

# ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2020/2021

## 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.

Ülevaateaasta 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 vaktsineerituse 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 menetlusse 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 konkreetsed, 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 üleöö-muudatused 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 kahetsväärne, 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.

Täitevvõim 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 alatatada õigusnormide muutmine.

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 laenuaotluse rahuldamata, tuleb otsuses keeldumise põhjused 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“ muutmise“. 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 peaaegselt liikumise, mitte ühes või teises kohas käitumise küsimusi. Liikumisevabaduse all peab näiteks ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 12 silmas õigust liikuda ühest kohast teise (vt [ÜRO Inimõiguste Komitee üldkommentaari nr 27](#)).

Isikukaitsevahendite kasutamise kohustust kehtestades mõjutatakse inimese käitumist (ta peab midagi kasutama, kandma). Näiteks töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS) näeb ette isikukaitsevahendite kasutamise kohustuse. Seaduse § 3 lõige 5 sätestab, et kui muul viisil 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 lii kluses 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 ülevaateastal 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 süüteo menetluse 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 igäihte kaitse riigivõimu omavoli eest (põhiseaduse § 13 lg 2) ning paneb õiguste ja vabaduste tagamise ülesande ka täitevvõimule (põhiseaduse § 14). Seejuures ei tohi moonutada piiratavate 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 distsiplinaarmenetlust. 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 väärarutuses. Peamiselt pöörduetakse 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 algatada 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 kohtunikku 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 ebakorrektsset sõnakasutust või kohatute hinnangute andmist. Kohtuniku sõnu kinnitas ka kohtuistungi 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 möönis, 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 m<sup>2</sup>, 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 videoülekannet 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 pöörduti 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 menetlusseadustikes 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**

[Tsviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 152 kohaselt makstakse tunnistajale tsviilkohtumenetluses 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 töötuga 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 tsviilkohtumenetlusest 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.

Tsviilkohtumenetluses osalevat tunnistajat sunnitakse aga sekkuma eravaidlusesse. Seetõttu on tsviilkohtumenetluses osalevale töötule tunnistajale makstav tunnistajatasu ette nähtud sümbolse lisahüvitisena. Üldjuhul kaasatakse tunnistaja eravaidlusesse tsviilkohtumenetluse poole taotlusel. Selle

tõttu kannab ka tunnistaja ilmumise kaasnivad 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.

## Süüteomenetlus

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 koopiade 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 menetlusala 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 liicluseeskirjade rikkuja andmed

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

Õiguskantsler [analüüsis](#), kas süütuse presumpiooni põhimõttega on kooskõlas [väärteomenetluse seadustiku](#) § 54<sup>5</sup> lõikest 3 tulenev kohustus, mille järgi tuleb trahviteate vaidlustamisel edastada menetlejale rikkumise hetkel mootorsõidukit tegelikult kasutanud inimese andmed. Tegeliku liicluseeskirjade rikkuja andmete esitamise kohustus riivab inimese õigust süüteomenetluses oma süütust mitte tõendada. Nii peab hoiustrahvi vaidlustamisel tõendamiskohustust osaliselt (rikkumise ajal sõidukit kasutanud inimese tuvastamisel) kandma sõiduki omanik või vastutav kasutaja. Selline kohustus ei ole siiski süütuse presumpiooni 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 presumpiooni, 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 täitedokumendist 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 liiklusemärgiga. Nii antakse juhile võimalus oma käitumist muuta ning õigusrikkumisest hoiduda. Seetõttu on ka õiguskantslerilt korduvalt küsitud, kas kiiruskaamera mõõtmiskoht tuleb tähistada liiklusemärgiga „Automaatk kontroll“.

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 liiklusemärgiga 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 aitab 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 piiramatu, 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, osatühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed ning teostab muid asutaja osaniku või aktsionäri õigusi. Kui osatühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus osatühingu 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 maikuu) 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 töhus 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 1<sup>6</sup>)

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 vääртеomenetluse 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). Vääртеomenetluse kohta teabe andmisel tuleb kinni pidada [vääртеomenetluse seadustikus](#) (VTMS) sätestatust. Isikuandmete väljastamisel peab järgima [isikuandmete kaitse üldmääruses](#) kehtestatud andmetöötluse 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 vääртеomenetlusesse (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 rakendamispraktika kohta.

Seega, kui andmete avaldamine käimasolevat vääртеomenetlust 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 vääртеomenetlus 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 36<sup>1</sup>).

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 36<sup>1</sup>) 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.

## **Omaavalitsuse 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 matmispaigas). 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 osutavatelt ettevõtjatelt võib nõuda tasu Tallinna kalmistutele sissesõidu eest.

Õiguskantsler [leidis](#), et niisuguse tasu kehtestamine on vastuolus põhiseaduse § 157 lõikega 2 ning piirab seadusliku alusega omandipõhiõigust (põhiseaduse § 32 lõiked 1-3) ja ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31). Kalmistul hooldusteenuseid osutavatelt ettevõtjatelt 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 meetodika, 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 kulutusi.

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 munitsipaaleluruumi. 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 Keslinna Valitsuselt abi eluruumi saamisel, kuid linn ei aidanud teda. Linn võttis ta munitsipaaleluruumi 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 terviklikulthinnata, kas ja millist abi inimene vajab, ning otsustada hiljemalt kümne tööpäeva jooksul, kas ja millegasaaks 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 § 31 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.

Korrakaitseorgan 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; korrakaitse seaduse § 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 hüvet, olema avalikus kasutuses ning ei tohi kaasa tuua ebamõistlikke kulusid valla järgmiste aastate eelarves.

Õiguskantsler leidis, et vallavalitsuse komisjon ei hinnanud taotlust korra kohaselt 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 kavatseb 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 õonestamine. 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 inimeste 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 selle peamine ülesanne seisneb kõigi valimistega seotud otsuste ja toimingute õiguslikus järelevalves 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.