumil ja Riigikogul esmalt analüüsida välismaalaste seaduses sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vajalikkust. Kui peaks leidma kinnitust, et deposiidi nõue on vajalik, palus õiguskantsler Riigikogul välismaalaste seadust muuta selliselt, et tööandja suudaks ilma kõrvalise abita seadusest välja lugeda rahalise kohustuse suuruse. Reguleerida tuleb ka deposiidi välja- ja tagasimakse tingimusi ja sellega seotud põhilisi menetlusnorme.

Õiguskantsler asus seisukohale, et õiguspäraseks ei saa pidada seda, et PPA on muutnud deposiidi arvestamise perioodi, tuginedes seadusemuudatusele, mis ei ole üldse seotud deposiidi arvestamise perioodiga. Selline praktika muutmine on tööandjate suhtes sõnamurdlik ning õiguskantsler palus seda edaspidi vältida.

PPA-l kui täitevõimu asutusel ei ole siiski võimalik jätta määratletuse nõudega vastuolus olevat normi kohaldamata ja tal on kohustus kehtivat seadust kohaldada. Seda arvestades pakkus õiguskantsler välja, et deposiidi arvestamisel saab võtta töötasufondi aluseks ühe kuu töötasu ja deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest. Nii saab seaduse muutmiseni regulatsiooni kohaldada isikute õigusi minimaalselt piiraval viisil. (Loe ka peatükki „Raha“.)

Meremeeste õiguslik staatus

Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing palus õiguskantsleri hinnangut selle kohta, et Eesti ametivõimud ei nõua Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatelt välismaa meremeestelt Eesti elamisluba või viisat ega ka lühiajalise töötamise registreerimist. Ametiühingu hinnangul on see ebaseaduslik. Samuti seab see Eesti meremehed halvemasse olukorda, sest kolmandatest riikidest pärit meremeeste suhtes ei kohaldata ka välismaalaste seaduses sätestatud minimaalse töötasu ega Eesti Töötukassa loa nõudeid, mis on kehtestatud Eesti tööturu kaitseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA ja Transpordiamet rikuvad seadust, kui ei nõua Eesti lipu all

sõitvatel laevadel töötavatel kolmandatest riikidest pärit meremeestelt Eesti elamisluba ega viisat ning lühiajalise töötamise registreerimise nõude järgimist. Kui Riigikogu leiab, et nende inimeste suhtes ei peagi need tingimused kehtima, saab seadust muuta. Kehtiva seaduse järgi tuleb neid nõudeid praegu täita ja Eesti meremeestel on õigus pidada nõuete eiramist oma huve kahjustavaks.

Ametkonnad on nentunud, et teoreetiliselt loetakse Eesti lipu all sõitvad laevad Eesti territooriumiks ja nende kohta kehtivad Eesti seadused. See tähendab, et seaduse kohaselt peab ka Eesti lipu all sõitvatel kolmandatest riikidest pärit meremeestel olema kas Eesti elamisluba või viisa, ning vajaduse korral tuleb registreerida nende lühiajaline töötamine.

Õiguskantsler saatis ametitele soovitusel viia halduspraktika seadusega kooskõlla. Samuti peavad PPA ja Transpordiamet ajakohastama oma veebilehel avaldatud teavet, mis puudutab kolmandatest riikidest pärit meremeeste töötamise õiguslikke aluseid.

Rahvusvahelise kaitse taotlused

Õiguskantslerile kaevati, et PPA ei vormistanud inimese rahvusvahelise kaitse taotlust, kuigi too seda soovis. Samuti ei pööranud PPA piisavalt tähelepanu inimese erivajadustele.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA-l tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus vastu võtta ka siis, kui inimene väljendab selleks soovi muu menetluse (nt kriminaalmenetluse) käigus. PPA peab ka omaalgatuslikult kaitse vajadust hindama, kui inimese selgitused sellele viitavad.

Ametiasutused peavad vajaduse korral selgitama rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimalust.

PPA ametnikud jätsid vajaliku tähelepanuta ka avaldaja füüsilise puude ja emotsionaalsed probleemid. PPA peab hindama, kas ja millist abi on inimesele erivajaduste tõttu vaja osutada. PPA teatas, et edaspidi hinnatakse abivajadust tõhusamalt.

Teises asjas rikkus PPA aga seadust, sest PPA ametnik avaldas lahkumisettkirjutust tehes väljasaadetavale andmeid tema abikaasa rahvusvahelise kaitse taotlemise asjaolude kohta, kuigi neid andmeid ei tohi avaldada ([välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 13 lõige 2). Peale selle küsis PPA ametnik lahkumisettkirjutuse eesmärgil tehtud intervjuu käigus inimeselt isiklike andmeid, milleks puudus alus ja millega sekkuti väga intensiivselt tema perekonna- ja eraellu.

Õiguskantsler [leidis](#), et sellega rikkus PPA haldusmenetluse põhimõtteid ning põhiseaduse

§s 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusel. PPA-le oli teada, et inimesel ei olnud koroonavõimalik viisa kehtivusaja jooksul Eestist lahkuda. Intervjuu tegemise ajal oli ärasõiduvõimalus leitud ja lahendada tuli üksnes lahkumissettekirjutuse tegemisega seotud küsimused. Sellises olukorras võib küsitlus puudutada pelgalt lahkumissettekirjutuse tegemist. Muid menetlusi – rahvusvahelise kaitse andmine; küsimus sellest, kas ametlike abikaasade peresuhe on tegelik jm – sellesse segada ei tohi.

Õiguskantsler palus PPA peadirektoril tagada, et PPA järgiks oma töös seadusega sätestatud nõudeid. Samuti peab PPA järgima menetluses haldusmenetluse nõudeid ja põhiseadust.

Valeinfo esitamine

Ühel juhtumil oli PPA esitanud inimesele ja kohtule valeandmeid.

PPA ametnik oli teatanud väljasaadetavale inimesele, et talle on taotletud reisidokument Venemaa Föderatsiooni saatkonnast ning dokument on valmis. Kui inimene võttis saatkonnaga ühendust, selgus, et dokumenti ei olnud välja antud.

Asjaolude täpsustamisel selgus, et PPA andis inimesele reisidokumendi kohta tõesti valeinformatsiooni. Samuti oli PPA esitanud valeinfot kohtule, taotledes luba avaldaja kinnipidamiseks. Tallinna Vangla taotles avaldajale vanglas viibimise ajal Venemaa Föderatsiooni saatkonnalt tagasipöördumistunnistust, kuid saatkonna konsulaarosakond oli pandeemia tõttu suletud ning reisidokumendi väljaandmise kohta ei olnud otsust tehtud. PPA selgituste kohaselt mõistsid PPA ametnikud valesti Venemaa Föderatsiooni saatkonna konsulaarosakonna e-kirja sisu, eeldades, et reisidokument oli välja antud, kuid seda ei olnud võimalik pandeemia tõttu lihtsalt kätte saada.

Õiguskantsler [nentis](#), et PPA tegevus oli õigusvastane, kuid PPA ei edastanud valeinfot tahtlikult.

Sissesõidukeelu kohtuotsuse täitmata jätmine

Õiguskantsleri poole pöördus ka inimene, kellele PPA oli teatanud, et tema suhtes on kehtestatud sissesõidukeeld viieks aastaks kehtivusega kuni 2024. aastani. Ometi pidi jõustunud kohtuotsuse kohaselt sissesõidukeeld kehtima kolm kuud ja selle kehtivusaeg oli lõppenud 2019. aasta lõpus. PPA ei olnud jõustunud kohtuotsust täitnud, sest ametnik oli jätnud andmed andmebaasides muutmata.

Õiguskantsler [märkis](#), et jõustunud kohtuotsuse täitmata jätmine oli ebaseaduslik. Olukord on lahenenud, sest PPA muutis 23. veebruaril 2021. aastal sissesõidukeeldude registris olevaid andmeid ja taastus õigus Schengeni riikidesse siseneda.

Eriloaga riiki sisenemine ja viisad

Õiguskantsler sai hulgaliselt avaldusi selle kohta, kuidas PPA menetles koroonakriisi ajal Eestisse sisenemise eriloa taotlusi. Probleeme tekitas asjaolu, et Vabariigi Valitsuse korraldusega anti PPA-le erilubade väljaandmiseks väga lai otsustusruum. Mõnikord läksid otsused vastuollu PPA enda üldiste juhistega. Samas lahendas PPA mitmed probleemsed juhtumid kas korduva taotluse või vaide läbivaatamise või õiguskantsleri järelepärimisele vastamise käigus.

Ühel juhul taotles inimene mitu korda eriluba oma elukaaslasele. PPA andis loa Eestisse tulla alles kolmanda taotluse peale, kuigi taotleja oli täpsustanud, et Eestisse tullakse abiellumiseks. Samal ajal nägid PPA juhised ette, et amet annab eriloa riiki sisenemiseks vältimatutel perekondlikel põhjustel (mh abiellumiseks) ning ka siis, kui on vaja teha edasilükkamatuid toiminguid ametiasutustes, kus nõutakse inimese enda kohalolekut (nt abiellumisavalduse esitamiseks). Õiguskantsler [leidis](#), et PPA keelduvad otsused olid olnud õigusvastased.

Teisel juhul taotleti Eestisse tulekuks eriluba samasoolisele partnerile, kes soovis Eestis sõlmida kooselulepingut. Ka sel juhul keeldus PPA alguses luba andmast, kuigi samasoolistel inimestel pole võimalik oma kooselu seadustada muul viisil kui kooselulepinguga. PPA lahendas probleemi edasise menetluse käigus.

Kolmandal juhul tegeles õiguskantsler avaldusega, mille kohaselt välisriigist pärit töötaja ei saanud Eestisse tulla koos perekonnaga. Kui töötajal elamisluba ei ole, siis ei väljasta PPA ka tema pereliikmetele riiki sisenemise eriluba. PPA ametnikud ei võtnud eriloa taotluse lahendamisel arvesse perekonna ühtsuse põhimõtet ega perekondlikke põhjuseid. Samuti sattusid eriloa taotlejad sageli justkui surnud ringi, sest PPA nõudis neilt enne eriloa andmist tõendit Eestis viibimise seadusliku aluse kohta, kuid Eesti välisesindused ei võtnud vastu viisataotlusi, kui inimene polnud saanud eriloa kohta PPA-lt kinnitust.

Õiguskantsler [pidas](#) küsitavaks, kas Vabariigi Valitsuse korralduse alusel riiki sisenemise õiguse nii ulatuslik piiramine on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega. PPA-l on viisa alusel riigis viibivate välistöötajate perekonnaliikmetele eriloa andmiseks küllalt avar kaalutusruum,

kuid sellest hoolimata peab amet otsust tehes kaaluma kõiki olulisi asjaolusid ning järgima haldusmenetluse nõudeid. PPA teatel ei nõudnud amet üldjuhul seda, et eriloa saamiseks peab inimesel olema Eestis viibimiseks seaduslik alus, kuid eriloa ja viibimisaluse küsimust vaadatakse koosmõjus.

Asjaolude täpsustamise tulemusena möönis PPA, et kirjeldatud eriloa taotlemise juhul oli tegemist ametniku veaga. Selgus veel, et Välisministeeriumi kantsleri käskkirjaga oli kehtestatud piirang, mille kohaselt ei võtnud Eesti välisesindused vastu viisataotlusi inimestelt, kellel ei olnud Eestisse sisenemiseks PPA eriluba.

Õiguskantsler [leidis](#), et Välisministeeriumi kantsleri käskkiri nr 146 oli õigusvastane ning tuli tunnistada kehtetuks, sest selle kehtestamiseks puudus seaduslik alus.

Menetlustähtjad

Ühe üldisema probleemina ilmnas, et PPA ei järgi elamisloataotluste või elamisloa pikendamise taotluste lahendamisel üldisi õigusaktides sätestatud tähtaegu ning menetlused võtavad väga palju aega.

Välismaalaste seaduse kohaselt sätestatakse need tähtjad määrusega, kuid tähtaeg ei või ületada kuut kuud (VMS § 33 lõiked 1 ja 3). Tähtaega võib pikendada, kui tähtsust omavate asjaolude või tõendite väljaselgitamine võtab rohkem aega (VMS § 34 lõige 1). Siseministri [määruse](#) kohaselt vaadatakse elamisloataotlus või elamisloa pikendamise taotlus läbi kahe kuu jooksul (§ 22, § 44 lõige 1). Seejuures tuleb elamisloa pikendamise taotlus lahendada hiljemalt kümme päeva enne tähtjalise elamisloa kehtivuse lõppu.

Õiguskantslerile esitatud avaldustest nähtus, et vastavad menetlused keetsid sageli kauem kui kuus kuud. Ühel juhul oli elamisloataotluse läbivaatamine kestnud üle aasta, teisel juhul võttis elamisloa pikendamise taotluse lahendamine aega üle kümne kuu.

PPA tõi üheks menetlustega viivitamise põhjuseks peadirektori käskkirja, millega peatati eriolukorra ajaks menetluse tähtaja nõue. Käskkirjas oli öeldud, et tähtjad hakkasid kulgema algusest peale pärast eriolukorra lõppemist. Sama teemat on käsitletud ka [õiguskantsleri 2020. aasta tegevuse ülevaates](#). Õiguskantsler on leidnud, et mainitud käskkiri oli õigusvastane.

Võrdne kohtlemine

Võrdse kohtlemise põhimõte on üks põhiseaduse aluspõhimõtteid. Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, vanuse, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Õiguskantsleri seaduse kohaselt kontrollib õiguskantsler õigusaktide vastavust põhiseadusele ja seadustele, samuti võimuesindajate tegevust. Õiguskantsler korraldab diskrimineerimisvaidluste tekkimisel ka lepitusmenetlusi.

Igal aastal lahendab õiguskantsler umbes paarkümmend avaldust, milles inimesed kaebavad diskrimineerimise üle. Lõppenud aruandeaastal oli selliseid avaldusi kokku 30. Nende hulgas oli kuus avaldust, mis puudutasid diskrimineerimist soo tõttu, viis seksuaalse sättumuse, kuus vanuse, kaks varalise või sotsiaalse seisundi, kaks keele, üks rahvuse, üks puude ja seitse muu tunnuse tõttu. Lepitusmenetlusi õiguskantsler seekord ei algatanud.

Koolielu

Mitmel korral pöörduti õiguskantsleri poole koolielu küsimustega. Näiteks ühe õpilase hinnangul ei kohtle tema kooli õpetaja õpilasi võrdselt, sest ta teeb poistele rohkem märkusi kui tüdrukutele. Samuti väitis õpilane, et on saanud märkusi oma klassikaaslaste korrarikumiste pärast, kuigi ta ise tundi ei seganud.

Õiguskantsler selgitas, et õpilasel on õigus võrdsele kohtlemisele ning õpetaja peab konflikte lahendama õiglaselt, olema hinnangute andmisel erapooletu ja vältima diskrimineerimist (vt ka [Eesti õpetajaeetika koodeks](#)). See tähendab, et õpetaja ei tohi ühtki õpilast üksnes tema soost lähtudes halvemini kohelda kui teisi õpilasi. Tehes tunnis rääkimise eest märkuse poisile, peaks õpetaja samasuguses olukorras tegema märkuse ka tüdrukule. Jättes osa õpilaste rikkumistele reageerimata, ei kohtle õpetaja õpilasi võrdselt. Selle tõttu võib õpilasel tekkida selle õpetaja vastu usaldamatus ka muudes olukordades, näiteks õpilase õppeedukuse või hoolsuse hindamisel.

Küsitati ka, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas, et 20-aastastele ja vanematele kutseõppe tasemeõppe statsionaarses õppevormis õppijatele osutatakse koolis üksnes vältimatut esmaabi. Õiguskantsler [leidis](#), et koolitervishoiuteenuse osutamisele vanusepiiri kehtestamine pole meelevaldne ega vastuolus võrdse kohtlemise nõudega. Õiguskantsler selgitas, et koolitervishoiuteenuse rahastamist muudeti selleks, et tagada ravikindlustusraha otstarbekas kasutamine, sest üle 19-aastased õpilased ei vaja tavapäraselt

koolitervishoiuteenust. Üle 19-aastastele õpilastele on teenusepõhise hinnaga tagatud esmaabi kooliõe vastuvõtu ajal. Peale selle saavad üle 19-aastased õpilased tervisehäda tekkimisel abi perearstilt ja selle abi eest tasub samuti Eesti Haigekassa.

Õiguskantsleril paluti hinnata MTÜ Tartu Üliõpilasküla tegevust, kes annab majutuskohtade taotlemisel eelisõiguse välisüliõpilastele. Asja uurides selgus, et seda põhimõtet rakendades lähtub Tartu Üliõpilasküla teadmised, et välisüliõpilastel on keerulisem Tartus elukohta leida kui Eesti üliõpilastel. Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei ole ühiselamukohtade eelisjärjekorras välisüliõpilastele jagamine proportsionaalne meede, sest sama eesmärgi võib saavutada ka nii, et sellega ei kaasne kohalike üliõpilaste ebasoodsamat kohtlemist.

Eesti Õpilasesinduste Liit palus õiguskantsleril hinnata, kas matemaatika riigieksamite tasuta ettevalmistuskursuste pakkumisel koheldakse õpilasi võrdselt, kui neid kursuseid korraldatakse ainult eesti keeles. Õiguskantsler [leidis](#), et riigil on üsna vaba voli otsustada, mil viisil õpilastele ettevalmistuskursusi pakkuda, kui seejuures on koolilõpetajatele antud võrdsed võimalused. Õpilased peavad saama tuge eelkõige oma koolist.

Gümnaasiumilõpetaja peab oskama eesti keelt vähemalt B2.1-tasemel, mis tähendab, et koolilõpetaja peaks suutma jälgida kursust eesti keeles. Tegu oli kordava kursusega, mis tähendab, et õpilastele pidi materjal olema juba varem tuttav. Seega ei ole riik kohustatud võimaldama kõigile koolilõpetajatele ka venekeelseid ettevalmistuskursuseid.

Õiguskantslerilt küsiti, kas kool võib jagada õpilased kehalise kasvatuse tunnis tugevama ja nõrgema tasemega rühma ning anda neile rühmadele erinevaid ülesandeid.

Riiklik õppekava lubab kehalise kasvatuse õpiülesandeid nende sisu ja raskusastme järgi diferentseerida. See võimaldab arvestada õpilaste võimeid ning suurendada nende õppimissoovi. Samas on õppekavas kirjeldatud õppe sisu ja taotletavad õpitulemused kõigile õpilastele ühesugused (v.a haridusliku erivajadusega õpilased). Kool peab õppe korraldamisel lähtuma muu hulgas õpilaste vajadustest ja huvidest ning arvestama võimaluse korral õpilaste ja vanemate ettepanekuid. Igasse lapsesse tuleb suhtuda austusega, olenemata sellest, kui võimekas on ta ühel või teisel spordialal. Halvustada või alandada ei tohi ühtki last. Õpiülesandeid tuleks diferentseerida selliselt, et see suurendaks lapse õppimissoovi, mitte ei vähendaks seda.

Kaitseväeteenistus

Õiguskantslerilt küsiti, kas pärast ajateenistuse läbimist saab keelduda

reservõppekogunemistel osalemast usulistel või kõlbelistel põhjustel.

Kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 69 lõike 3 alusel võib reservis oleva inimese õppekogunemisest vabastada, kui ta ei saa usulistel või kõlbelistel põhjustel õppekogunemisel osaleda. Vabastamist sooviv reservväelane peab esitama taotluse ja vastavat asjaolu tõendava dokumendi vähemalt 15 päeva enne õppekogunemise algust (KVTS § 76 lõike 4).

Järelikult tuleb vastava soovi esitanud reservväelasel oma usulisi või kõlbelisi veendumusi tõendada. Üldjuhul ei piisa sellest, kui tuua dokument mõnda usuorganisatsiooni kuulumise kohta. Soovija peab põhjendama, kuidas läheb õppekogunemine tema veendumustega vastuollu. KVTS §-s 58 on nimetatud motiveeritud taotlust. Oma veendumuste selgitamise nõuet võib mõista, kuivõrd inimese veendumused pole varem ajateenistuse läbimist takistanud.

Taotluse põhjendatust hindab Kaitseväe juhataja volitatud struktuuriüksuse ülem. Kui põhjendusi ei peeta piisavaks ja taotlust ei rahuldata, saab taotleja selle otsuse vaidlustada (KVTS § 214). Vaideotsuse peale on võimalik omakorda esitada kaebus halduskohtule.

Õiguskantslerilt küsiti ka ajateenijate juuste pikkuse kohta. Juuste pikkusele seatud piiranguid on põhjendatud eeskätt hügieeni ja turvalisuse, samuti rühma ühtsuse tagamise vajadusega. Samal põhjusel pole kaitseväeteenistuses lubatud ka pikk habe, pikad küüned, rippuvad ehted jms. Arvestades väljaõppe füüsilist iseloomu ja vigastuste ohtu, ei soovi ajateenijad üldiselt ka ise pikki juukseid kanda.

Pikemad kui õlgadeni juuksed on lubatud erandina naiskaitseväelastele. Tuleb välja, et kui naistele saab selles suhtes erandeid teha, siis peaks põhjendatud juhtudel saama erandit teha ka meeskaitseväelastele. Õiguskantsleri andmetel on näiteks usust või veendumustest lähtuvaid erandeid ajateenijatele ka võimaldatud.

Koroonaviiruse vastu vaktsineerimine

Kevadel, kui suurenes ootus, et nn koroonapiiranguid leevendatakse, asuti ühiskonnas laiemalt arutama, kas Covid-19 vastu vaktsineeritud või haiguse läbipõdenuid tuleks edaspidi kohelda teisiti kui neid, kes on selle haiguse vastu vaktsineerimata ja ei ole haigust põdenud. Leiti, et olukorras, kus vaktsineerimine pole kõigile kättesaadav, pole põhjust erisustest rääkida. Ka jõuti üsna kiiresti seisukohale, et inimesi, keda ei saa vaktsineerida, ei või selle pärast teistest põhjendamatult erinevalt kohelda.

Siiski seadis Vabariigi Valitsus suurürituste korraldamisele piirangud, arvestamata asjaolu, et korralduse kehtestamise ajal ei olnud 12–15-aastastele vaktsiinid kättesaadavad. Nii [leidis](#) õiguskantsler, et ajal, mil 12–15-aastastel polnud võimalust valida SARS-CoV-2 testimise ja tasuta vaktsineerimise vahel, võisid need noored olla seatud põhjendamatult ebavõrdsesse olukorda võrreldes nende inimestega, kellele võimaldati tasuta vaktsineerimist või kes olid testi tegemisest vabastatud.

Kui valitsus otsustas oma korraldusega piiranguid leevendada, hakkas õiguskantsler saama pöördumisi selle kohta, kas vaktsineerimata inimestel peaksid olema samasugused võimalused teatud teenuseid tarbida, nagu on vaktsineeritud ja haiguse läbipõdenutel. Õiguskantsler [leidis](#), et immuunsustõendi küsimine teatud teenuste tarbijatelt on põhjendatud, et vähendada nakkusohtu. Õiguskantsler mõõnis samas, et tõend peaks jääma ajutiseks lahenduseks seni, kuni epidemioloogiline olukord seda nõuab. Kui suurem osa elanikkonnast on vaktsineeritud või saanud immuunsuse haiguse läbipõdemisega, nii et üldine nakatumisrisk on madal, ei ole seesuguse tõendi kasutamine enam põhjendatud.

Õiguskantsleri poole pöörduti ka murega, et digiloosse ei saa teha kannet selle kohta, et inimene on Ameerika Ühendriikides SARS-CoV-2 vastu vaktsineeritud. Õiguskantsler [selgitas](#), et on sellest probleemist rääkinud mitmel korral Vabariigi Valitsuse istungitel ning pöördunud lahenduse leidmiseks ka Sotsiaalministeeriumi ja teiste ametnike poole.

Muud diskrimineerimisküsimused

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes soovis kutsuda Eestisse samasoolist partnerit, et sõlmida siin koosoleping. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) keeldus riiki sisenemiseks eriluba andmast, viidates Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud rangetelekoroonapiirangutele. Samal ajal lubati Eestisse tulla inimestel, kes soovisid siin sõlmidaabieli. Pärast selgituse küsimist möönis PPA, et eriloa andmisest keelduti põhjendamatult, jainimene sai loa Eestisse tulla.

Kavandatava rahvaloenduse eel küsis EELK peapiiskop Urmas Viilma õiguskantsleri hinnangut, kas rahvaloendusel ikka järgitakse laste usuvabaduse põhimõtet, kuivõrd loenduse käigus ei küsita andmeid alla 15-aastaste laste usutunnistuse kohta. Avalduse esitaja märkis ka, et Statistikaameti seisukoha järgi ei ole lapsevanemal võimalik vastata noorema kui 15-aastase lapse eest tema usku puudutavale küsimusele, sest oma veendumuste avaldamine on vabatahtlik. Ühtlasi leidis Urmas Viilma, et selline korraldus diskrimineerib lapsi vanuse tõttu, sest alla 15-aastaseid lapsi koheldakse 15–17-aastaste lastega võrreldes ebasoodsamalt.

Õiguskantsler [selgitas](#), et rahvaloenduse eesmärk on koguda andmeid riigi rahvaarvu, rahvastiku koosseisu, olukorra ja paiknemise kohta. Selle käigus kogutakse andmeid ka inimeste usutunnistuse kohta, kuid veendumuste kohta andmete esitamine on vabatahtlik. Keegi ei saa teise inimese nimel usuvabadust teostada. Nii on ka lapse usuvabadus individuaalne ning vanem ei saa seda teostada lapse eest või tema nimel. Kui rahvaloendusel jäetakse lapse usutunnistuse kohta info kogumata, ei võta see lapselt võimalust oma usku avalikult tunnistada. Samuti leidis õiguskantsler, et tegemist ei ole vanuse alusel diskrimineerimisega.

Õigusaktides on kehtestatud teatud õigussuhete kohta konkreetne vanusemäär, millest alates võib laps ise teha õigusliku tähendusega toiminguid. Mitmetes haldusõiguse valdkonna õigussuhetes on selleks vanuseks määratud 15 aastat, kuigi ka 15-aastaste puhul võib olla vaja lisaks küsida vanema nõusolekut või tuleb hinnata lapse võimet oma õigusi teostada.

Õiguskantsleri poole pöördus meeskinnipeetav, kellelt vangla oli ära võtnud habeme ja juuste korrastamiseks vajalikud vahendid, sest vangla kodukord näeb sellised vahendid ette ainult naiskinnipeetavatele. Õiguskantsler leidis, et asjade äravõtmine üksnes formaalsel põhjusel ei ole õiguspärane. Ta palus vanglal muuta kodukorda selliselt, et see võimaldaks lahendada sarnased juhtumid õiguspäraselt.

Üks noor kirjutas õiguskantslerile, et noorteorganisatsioon ei lubanud tal osaleda piirkondlikul võistlusel tüdrukute ja poiste segavõistkonnaga. Noorteorganisatsioon täpsustas, et segavõistkonnad on võistlusel lubatud, kuid nendega ei saa minna edasi vabariiklikule võistlusele. Õiguskantsler selgitas, et paljude spordialade (nt pallimängud, jalgrattasõit, suusatamine jne) võistlustel on tavapärane, et moodustatakse tüdrukute ja poiste võistkonnad ning neid hinnatakse ja autasustatakse eraldi. Samas on oluline, et ka huvitegevuses kuulatakse noorte endi arvamust ja arvestatakse noorte ettepanekuid. Noorteorganisatsioon kinnitas, et on valmis seda tegema.

Puuetega inimeste õiguste kaitse

Riigikogu ratifitseeris [puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja selle fakultatiivprotokoll](#) 21. märtsil 2012. Sellega võttis Eesti riik endale kohustuse edendada puuetega inimeste võimalusi täielikult ja iseseisvalt ühiskonnaelus osalemiseks. Konventsiooni artikkel 4 sätestab, et osalisriikidel tuleb võtta kasutusele seadusandlikud, administratiivsed ja muud abinõud, et tagada konventsioonis sätestatud puuetega inimeste õiguste kaitse.

Õiguskantsleri seaduses on säte, mille kohaselt täidab õiguskantsler alates 1. jaanuarist 2019 puuetega inimeste õiguste konventsioonis sõnastatud õiguste ja võimaluste [edendaja ning järelevaataja rolli](#). Õiguskantsler seisab selle eest, et puuetega inimesed saaksid põhiõigusi ja -vabadusi teostada teistega võrdsetel alustel.

Lõppenud aruandeaastal jätkas tööd õiguskantsleri asutatud puuetega inimeste nõukoda. 25. novembril 2020. aastal veebikeskkonnas peetud kokkusaamisel vahetati informatsiooni puuetega inimeste probleemide kohta, mida olid põhjustanud koroonaviiruse levikuga seotud muudatused riigikorralduses, sh teenuste osutamisel. Arutati ka muid muresid ning nõukoja töö parema korraldamise võimalusi.

Kuigi nõukoda sai lõppenud aruandeaastal täiskoosseisus kokku vaid ühe korra, on nõukoja tegevus olnud sisukas ja kasulik. Mitme nõukoja liikmega teeb õiguskantsleri ametkond tihedat koostööd. Tänu sellele jõuab info puuetega inimeste murede kohta kiiresti õiguskantslerini ning probleemidega saab asuda kiiresti tegelema. Näiteks lahendati vaegnägijate vaktsineerimisel ilmnenud probleem, kui selgus, et vaegnägijad ei saanud kasutada riigi pakutavat IT-lahendust, mille kaudu oli võimalik end vaktsineerimisjärjekorda registreerida. Selline tihe koostöö muudab õiguskantsleri ametkonna töö puuetega inimeste õiguste edendamisel tulemuslikumaks. Õiguskantsleril on head töised suhted ka puuetega

inimeste õigusi esindavate ühendustega, eriti Eesti Puuetega Inimeste Koja ja selle liikmesorganisatsioonidega.

Hea on tõdeda, et mõnest eelmiste aastate algatusest on praeguseks saanud hea tava. Kui näiteks 2020. aastal sai Eesti Vabariigi aastapäeva kontsert esimest korda kirjeldustõlke projektipõhise lisarahastusega mitme organisatsiooni koostöös, siis 2021. aastal oli üritusele kirjeldustõlke lisamine juba hea tava.

Riigi Kinnisvara AS-i korraldatud riigimajade projekt jõudis olulise verstapostini 2021. aasta jaanuaris, kui ukсед avas täielikult ligipääsetav [Tartu riigimaja](#). See projekt on eeskujuks nii tellijatele kui ka ehitajatele. Ehkki juba aastaid on nii töösuhteid kui avalikku teenistust reguleerivad normid keelanud puude alusel diskrimineerimise, ei võimaldanud olemasolevad hooned neist normidest lähtuda. Riigi Kinnisvara AS-ile kuulub hulgaliselt kinnisvara, nüüd saab ettevõtet pidada ka võrdse kohtlemise edendajaks.

Riigikantselei juhitud [ligipääsetavuse rakkerühm](#) koos oma arutelugruppidega on kahe aasta jooksul aidanud tutvustada ja selgitada eri valdkondade ettevõtetele ja organisatsioonidele ligipääsetavuse teematikat. Rakkerühma aruanne esitatakse Vabariigi Valitsusele, kes saab tehtud ettepanekud töösse võtta. Õiguskantsleri ülesanne on jälgida, et ettepanekud ei jääks üksnes paberile.

Õiguskantsleri nõunikud teevad jätkuvalt aktiivselt teavitus- ja koolitustööd, sest mida paremini teatakse puudega inimeste vajadustest, seda avatumaks muutub ühiskond. Nõunikud avaldavad arvamust meedias ning esinevad loengutega üliõpilastele. Puuetega inimeste õiguste valdkonna juht andis loenguid nii Tartu Ülikoolis (eripedagoogide õppe ja „Kogukondade arendamine ja sotsiaalne heaolu“ õppekava raames) kui ka Eesti Kunstiakadeemias (õppeaine „Inimõigused ja disain: sissejuhatus“). Samuti osales ta eksperdi ja žüriiliikmena [häkatonil Narvas](#), kus kogukond, eksperdid ja linnajuhid otsisid lahendusi, kuidas muuta Narvas elu paremaks.

Konventsiooni täitmise aruandlus

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikkel 35 näeb ette, et osalisriigid esitavad ÜRO puuetega inimeste õiguste komiteele aruandeid konventsioonist tulenevate kohustuste täitmise kohta. Eesti riik esitas esimese aruande juba 2015. aastal. 2021. aasta kevadel toimusid lõpuks [ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee](#) Eesti ülevaatuse veebikoosolekud, milles sõltumatu järelevalveasutuse esindajana osales ka õiguskantsleri puuetega inimeste

õiguste valdkonna juht.

Ligipääsetavusest üldiselt

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklis 9 on öeldud, et riik peab tagama puuetega inimestele teistega võrdsetel alustel juurdepääsu ühiskonnaelu valdkondadele. Konventsioon käsitleb ligipääsetavust eeldusena, et puudega inimene saaks teistega võrdselt tarbida avalikkusele mõeldud hüvesid ja teenuseid ning leida endale töist rakendust.

Kuigi olukord selles valdkonnas (sh füüsiline ligipääsetavus, info saamine või IT-lahenduste kasutamine) paraneb, on teha veel palju. Kaks aastat Riigikantselei juures töötanud ligipääsetavuse rakkerühm on välja selgitanud peamised probleemid ja pakkunud lahendused, mis võimaldavad aastaks 2035 jõuda kõigile inimestele ligipääsetava avaliku ruumi ja teenusteni.

Näide elust enesest: kui liikumispuudega majaanik soovib kohandada ligipääsu oma korterile, näiteks rajada lifti või paigaldada lauge kaldtee, saavad teised korteriühistu liikmed teda selles takistada isegi juhul, kui korteriühistule selle tööga lisakulutusi ei kaasne. Kui ühistu on plaani vastu, peab kohandust vajav inimene otsima abi kohtust.

Kuigi [ühistranspordiseadus](#) (§ 10 lõike 1 punkt 1) sätestab, et ühissõidukid on mõeldud kasutamiseks kõigile ning ühistranspordi korraldamisel tuleb arvestada ka puudega inimeste liikumisvajadust, ei ole olukord seaduse täitmisega paraku kõikjal hea.

Õiguskantsler tegi juba 2019. aastal Riigikogule [ettepaneku](#) ühistranspordiseaduse muutmiseks, kuid see on seni muutmata. Nüüdseks on Eesti saanud sama sisuga suunise ka ÜRO-lt.

Soodsa arenguna tuleb esile tõsta, et uute bussihangete tegemisel on juba hakatud arvestama ka liikumispuudega inimeste huve.

Jätkuvalt tuleb õiguskantsleril suhelda Elroniga, mille rongide asendusbussidesse ratastooliga reisija ei pääse. See tähendab, et kui raudteelõik läheb remonti, tuleb tavaliselt rongiga liikleval puudega inimesel kasutada oma autot või sotsiaaltransporti või siis sõidust loobuda. Kui reisija oma sõiduvajadust pikemalt ette planeerib, saab ta Elronile oma sõidusoovist siiski teada anda. [Elroni kodulehel](#) avaldatud teabe kohaselt tagatakse ligipääsetav asendustransport kõigile neile, kes teatavad oma sõidusoovist kolm tööpäeva ette. Selline skeem ei toimi aga paraku juhul, kui reisija peaks näiteks hilinema. Musta stsenaariumi korral

võib abivajadusega reisija jääda bussi justkui lõksu – näiteks siis, kui tal ei ole võimalik bussist ratastooliga väljuda. Selline võimalik asjade käik võib paljusid inimesi aga heidutada, panna neid sõidust üldse loobuma või sõltuma sotsiaaltranspordist.

Rajatava Rail Balticu terminalid ja peatused on kavas rajada sellised, et need oleksid kõigile ligipääsetavad. Selline koostöö juba tööde planeerimise järgus aitab vältida väga kulukaid ümberehitusi.

Viipe-, kirjutus- ja kirjeldustõlge ning subtiitrid

Konventsiooni artiklite 9 ja 21 kohaselt tuleb selleks, et puuetega inimesed saaksid osaleda kõigis eluvaldkondades, tagada neile teistega võrdsetel alustel juurdepääs teabele ja suhtlusele, sealhulgas info- ja kommunikatsioonisüsteemidele.

24. veebruaril 2021 tõlgiti presidendi kõne eesti viipekeelde, teist aastat järjest sai kirjeldustõlke Eesti Vabariigi aastapäeva kontsert. Tõlked tehti ürituse loomuliku osana, nende korraldamine ei vajanud enam projektipõhist lähenemist ega lisarahastust. See tõestab, et üldsusele oluliste ürituste eelarvesse arvestatakse üha sagedamini ka ürituse kõigile ligipääsetavaks tegemise kulu.

Koroonakriisi ajal hakati lisama Vabariigi Valitsuse ja ametite pressikonverentside teleülekannetele eesti viipekeelset tõlget. Paraku ei valda enamik vaegkuuljaist viipekeelt. Abi oleks kirjutustõlkest või subtiitritest, samuti võimalusest lugeda suult. Kriisi ajal kehtestatud maskikandmise kohustuse tõttu andsid paljud inimesed intervjuud maskiga. Ilma kirjutustõlke või subtiitriteta on nende jutt vaegkuuljale mõistetamatu. Seetõttu lisati subtiitrid näiteks „Aktuaalse kaamera“ neisse lõikudesse, kus kõneleja suu jäi maskiga kaetuks.

Lõppenud aruandeaastal sai Tallinna Tehnikaülikoolis sisuliselt valmis tehniline lahendus, mis võimaldab suulise kõne reaalajas subtiitritesse kanda. See aitab vaegkuuljatel jälgida näiteks televisiooni otseülekandeid ja kasutada ka voogedastuse teenust. Kui lahendus on valmis saanud, võib automaatselt tiitritarkvarast kasu olla ka ametkondade pressikonverentsidel.

Mullu novembris esilinastus Pimedate Ööde festivalil Lauri Randla film „Hüvasti, NSVL“. See on esimene Eesti film, mille kirjeldustõlget [saab vaadata Movie Reading rakenduse abil](#). Seni sai Eesti filmidele tehtud kirjeldustõlkeid küsida kas pimedate raamatukogust või võis need leida filmi DVD-lt. Kinos oli kirjeldustõlke kasutamine sisuliselt võimatu.

Muudes kunstivaldkondades lisati sel aastal [kirjeldustõlge](#) ka Bernt Notke kuulsale maalile

„Surmatants“ Niguliste kirikus.

Jätakuvalt ootab lahendust, kuidas korraldada viipekeelsete lapsevanemate osalemine haridusasutuse töös. Probleemiks on viipetõlgi töötasu, täpsemini see, kas tõlke eest peaks maksma abi vajav lapsevanem, haridusasutus või kohalik omavalitsus. Seda küsimust kaalub praegu kohus.

Vanema sisuline osalemine lasteasutuse tegevuses on nüüdseks enesestmõistetav. Paraku võib omavalitsuse reeglitest tulenevalt juhtuda, et viipetõlke vajaja kaasab ise tõlgi ja tasub selle eest osaliselt ka ise. Puuetega inimeste õiguste konventsioon seevastu käsitab seesugust tõlget avaliku teenusena, mis peab olema abivajajale kättesaadav. Omavalitsus, kes on seotud kohtuvaidlusega, hüvitab viipetõlke kulu vastavalt pere majanduslikule seisule – kui perel ei ole toimetulekuga raskusi, jääb osa tõlkekulust pere kanda. Seega peab üks lapsevanem (viipetõlget vajav) lasteaia koosolekul osalemise eest maksma, teine (kes tõlget ei vaja) aga mitte.

Erihoolekanne

Mitmel korral küsiti õiguskantslerilt psüühilise erivajadusega inimestele mõeldud teenuste kohta. Üks probleem on uued teenusekohad, mille loomine on toonud kaasa kohalike elanike vastuseisu. Eelmisel aruandeaastal olid seesugused juhtumid Märjamaal ja Narvas, tänavu Tartus.

Kogukonnas elamise teenus on mõeldud neile, kes saavad valdavalt oma eluga hakkama, kuid võivad vajada mõningast abistamist ja juhendamist. Õiguskantsler on selgitanud, et Eestis on igaühel õigus valida elukohta ja et puue ei tohi olla diskrimineerimise alus. Abivajajad vajavad tõesti abi, endale ja teistele ohtu kujutavatele inimestele kogukonnateenust ei võimaldata.

Eestis napib teenuseid autismispektri häirega inimestele, kelle erihoolekande vajadus üha suureneb. [Ministri määrusega](#) on ette nähtud, et autismispektri häirega raske või sügava puudega täisealine võib saada ööpäevaringset erihooldusteenust kuni 4252 euro eest kuus. Paraku ministri määruses kirjeldatud teenust ei osutata, sest puuduvad vajalikud spetsialistid. Samuti tuleks abi osutada meditsiiniliselt kergematel juhtudel. Neile vajalik abi nõuab rohkem personali, kui on planeeritud nn tavapärase erihoolekandeteenuse hinna sisse. Seega pole neile võimalik pakkuda vajalikku teenust olemasoleva riikliku rahastamise raames ning sellest johtuvalt ei soovi ükski ettevõtte ka praegustel tingimustel seda vajalikku teenust osutada. Seda on möönnud ka Sotsiaalministeerium.

Erihoolekande korraldamisel ongi keskne probleem selles, et keeruline on saada professionaalset abi. Samuti pole tihti võimalik abi saada abivajajale või tema lähedastele sobivas kohas ning napib professionaalset personali, ent erihoolekande eeldab eriteadmisi ja töötajaid peab olema piisavalt. Riigikogu on seda küsimust arutanud seaduseelnõu ([SE146](#)) menetluse ajal, mille kohta kujundas oma seisukoha ka õiguskantsler. Arutelude tulemusel on Sotsiaalministeerium lubanud täiendada töötajate kvalifikatsiooninõudeid ning näha ette baaskoolituse. See peaks välistama võimaluse, et erihooldekodus saab tööd vajalike baasteadmisteta inimene.

[Sotsiaalhoolekande seaduse § 89](#) paneb omavalitsusele kohustuse katta hoolekandeteenuseks kasutatavate ruumide kulu, ent teha seda omavalitsuse enda kehtestatud ulatuses. Selline säte on põhjustanud omavalitsuse ja hoolekandetasutuste vahel vaidlusi nii kulude suuruse kui ka kulu komponentide üle. Õiguskantsler on juba mitme aasta eest [juhtinud Riigikogu tähelepanu](#) sellele, et sätte sõnastust tuleb täpsustada, kuivõrd sellest sõltub abi kättesaadavus. Sotsiaalministeerium on lubanud vajaliku muudatuse välja töötada 2021. aastal.

Ravimite müük

2020. aasta 30. novembril tegi Andmekaitse Inspeksioon 100 000 euro suuruse sunniraha hoiatusega [ettekirjutuse](#) kolmele apteegiketile, mis võimaldasid oma e-apteegis teise inimese isikukoodi teades vaadata väljastatud retsepte ilma retseptiomaniku nõusolekuta. Täpsemalt öeldes, inspeksioon kohustas apteeke lõpetama senisel viisil info kuvamise.

E-apteegid lõpetasid teise isiku isikukoodi alusel retseptide näitamise ja ka ravimite müügi teisele isikule. Sealhulgas lõpetati e-apteegis ravimite müük ka lastele ja eestkostetavatele. Tavaapteegis säilis võimalus osta retseptiravimeid teistele inimestele.

Selle juhtumi puhul pörkasid kokku kaks huvi: vajadus kaitsta delikaatseid terviseandmeid ning teisalt tagada vajalike ravimite takistuseta liikumine. Kuna võimalus osta ja saada ravimeid e-apteegist on oluline just puudega inimestele, küsis õiguskantsler ravimimüügi taasavamise võimaluste kohta ametkondadelt selgitusi.

Andmekaitse Inspeksioon lähtus ettekirjutust tehes tõdemusest, et isikuandmete töötlemisel rikutakse seadusi. Asjaolusid uurides selgus veel, et digiretsepti problemaatika on laiem: puudusi on nii retsepti väljastajate harjumustes kui ka IT-süsteemide ühildumises. Aastaülevaate esitamise ajaks oli teisele inimesele ravimite müük e-apteegis osaliselt taastatud.

Ühekordse kasutusega joogikõrred

Euroopa Komisjoni nn [plastidirektiiv 2019/904](#) keelas ühekordse kasutusega plastist joogikõrte kasutamise. Alates 3. juulist 2021. aastal ei tohi neid enam Eesti turule tuua. Ühekordse kasutusega painduva peaga plastist joogikõrred on aga paljudele puudega inimestele möödapääsmatult vajalikud – ilma neid kasutamata ei saa nad juua.

Painduva peaga joogikõrri ei saa ka millegagi asendada. Ükski teine ühekordselt kasutatav materjal ei taga samasugust funktsionaalsust, sest kõigil on omad vead: mõni materjal lahustub soojas vedelikus, teine tekitab allergiat jne. Mitmekordse kasutusega kõrre puhastamisega ei saa aga näiteks lihashaigusega inimene ise hakkama. Sellest tulenevalt on kehtestatud keeld halvendanud puudega inimeste elukvaliteeti, sest edaspidi vajavad nad joomisel kõrvalist abi.

Direktiivi andes jäeti täiesti analüüsimata piirangute mõju puudega inimestele, keskenduti üksnes keskkonnamõjule.

Õiguskantsler on palunud ametkondadel leida võimalus, et puudega inimesed saaksid ka

tulevikus kasutada ühekordselt kasutatavaid plastkõrsi. Eelnõude infosüsteemis on kooskõlastusel jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille seletuskirjas on puudega inimeste muret selgitatud, ent lahendust pole veel leitud. Teadaolevalt on Euroopa Komisjonis sama probleemi välja toonud ka mõni teine Euroopa Liidu liikmesriik. Aastaülevaate koostamise ajal oli Eestis endiselt võimalik ühekordseid plastkõrsi soetada ja neid ka riiki sisse tuua. See tähendab, et direktiivi selles osas ei täideta.

Erivajadusega lapsed ja noored

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kes oli oma lapsele riigi kompenseeritavate ortopeediliste jalatsite ostmisel erandit taotlenud kaks aastat järjest. Ta leidis, et piirnormiks seatud kolmest paarist jalatsitest kalendriaastas koolilapsele ei piisa. Õiguskantsler [palus sotsiaalkaitseministril](#) põhjalikult kaaluda riigi kompenseeritavate ortopeediliste jalatsite piirnormi suurendamist nende laste jaoks, kelle puhul on Sotsiaalkindlustusameti praktika põhjal näha, et kehtiv piirnorm – kolm paari jalatseid kalendriaastas – ei vasta laste tegelikele vajadustele. Riigi kompenseeritavate jalatsite piirnormi suurendamine hõlbustaks puudega lapse vanemate asjaajamist ning vähendaks Sotsiaalkindlustusameti töökoormust. Õiguskantsler palus kaaluda ka võimalust suurendada kõigi kompenseeritavate ortopeediliste lastejalatsite piirnormi. Sotsiaalministeerium lubas kaaluda üldisemalt süsteemi muutmist.

Kahjuks ei ole Eestis endiselt tagatud seadustega ([koolieelse lasteasutuse seadus](#) ja [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#)) ette nähtud õigus saada abi vajalikus mahus ja pädevalt tugispetsialistilt ning kohe, kui lapse abivajadus on selgunud.

Õiguskantslerile kirjutas lapsevanem, kelle laps ei saa koolis käia ilma tugiisikuta, kuid kellele omavalitsus tugiisikut ei paku. Konkreetne laps sai siiski abi, ent igal aastal tuleb ette ka juhtumeid, kus laps ei saagi tugiisiku puudumise tõttu koolis või lasteaias käia. Häda põhjuseks on pädevate tugiisikute nappus, aga ka see, et omavalitsused ei ole valmis kandma tugiisikuga kaasnevat möödapääsmatut kulu.

Õiguskantsleril paluti ka hinnata, kas koolil oli õigus piirata õpilase laagris osalemist. Kool andis kolmanda klassi õpilasele loa osaleda kooli korraldatavas keelekümbeluse laagris üksnes tugiisikuga. Tugiisiku tingimus seati vahetult enne laagri toimumist. Enne seda soovitas kool perel laagris osalemisest loobuda. Õiguskantsleri andmetel ei pakkunud kool lapsele laagris osalemiseks ühtegi kohandust ning põhjendas oma otsust sellega, et laps vajab õppetöös erituge. Sellega rikkus kool lapse õigusi nii laagrit ette valmistades kui ka lapse osalemise kohta otsust tehes.

Laagri korraldamine eeldab [võrdsete võimaluste pakkumist](#). See tähendab, et laager tuleb korraldada võimalikult paljudele lastele, vajaduse korral tuleb kaaluda individuaalset lähenemist ning lapsevanema taotlusel ka mõistlikke kohandusi. Samuti on lapsel õigus avaldada arvamust, mida tuleks teha selleks, et ta saaks laagris osaleda. Kui kool siiski leiab, et kooli enda kohandused oleksid liiga koormavad või kahjustaksid teiste laste heaolu, peavad kooli põhjendused tuginema objektiivsetele kriteeriumidele. Kuna kool vastutab laagris kõigi laste heaolu eest, on tal õigus sellisel juhul last laagrisse mitte lubada.

Õiguskantsler tegeles ka tervislikel põhjustel eritoitu vajavate laste probleemidega. Ta [selgitas](#), et linnadel ja valdadel tuleb ka tervislikel põhjustel teistsugust toitu vajavatele õpilastele korraldada sobiv vaheldusrikas koolilõuna. Kui omavalitsus on otsustanud jagada kõigile tasuta koolilõunat, siis tuleb eritoidu pakkumisega seotud suurem kulu kanda omavalitsusel.

Haridusliku erivajadusega lapsed said koroonaviiruse nn teise laine ajal rohkem tuge kui varem. Liikumispääsides tehti erandeid erivajadustega ja puudega inimestele, näiteks jäi erivajadusega lastele alles ligipääs teistele õpilastele suletud koolimajadele ja teistele avalikke teenuseid osutavatele hoonetele. Seega sai jätkuda nii erivajadustega laste kontaktõpe kui ka mitmete füüsilist kokkupuudet eeldavate teenuste osutamine.

Ligipääs e-Eestile

Puuetega inimeste õiguste konventsiooniga liitudes võttis Eesti riik kohustuse tagada puuetega inimestele teistega võrdsetel alustel juurdepääs teabele ja suhtlusele, sealhulgas info- ja kommunikatsioonisüsteemidele ning avalikele teenustele.

Eestile on omane, et palju suhtlust riigiga toimub e-kanalites. Muu hulgas tähendab see, et osa uusi teenuseid luuaksegi üksnes e-teenusena ning teisiti neile ligi ei pääse. Kui IT-lahenduste arendamisel ei pöörata piisavalt tähelepanu kõigi, sealhulgas erivajadustega inimeste vajadustele, lisandub ka selliseid lahendusi, mida kõik kasutada ei saa. Nii jäetakse

osa inimesi kõrvale ja sellega rikutakse nende õigusi. Näiteks pöörduiti õiguskantsleri poole murega, et ilma e-keskkondi kasutamata ei ole võimalik saada tõendit Covid-19 vastu vaksineerimise kohta. Inimestel, kellel ei olnud kas võimalust või oskust arvutit või nutitelefonit kasutada või olid nende ID-kaardi paroolid aegunud, ei olnud võimalust tõendit hõlpsasti saada, mistõttu pidid nad osast harjumuspärasest elust eemale jääma. Osa inimesi sai abi lähedastelt ja osa raamatukogudest, ent kuna patsiendiportaalis saab Covid-tõendi genereerida üksnes inimene ise, ei saanud teda paroolide puudumisel aidata ka tema harjumuspärane abiline: tugiisik, sotsiaaltöötaja, lähedane ega ka raamatukogutöötaja.

Tõsi, oma terviseseisundit oli võimalik tõendada ka muude tõenditega, näiteks vaktsiinipassiga, nn kollase paberraamatuga, kuhu vaksineerija paneb kirja vaktsiiniinfo. Samas, kui inimene jättis vaksineerimise päeval raamatusse sissekande võtmata, nõudis selle tagantjärele hankimine eraldi asjaajamist, mis võis olenevalt inimese elukohast või vaksineerijast osutada keerukaks ja aeganõudvaks, aga mõnikord isegi võimatuks ettevõtmiseks.

Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus, kes algselt pidi abistama tõendi genereerimisel välismaalasi, abistas ka teisi e-teenusega kimpu jäänud inimesi. Seejuures said abi vaid need, kes keskuse Tallinnas asuvasse kontoris kohale läksid. Vabariigi Valitsus muutis [tervise infosüsteemi põhimäärust](#) ja andis sellega võimaluse saada tõend kätte Sotsiaalkindlustusameti klienditeenindusest sealsete ametnike abiga. Mure lahendamise üle saab rõõmustada, ent tulevikus peaks ebavõrdset kohtlemist ennetama ja teenust luues kohe arvesse võtma, et inimeste ligipääs avalikele (digi)teenustele on märkimisväärselt erinev.

On väga oluline, et kõik veebilehed ja mobiilirakendused, mida inimesed kasutavad riigi ja omavalitsustega suhtlemiseks – sisuliselt avalike teenuste tarbimiseks –, vastaksid [ligipääsetavuse nõuetele](#). [Nõuete täitmist kontrollib](#) praegu Andmekaitse Inspeksioon ja ametkondliku kokkuleppe alusel ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Pärast seaduse muutmist hakkab seda ülesannet täitma Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Koostöös puudega inimeste esindusorganisatsioonide ja õiguskantsleriga on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet koostanud nimekirja kontrollitavatest veebilehtedest ja mobiilirakendustest.

Süsteemne viga avastati seoses koroonaviiruse vastu vaksineerimisega. Selgus, et pimedad ei saanud kasutada vastavat riigi loodud registratuuri.

Eesti Pimedate Liidu eestvõttel juhtis õiguskantsler digiregistratuuri töös ilmnenuid puudustele tähelepanu juba eelmisel aruandeperioodil. Süsteemi arendav Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus vastas siis lubadusega, et kõik vead parandatakse ja edasistes arendustes jälgitakse ligipääsetavuse nõudeid. Nüüd on selgunud, et asjad nii ei ole.

Keskus selgitas õiguskantslerile, et ülekoormuse vältimiseks kasutusele võetud järjekorrasüsteem ei vastanud pimedate vajadustele. Samas oli vaja kiirustada, sest süsteemi puudused takistasid kogu vaktsineerimisprotsessi.

See, et pimedad ei saanud kiiruga käiku antud süsteemi kasutada, selgus juhuslikult. Muid viise end vaktsineerimisjärjekorda panna (telefoni teel, teiste lahenduste kaudu) neile ei tutvustatud. Kui kiiresti muutuv olukorras võetakse kasutusele hädalahendus, siis tuleks inimesi vähemalt teavitada alternatiivsetest võimalustest.

Puuetega inimeste nõukoja liige tõstis küsimuse muuseumide kodulehtede ligipääsetavusest. Asjaolude uurimisel selgusid mitmed probleemid, nende hulgas ebakõlad kodulehe tellija, nende valmistaja ja audiitori vahel. Kodulehe ligipääsetavus eeldab nõudlikkust tellijalt ja muidugi teadmisi kodulehte valmistavalt firmalt. Samuti tuleb arvestada lisakuludega. Hea praktika on Eestis alles kujunemas.

Puude tuvastamine

Kahjuks on endiselt segadusi laste puude raskusastme tuvastamisega ning lastele teenuste osutamisega. Sotsiaalkindlustusamet on koostanud ja oma kodulehel avaldanud dokumendi „[Puude raskusastme tuvastamise põhialused lastel](#)“, ent süsteemi korrastamiseks ja probleemide lahendamiseks ainuüksi sellest ei piisa. Seadusest ja määrustest peab üheselt selguma, mis asjaolude esinemisel mis raskusastmega puue lapsel tuvastatakse või millal puuet ei tuvastata. Seega tuleb täiendada ka õigusakte.

Õiguskantsleri poole pöördus pime pensionär, kes ei mõistnud, miks ta peab puude raskusastme tuvastamist taotlema korduvalt, kui peaks olema selge, et tema tervis enam ei parane. Nägemise kaotus on pöördumatu. Sotsiaalministeerium selgitas, et püsiva või progresseeruva puudega inimesed ei peaks iga viie aasta tagant puude tuvastamist korduvalt taotlema. Ministeerium on lubatud algatada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise, uus kord peaks jõustuma 2022. aastal.

Sotsiaaltoetuste ja -teenuste kättesaadavus

Mitu lapsevanemat on pöördunud õiguskantsleri poole murega, et kohalik omavalitsus ei maksa neile puudega lapse hooldaja toetust selle tõttu, et nende laps ei ole veel kolmeaastane.

Juhuvaliku alusel läbi vaadatud kohalike omavalitsuste õigusaktidele tuginedes võib öelda, et suur osa omavalitsusi on kehtestanud piirangu, mille kohaselt alla kolmeaastase lapse hooldajale hooldajatoetust ei maksta. Vanusepiirangu seadmise põhjuseks on toodud lapsehooldustasu, mida riik maksis kuni kolmeaastase lapse hooldajale pärast seda, kui tal ei olnud enam õigust saada vanemahüvitist. 2019. aasta 1. septembrist alates sündinud laste eest riik seda toetust enam ei maksa.

Õiguskantsler [palus kohalikel omavalitsustel](#) sotsiaaltoetuste maksmise aluseks olevad õigusaktid üle vaadata ja vajaduse korral neid muuta, nii et puudega laste vanemad ei jääks vajaliku sotsiaalse kaitseta. Nii Narva kui ka Tallinna linn andsid õiguskantslerile teada, et peavad põhjendatuks oma hooldajatoetuse maksmist reguleerivad määrused üle vaadata ja teha neis alla kolmeaastaste puudega laste vanemaid arvestades muudatusi.

Õiguskantsleri poole pöördus ka üliõpilane, kellele Eesti Töötukassa oli lõpetanud töövõimetoetuse maksmise, ilma et oleks uurinud, kas toetuse saaja jätkab õpinguid ja seega vastab jätkuvalt toetuse saamise tingimustele. Avaldaja ei olnud ka rahul, et toetuse saaja peab iga kolme kuu tagant esitama Eesti Töötukassale õppeasutuse tõendi selle kohta, et ta jätkab õpinguid välismaal.

[Õiguskantsler leidis](#), et Eesti Töötukassa peab enne, kui ta otsustab õppeasutuse nimekirjast välja arvatud inimese töövõimetoetusest ilma jätta, kuulama ära toetuse saaja argumentid. Koolitõendit saab nõuda vaid menetluses, millega otsustatakse töövõimetoetuse määramine või selle andmise lõpetamine. Üldjuhul ei lõpe ülikoolis õppimine enne semestri lõppu. Seetõttu on inimesele koormav, kui amet alustab iga kolme kuu tagant töövõimetoetuse määramise otsuse kehtetuks tunnistamise menetlust, et otsustada, kas inimesel on õigus edaspidi toetust saada.

Eesti Töötukassa teatas oma vastuskirjas, et õiguskantsleri ettepanekut arvestades on amet oma praktikad muutnud. Eesti Töötukassa ei lõpeta enam automaatselt töövõimetoetuse maksmist õppeasutusest lahkunud õppurile, kui puudub info tema õpingute jätkamise kohta.

Selle asemel saadab asutus toetuse saajale enne õppeaasta algust kirja, milles teatab töövõimetoetuse maksmise võimalikust lõpetamisest ning küsib toetuse maksmise kohta otsuse tegemiseks lisainfot. Ühtlasi esitas Eesti Töötukassa Sotsiaalministeeriumile ettepanekud õigusaktide muutmise kohta, nii nagu õiguskantsler soovitas.

Õiguskantsleri poole on pöördunud tööalase rehabilitatsiooni probleemiga inimesed, kellel on tuvastatud puuduv töövõime. Eesti Töötukassa andmetel on nendest inimestest 26% leidnud endale jõukohase töö, kuid kehtivad õigusaktid ei võimalda Töötukassal neile inimestele tööalast rehabilitatsiooni osutada. Õiguskantsler leidis, et niisugune piirang ei ole põhjendatud ning vastavaid õigusakte oleks vaja muuta.

Puudega inimene palus linnalt abi, et saada oma seisundile vajalik vaikne eluruum. Sellise õiguse annab talle [sotsiaalhoolekande seaduse § 42](#). Ta palus linnalt eluruumi selle tõttu, et ei leidnud üüriturult korterit, kuhu ei kostaks tema terviseseisundiga sobimatu olmemüra. Linn pakkus inimesele järjest mitut eluruumi, kuid paraku ei vastanud need tema vajadustele, sest linn ei pakkunud eluruume, mis olnuks ka päriselt ilma mürata.

See juhtum kinnitab, kuidas süsteem ei suuda osutada puudega inimese vajadustele vastavat abi, kuna abi hakatakse osutama tegelikku abivajadust hindamata. Niisugusel juhul kulub aeg ebasobivate lahendustega tegelemisele. Seesugust tulemuseta menetlemist aitaks vähendada see, kui omavalitsus tegeleks abivajaja probleemiga algusest peale sisuliselt ning loobuks suhtumisest „pakume talle mingi korteri, ehk see sobib“. Abi oleks ka kogu protsessi täpsest dokumenteerimisest, see võimaldaks koostööd tegevatel ametkondadel omavahel vahetada korrektset infot.

Õiguskantsler palus linnal analüüsida konkreetset abi osutamise juhtumit nii dokumenteerimise, abi osutamise asjatundlikkuse kui ka struktuuriüksuste omavahelise koostöö aspektist.

Õiguskantsleri poole pöördus üldhooldusteenuse osutaja, kes leidis, et vald ei seisnud piisavalt hooldekodus elanud puudega eaka inimese õiguste eest. Selgus, et vald oli saanud eaka võimalikust abivajadusest teada 2017. aasta kevadel. Toona leidis vallavalitsus, et inimesel ei ole enam võimalik kodus toime tulla, misjärel eakas suundus hooldekodusse elama. Sama aasta suvel määras kohus eakale ka eestkostja. 2020. aasta kevadel andis hooldekodu vallale teada, et lähedased pole tähtjaks tasunud eaka eest hooldekandeesutuse arveid. Valla sotsiaaltöö spetsialist püüdis võtta ühendust eestkostjaga, kuid see ei õnnestunud. Maakohus alustas suve hakul menetlust eestkostja ametist

vabastamiseks ja uue eestkostja määramiseks.

[Õiguskantsler leidis](#), et pärast seda, kui vallavalitsus sai teate võlgnevuse kohta, oleks pidanud vallavalitsus välja selgitama, kas inimene vajab teenuse eest tasumisel valla abi. Selleks oleks pidanud vald võtma ühendust abivajajaga või tema eestkostjaga ning neile selgitama, et vallal on kohustus sotsiaalteenuse eest tasuda, kui inimesel endal pole võimalik seda teha. Kui oleks selgunud, et teenuse eest tasumisel on vaja valla abi, oleks vald pidanud hindama ka eaka abivajadust ning otsustama, millist sotsiaalteenust on ta õigustatud saama. Pärast seda saanuks vald hinnata tema maksevõimet. Kui vald oleks leidnud, et teenuseosutaja tuleb välja vahetada, sest teenus või selle hind ei ole sobiv, tulnuks kaaluda, kuidas mõjutab selline otsus eaka olukorda. Õiguskantsler selgitas, et kui omavalitsus eestkostjaga mõistliku aja jooksul ühendust ei saa, kuid on tekkinud põhjendatud kahtlus, et eestkostetava õigused pole tagatud, tuleb sellest teatada kohtule.

Õiguskantsler lahendas veel avaldust, milles väljendati rahulolematust sotsiaalteenuste korraldamise üle (kodukohandused ja sotsiaaltransport). Vald ei olnud korraldanud avaldaja voodihaige isa transporti haiglasse ja haiglast koju nii, nagu seda näeb ette seadus. Ka ei olnud vald korraldanud avaldaja emale kalmistul käimiseks sotsiaaltransporti.

Õiguskantsler asus seisukohale, et sotsiaalhoolekande seadust tuleb tõlgendada ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIK) vaimus, et tagada riigisisese õiguse kooskõla Eesti riigi rahvusvaheliselt võetud kohustustega. Seega tuleb omavalitsustel lasuvat sotsiaaltranspordi korraldamise kohustust näha ühe meetmena, kuidas tagada puuetega inimestele iseseisev elu ja kogukonda kaasatus ning võimalikult iseseisev liikumisvõime (vt nt PIK art 19 ja selle üldkommentaari ning art 20).

Võimalus käia abikaasa haulal on eraelu, inimese vaimse tervise ja ka inimväärikuse küsimus. Sestap pole seadusega kooskõlas jätta inimest võimaluseta käia oma abikaasa haulal.

Samuti ei arvestanud vallavalitsus avaldaja vanemate esitatud kodukohanduste taotlusi lahendades seaduse nõudeid ega hea halduse tava. Ükski norm ei piira inimese õigust kodukohandustele selle tõttu, et inimese eluaseme on kord juba kohandatud. Valla vale praktika sai tõenäoliselt alguse sotsiaalkaitseministri 26.02.2018 määruse nr 4 „Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine“ valesi mõistmisest. Nii selgitas õiguskantsler, et ministri määrus ei reguleeri kohandusi vajava inimese ja kohaliku omavalitsuse vahelisi suhteid. Selle määruse alusel annab riik kohalikule omavalitsusele lisaraha, et vald saaks inimesi kodukohanduste tegemisel abistada ja täita sel viisil sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud

puuetega inimeste eluruumide kohandamise kohustust.

Õiguskantsler [juhtis valla tähelepanu](#) vajadusele lähtuda inimeste taotluste sisust, mitte nende vormist, ning pakkuda abivajadusele vastavat abi kooskõlas seaduste ja määrustega. Kuna vald ei olnud seni kehtestanud põhiseaduspärasest puuetega inimeste eluaseme kohandamise korda, palus ta vallavalitsusel koostöös vallavolikoguga see olukord lahendada. Vald mõõnis, et tuleb välja töötada uus puuetega inimeste eluaseme füüsilise kohandamise kord. Korra kehtestab vallavolikogu eeldatavasti 2021. aasta teisel poolel.