

# Õiguskantsleri aasta

## Austatud lugeja

Õiguskantsleri ülevaatest kipub enamasti kõlama jääma see, mis Eesti õigusriigil viga on, olgugi et alati on ette kantud üksjagu seda, millega võib rahul olla. Õige on muidugi seegi, et alati saab paremini.

Hakatuses siiski sellest, mis on hästi.

Ka üks bürokraatia hammasrataste vahele jäänud inimene on liiga palju. Sestap ei põlga me ära ka neid kaebusi, milles otsitakse lahendust vaid ühe inimese murele. Nõnda õnnestus näiteks isa välismissiooni ajal sündinud laps Siseministeeriumi ja notari abiga kaugtuvastamist kasutades selle isa lapsena kirja panna. Lapse vanemad soovisid, et nende last ei registreeritaks üksikvanema lapsena. Kellegi silmis ehk piasiasi, ent sellele perele küsimus oma riigi toest ja mõistmisest.

Samamoodi on õiglase vanemahüvitise, ranitsatoetuse või kodu kohandamisega – ka üksik kiiresti parandatud viga kõneleb riigi või kohaliku omavalitsuse valmidusest eksimust tunnistada ning inimest väärilt ja õiglaselt kohelda. Selliseid üksikjuhtumeid õnneks jätkub. Oli ka üks kordaläinud lepitusmenetlus, mille tulemusel oli pank valmis muretsema hääljuhitava PIN-kalkulaatori, mis teeks nägemispuudega inimesele internetipanga kasutamise hõlpsamaks.

1. septembril 2022 jõustus riikliku perelepitusteenuse seadus. Aastaid oleme selgitanud, et lahku läinud vanemad ei tohi omavahelisi suhteid klaarida lapse heaolu arvel, ka lahutuse järel peavad esikohal olema lapse huvid. Kohtuvaidluse ajaks võivad suhted paraku olla juba nõnda teravad, et mõistliku lahenduseni ei jõutagi. Sellest annavad aimu õiguskantslerile saadetud arvukad suhtluskorda puudutavad kaebused. Riiklik perelepitusteenus peaks aitama lahku läinud vanematel jõuda enne kohut laste heaolu arvestavate kokkulepeteni.

Kuigi sobivaid lasteaiakohti endiselt kõigile soovijatele ei jätku, arvestasid vallad ja linnad mitmel juhul õiguskantsleri ettepanekut ning parandasid normid, mis lasteaiakohtade jagamise määrustes seadusega vastuolus olid.

Ka puuetega inimeste õiguste kaitse ja edendamise alal saab täheldada ühiskonna küpsemise

märke, sest üha enam inimesi mõistab vajadust toetada erivajadustega inimeste iseseisvat ja võimalikult head elu. Jätkuvalt tuleb selgitada, et vald või linn ei saa jääda initsiatiivituks kõrvaltvaatajaks, vaid peab leidma lahenduse, kuidas abivajajat päriselt aidata.

Peaaegu iga üldhooldekodusse tehtud kontrollkäigu raportit saame alustada kiidusõnadega hoolivale personalile. Paraku kordub neis kokkuvõtetes refräänina ka tõdemus, et hooldajaid ja tegevusjuhendajaid napib kõikjal ning nende töökoormus on liialt suur. Hea, et kõik kontrollitud üldhooldekodud olid õendusteenuse oma elanikele kättesaadavaks teinud. See on suur edasimineku.

Kohtumäärusega ööpäevaringset erihooldust vajavate inimeste elutingimused paranevad. Nad kõik elavad nüüd ajakohastes ning rohkem privaatsust võimaldavates peremajades Viljandis, Sillamäel ja Merimetsas.

Aastaid oleme nõudnud vanglatelt, et nad lõpetaksid vanemaga kokku saama tulnud laste eelneva alasti läbiotsimise. Põhjalikult võib läbi otsida kinnipeetava, mitte ta lapse. Tallinna Ringkonnakohus kinnitas seda seisukohta. Üleolevat suhtumist kinnipeetavasse ja tema lastesse ei saa millegagi õigustada. Pärast karistuse kandmist peab endine kurjategija olema võimeline õiguskuulekaks eluks, seejuures on pere, kodu ja töö äärmiselt tähtsad.

Lõpu sai Keskkonnaameti ebaseaduslik jahimeeste raadioside pealtkuulamine. Häid sõnumeid saab tuua ka jälitus- ja julgeolekuasutuste üle tehtud järelevalve tulemusel. Õiguskantsler valvab regulaarselt selle üle, et Eesti Vabariigis ei saaks kedagi kergekäeliselt ja kontrollimatult pealt kuulata ega jälgida.

Põhiseaduslikkuse järelevalve aasta oli kirev. Näiteks maksis üks vald esmakordselt kooli mineva lapse toetust ainult neile vanematele, kelle laps oli valla elanik ja astus selle valla kooli. Paraku oli volikogul jäänud märkamata, et on ka erivajadustega lapsi, kes ei saa puude tõttu valla koolis käia ning kes peavad seetõttu valima mõne teise kooli. Volikogu mõistis probleemi ja lahendas selle kiiresti.

Muresid jätkub ehituses ja planeerimises, seda ennekõike Tallinnas. Vaidlus Tallinnas ehitamist suunavate määruste põhiseaduspärasuse üle jätkub. Põhiseaduslikkuse järelevalvet tuli alustada ka kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse kontrollimiseks.

Need on vaid mõned näited ilmestamaks õiguskantsleri ametkonna igapäevast tööd. Põhjalikuma lahendatud ja lahendust ootavate juhtumite käsitluse leiate ülevaate peatükkidest.

Täna Riigikogu ja valitsuse liikmeid, kohtunikke, ametnikke, teadlasi ja ettevõtjaid, kes on aidanud lahendada õiguskantsleri töölauale jõudnud suuri ja väiksemaid probleeme. Jätkuvalt saan kinnitada, et neid, kes Eestit kogu jõuga paremaks teevad, on palju.

Kahjuks näeb aga ka ülbust, seadustele vilistamist, avaliku arvamuse kummardamist või poliitiliste suuniste ootamist seal, kus ametnik peab otsuse tegema sõltumatult, üksnes seaduse, faktide ja loogika toel.

Paraku on õigusriigi tervis paari möödunud aastaga märgatavalt kehvemaks jäänud. Juhtunud on see, mida tuli karta: koroonahirmu ajal aset leidnud riikide põhiseaduste ja Euroopa Liidu õiguse rikkumised tiivustavad uutele rikkumistele. Öeldakse, et mis siis, koroonajal tehti hullematki. Selline suhtumise muutus on veel halvem kui õigusvastaste piirangutega inimestele, ettevõtjatele ja looduskeskkonnale tekitatud kahju.

Sõltumatud institutsioonid on õigusriiki kaitstes kõikjal üldise rünnaku all. Esmapilgul paistab see süsteemne suhtumise nihe vähetähtis, ehk isegi ajutine. Pikemas perspektiivis lööb aga igaüht valusalt. Ajaloost tuleb õppida, et inimene kipub lihtsasti metsistuma ja ligimest käsutama tahtetu ehitusmaterjalina tuleviku rajamisel. Pealtnäha õilsa sihi nimel võidakse kergel käel vabadused võtta. Eriti siis, kui pidurdavaid või tasakaalu taotlemaid mehhanisme ei ole või kui need on tasalülitatud. Avalik arvamus võib põhiõiguste rikkumist esialgu isegi soosida, sest hirm või viha on piisavalt suur. Vihaleegi ülespuhumine pole välkmeedia ajastul raasugi keeruline. Teise inimese õiguste rikkumine ja õigusriigi ründamine tundub kohane neilegi, kellel muud võimu peale sotsiaalmeedia ruupori pole. Kõva käsi tundub paljudele vajalik, koguni armas. See tundub ka ohutu hetkeni, mil see enda kõrist kinni haarab. Siis on aga hilja.

Nägime palju ka seda, et seadus kehtib, aga seda ei täideta. Ja mitte sellepärast, et seadusest aru ei saada. Nii tuli juhtida Narva tähelepanu sellele, et volikogu istungite töö peab käima riigikeeles. Asjaolu, et valituks on osutunud saadikuid, kes ei oska või ei soovi eesti keeles kõnelda, seaduserikkumist ei õigusta. Kohustuslik eksam kõigile volikogu kandidaatidele probleemi ei lahendaks. Selle asemel tuleb kinni pidada volikogu istungite riigikeelsuse nõudest. Lõpuks võib ju ka küsida, kas õigusvastaselt peetud istungil tehtud otsused on

õiguspärased.

Üha enam levib ametiasutustes paheline võtte jätta inimeste õiguste ja kohustuste kohta ametlik otsus tegemata ja sel viisil sundida inimesi näiteks mõne loa saamiseks esitatud taotlust tagasi võtma. Nii vabanetakse vajadusest keelduvat otsust põhjendada ja ohust, et inimene pöördub kohtusse. Selline praktika on õigusriigis täiesti lubamatu.

Möödunud ülevaateaastal kerkis teravalt esile vana probleem: seadus on, aga seis on nagu vanas naljaloos. Kohtunik ütleb ühele vaidlevatest pooltest, et tollel on õigus. Teine pool vaidleb vastu. Kohtunik kinnitab, et temalgi on õigus. „Aga mõlemal ei saa ju korraga õigus olla,“ imestavad pooled. „Jälle õigus,“ lõpetab kohtunik jutu.

Kui seadus ei muuda kellegi jaoks mitte midagi, pole seda seadust ilmselt üldse tarvis. Veel hullem on asi siis, kui seadus saab nii segane, et igaüks loeb sealt välja seda, mida tahab. Vahel tekitatakse segadus ka argusest või kavalusest: on ju hea vastandlike huvidega inimestele rääkida, et just tema õigus jäi peale. Nii läks näiteks jahiseaduse ja jahipiirkondade kasutusõiguse jagamisega.

Omamoodi kurb on küsimus põhiseaduse või seaduse teadlikult väärast mõistmisest. Vabalt saab arutada, kas sotsiaalse riigi põhimõttest tuleneb kohustus katta elektri- ja küttearved, kui inimene ise ei jaks. Saab argumenteerida mõlemat pidi, et mis see sotsiaalne õiglus, minimaalne väärikas äraelamine ja solidaarsus siis on, kuidas see peab ühiskonnas avalduma. Paraku ei ole võimalik samamoodi arvata faktide kohta. Näiteks peaministri ametist tagasi astumise kohustuslike aluste loetelu põhiseaduses ja seaduses on fakt. Seda inimene kas tunneb või ei tunne. Arutada saab vaid selle üle, kuidas võiks olla või mis oleks kena. Sarnane on lugu Schengeni viisareeglitega.

Jätkuvalt on lahenduseta patsienditestamendi küsimus. See tähendab, et põhiõigus otsustada ise oma elu ja tervise üle pole tegelik, kui õiguskord küll ei keela anda korraldust oma tuleviku kohta, kuid ka ei taga, et inimese tahe jõuab õigel ajal arstini ja et sellest päriselt lähtutakse. Millised õiguslikud ja tehnilised lahendused tuleks luua selleks, et patsiendi tahe oleks nähtav, on Riigikogu otsustada. Oluline on, et patsiendi näiline võimalus otsustada ise talle osutatavate tervishoiuteenuste üle asenduks tegeliku võimalusega. Kohustuse kaitsta inimese kehalist enesemääramisõigust on Eesti riik endale võtnud ka rahvusvaheliste lepingutega.

Aastaid on inimeste õigusi ja kohustusi ning ettevõtluskeskkonda kujundavad otsused nihkunud seadustest välja ehk siis Riigikogust mööda. Tuntuim neist on ehk nakkushaiguste

ennetamise ja tõrje seadusega seotud juhtum, kui põhiõiguste märkimisväärseks piiramiseks anti täitevvõimule vabad käed. Üldsõnalised volitused, mis tegelikult täitevvõimule piire ei sea, on kasutatud ega vasta põhiseadusele. Seda, kas NETS-i sätted on liiga üldised ja kas põhiseaduslikkuse järelevalvele mitte alluvate korraldustega tohib kehtestada piiramata hulgale isikutele piiramata hulga olukordade lahendamiseks karistuse ähvardusega turvatud käske ja keelde, otsustab Riigikohus.

Eestit juhib Riigikogu. Põhiõiguste, sealhulgas ettevõtlusvabaduse kitsendamise raami peab piisavalt selgelt ette andma rahvaesindus, konkreetsete kriisiolukordade ja üksikjuhtumite lahendamine peab aga jääma täitevvõimule. Kuivõrd poliitikuile – ka Riigikogus – langeb kriisi korral suur avalikkuse surve midagi otsustavat teha, on tark jätta seaduste täitmine sõltumatute ametnike kätte. Riigikogu annab ette raamid, ent konkreetsesse olukorda kõige paremate teaduspõhiste lahenduste otsimine peaks jääma ametnikele ja ekspertidele, kes söandavad vajadusel eirata ka avalikku arvamust.

Õigusriiklust tulebki kaitsta avaliku arvamuse survele hetkemotsiooni ajal kaalumata otsuste vältimiseks. Eesti on rajatud igaühe vabadusele ja vastutusele. Põhiseadus on tark, arvestab siinse väärtusruumi inimese psüühikat. Teiste inimeste vabaduse tunnustamine, erinevate vaadete ja elamise viiside austamine toob edu ja parema tuleviku ning hoiab Eestit koos. Ülemäärased piirangud, käsud ja keelud tekitavad ühiskonnas üha uusi lõhesid, ässitavad inimesi üksteise ja riigi vastu. Valimisealine kodanik vastutab oma riigi eest. Seda vastutust ei tohi hägustada ega kergel käel inimesi protestimeelsusesse, vandenõuteooriate küüsi ega eemale jääma suunata. Eesti riik peab austama oma kodanike väärikust, individuaalsust, vabadust. Põhiseadus nõuab seda.

Põhiseadus nõuab ka seda, et sõltumatud institutsioonid – nende seas õiguskantsler – selle nõude täitmise nimel väsimatult ja kartmatult töötaksid. Õiguskantsleri ametkond annab oma parima, et oma põhiseaduslikku kohustust tulemuslikult täita.

Ülle Madise

Eesti Vabariigi õiguskantsler

## **Õiguskantsler riikliku inimõiguste asutusena**

Riigikogu otsustas 13. juunil 2018 vastu võetud [õiguskantsleri seaduse täiendamise seadusega](#), et alates 1. jaanuarist 2019 on õiguskantsleri institutsioon ühtlasi riiklik inimõiguste asutus

(National Human Rights Institution, NHRI). Igal riiklikul inimõiguste asutusel on võimalik taotleda ametlikku rahvusvahelist akrediteeringut, mis annab asutusele ÜRO inimõiguste kaitse süsteemis lisaõigusi ning seob selle tugevamalt teiste inimõiguste asutuste ning rahvusvaheliste organisatsioonidega. Akrediteerimisprotsessi juhib ülemaailmne inimõiguste asutuste võrgustik ehk Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), täpsemalt selle akrediteerimise alakomitee ehk Sub-Committee on Accreditation (SCA). Alates 2020. aasta detsembrist on õiguskantsleril olnud kõrgeim ehk A-staatus.

Euroopa regiooni inimõiguste asutusi koondav katusorganisatsioon ENNHRI andis 2022. aasta juulis kõigi riikide kohta [ülevaate](#), mis kajastas 2021. aasta olukorda.

## Inimõiguste nõukoja töö

Õiguskantslerit nõustav [inimõiguste nõukoda](#) kohtus ülevaateperioodil kaks korda: 2021. aasta oktoobris ja 2022. aasta maikuu.

Oktoobrikuine kohtumine keskendus inimõiguste edendamisele ja kaitsele praktikas ning küsimusele: „Kuidas luua muutust?“. Inimõiguste kaitsmine ja edendamine tähendab probleemide väljaselgitamist ja teadvustamist, aktsepteerimist, et vaja on leida lahendus, luua muutust. Kohtumisel arutletigi, kuidas leida keerulistele probleemidele toimivaid lahendusi, muuta hoiakuid, teha koostööd, saada üle võimatuna tunduvatest takistustest.

Oma kogemusi jagasid tervishoiu-, sotsiaal-, kultuuri- ja haridusekspertid. Muu hulgas arutasid nõukoja liikmed koos esinejate ning õiguskantsleri nõunikega, [millist ülesannet peaks inimõiguste kaitsel ja edendamisel](#) täitma muuseum, mida peaks tulevane arhitekt teadma võrdsest kohtlemisest ja inimvärikusest, miks vajavad noored seksuaaltervise teenuste saamisel just noortele mõeldud keskusi, kuidas luua muutust tugevalt hierarhilises ning uutele ideedele suletud institutsioonides, kuidas muuta hoiakuid, käitumismustreid, võidelda stereotüüpide vastu.

2022. aasta maikuus korraldati inimõiguste nõukoja ühiskoosolek õiguskantsleri [puuetega inimeste nõukojaga](#). Kohtumine toimus koostöös [soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikuga](#). Teemaks oli võrdne kohtlemine, täpsemalt arutati, mis on võrdne kohtlemine ja diskrimineerimine ning miks iga erinev kohtlemine pole diskrimineerimine. Millised õiguslikud instrumendid ja kuidas kaitsevad võrdset kohtlemist Eestis? Millised on puudujäägid? Arutati ligipääsetavuse ja võrdse kohtlemise küsimusi ka teenuste, hariduse, kultuuri ja tervishoiu kontekstis.

## Rahvusvaheline teavitamine

Õiguskantsler osales Eesti kolmandal üldisel inimõiguste perioodilisel ülevaatusel (*Universal Periodic Review, UPR*). 2020. aasta oktoobris esitas õiguskantsler ÜRO-le kirjaliku lühiraporti, millele on viidatud ÜRO koostatud [kokkuvõttes](#) ning millele toetusid teised riigid Eesti suulisel kuulamisel 2021. aasta maikuus.

Õiguskantsler tõi raportis muu hulgas välja mured laste õiguste kaitsega, sotsiaalteenuste kättesaadavusega maapiirkondades, avalike hoonete ja transpordi ligipääsetavusega ning vajaduse muuta võrdse kohtlemise seadust.

UPR-i kolmas tsükkel jätkus 2021. aasta teisel poolel, kui toimus inimõiguste nõukogu täiskogu istungjärk, mille tulemusena andsid riigid Eestile mitmeid [soovitusi](#). Soovituste hulgast leiab ka selliseid, mida on andnud ka õiguskantsler. Näiteks soovitas õiguskantsler Eestil ratifitseerida ÜRO lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolli ja ÜRO konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta fakultatiivprotokolli, mis võimaldavad individuaalkaebusi.

Veebruaris 2022 edastas õiguskantsler suulised seisukohad GREVIO (Istanbuli konventsiooni ehk Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni täitmist seirav organisatsioon) delegatsioonile.

Veebruaris kohtuti veebi vahendusel Euroopa Komisjoni esindajatega, kellega arutati Eesti õigusriigi olukorda. Euroopa Komisjon on nüüd avaldanud [aruande](#), milles käsitletakse õigusriigi põhimõtetega seotud olulisi arenguid kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides.

Aprillis 2022 edastas õiguskantsler kirjalikud kommentaarid ÜRO vastavale komiteele, mis seirab seda, kui hästi täidavad riigid kohustust võidelda rassilise diskrimineerimise vastu (ÜRO rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon).

## **Raamat „Inimõigused“**

2022. aasta aprillis [ilmus](#) Õiguskantsleri Kantselei eestvedamisel esimene põhjalik eestikeelne inimõiguste valdkonda käsitlev kogumik „[Inimõigused](#)“. Raamat koosneb 26 peatükist, milles käsitletakse peamisi inimõiguste teemasid: [inimõiguste ajalugu](#), [ÜRO inimõiguste kaitse süsteem](#), [inimõiguste uurimise metodoloogia](#), [kogunemis- ja sõnavabadus](#), [laste õigused](#), [puuetega inimeste õigused](#), [naistevastane vägivald](#), [seksuaal- ja reproduktiivõigused](#). Raamat on tasuta kättesaadav veebilehel [www.inimõigusteraamat.ee](http://www.inimõigusteraamat.ee) ning samalt lehelt on võimalik alla laadida ka raamatu PDF-faili.

Teose [33 autori](#) seas on õiguskantsleri nõunikud, Eesti ülikoolide ja mitme välisülikooli teadlased, kohtunikud, advokaadid, eksperdid teistest riigiasutustest ja vabakonnast. Peatoimetaja ja õiguskantsleri jaoks oli oluline kutsuda nii autorite kui ka retsensentide ringi võimalikult erineva taustaga eksperte, et seda tähtsat raamatut ei kirjutaks juba välja kujunenud seltskond, need, kes alati. Eesmärk oli, et autorite ring oleks valdkonnaülene ja inimõigustest kirjutamine poleks pelgalt juristide pärusmaa. See tähendab, et kuigi tegemist on kogumikuga, on iga peatükk siiski autonoomne ja oma autori(te) nägu. Iga autor esindab siin enda (mitte õiguskantsleri või enda tööandja) seisukohti ning peatükkides käsitletud küsimused peegeldavad autori(te) haridust, erialast ettevalmistust, igapäevatööd.

Raamat on mõeldud loomulikult kõikidele huvilistele lugemiseks ja kasutamiseks. Kuna tegemist on viidatud teadustekstiga, on põhiliseks auditooriumiks õppejõud, tudengid, aga kindlasti ka praktikud sotsiaalvaldkonnast tervishoiuni (õigusvaldkonnast rääkimata).



Peatükid on kirjutatud võimalikult interdistsiplinaarselt, seega ei ole see kindlasti mõeldud vaid õigusharidusega inimestele. Kogumik võiks leida kasutust nii ülikoolides, kohtumajades, advokaadibüroodes, kohalikes omavalitsustes kui ka ministeeriumides. Näiteks võiks iga lastekaitsetöötaja Eestis lugeda raamatu laste õiguste peatükki, iga hooldekodu juht vanemaealiste inimeste õiguste ja alandava kohtlemise ennetamise peatükke, iga Riigikogu liige peatükke inimõiguste kaitsest Eesti põhiseaduslikus ruumis ning inimõigustest ja Euroopa Liidust. Ülikoolides võiks kasutust leida nii inimõiguste ajaloo kui ka inimõiguste uurimise metodoloogia peatükid.

Raamatus antakse ülevaade inimõiguste kaitse teooriast ning tuuakse näiteid Eesti ja rahvusvahelisest praktikast, lisaks leiab rohkelt viiteid kõige uuemale teaduskirjandusele. Inimõigusi käsitlev teaduskirjandus aitab mõista inimõiguste olemust ning annab ülevaate olemasolevatest riigisisestest ja rahvusvahelistest inimõiguste kaitse mehhanismidest, aidates nõnda kaasa inimõigushariduse edendamisele ja inimõiguste paremale kaitsele. Raamatus on inimõiguste kaudu lahti mõtestatud needki teemad, mida pole pikka aega nähtud inimõiguste kaitse küsimustena, nagu näiteks [vaesuse vähendamine](#) ja [keskkonnakaitse](#).

Seda kogumikku ei saa võtta kui (tehnilist) käsiraamatut, mis kirjeldab iga teema puhul kõiki asjasse puutuvaid konventsioone ja õigusnorme ning teeb ülevaate kogu kohtupraktikast. Kuigi kohtupraktika ja konventsioonid on vastavates peatükkides välja toodud, pakuvad autorid lisaks kriitilist analüüsi ühe või teise inimõiguste kaitse dokumendi sünniloole ja puudujääkide kohta, hindavad valdkonnas toimunud protsesse ja arengut ning küsivad teaduskirjandusele omaselt miks? ja kuidas?. Samuti teadvustab raamat (sh peatükkide teemade valikuga), kuidas ühiskondlikud protsessid mõjutavad inimõiguste kaitset, kuidas ühe või teise õigusnormi sünnile on eelnenud pikk poliitiline võitlus, vabakonna ja akadeemikute sageli ennastalgav töö, laiem (protesti)liikumine ning kuidas kõikide inimeste inimõigused pole endiselt kaitstud ühtviisi tõhusalt, hoolimata inimõiguste kaitse süsteemi pika eest.

Raamatu sünniloole kohta on võimalik pikemalt lugeda [peatoimetaja eessõnast](#) ja [kommentaaridest](#).

Lisaks raamatule leiab samalt veebilehelt [inimõiguste teemalise blogi](#), milles ilmuvad regulaarselt lühemad raamatu teemasid toetavad postitused.

## Esinemised ja intervjuud

22. septembril 2021 esines NHRI valdkonna juht Liiri Oja ettekandega „Mida tähendab inimõigustepõhine lähenemine noorte seksuaal- ja reproduktiivtervisele?“ TAI iga-aastasel [terviseedenduse konverentsil](#).

24. septembril 2021 esines Liiri Oja ettekandega „Soopõhine vägivald. Istanbuli konventsioon ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika“ Academy of European Law (ERA) ja Riigikohtu korraldatud kohtutöötajate seminaril „[EL-i õigus soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas](#)“.

2. veebruaril 2022 osales Liiri Oja välisministeeriumi korraldatud Tartu Rahu konverentsil arutelus „Rahvusvahelistest inimõiguslastest konventsioonidest tulenevad Eesti rahvusvahelised kohustused ja nende täitmine. Inimõiguste olukorra monitoorimine ja edendamine“. Ta rääkis NHRI tegevustest ja akrediteerimise kogemusest.

17. juunil 2022 andis Liiri Oja [intervjuu Feministeeriumile](#) ja tutvustas kogumikku „[Inimõigused](#)“.

## Rahvusvaheline koostöö

Õiguskantsler on alates 2001. aastast [Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi](#) (IOI) liige. Instituuti kuulub üle 200 riikliku ja regionaalse ombudsmani rohkem kui sajast riigist üle maailma. 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.

2022. aastal lõpeb õiguskantsler Ülle Madise ametiaeg Eesti esindajana [Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjonis](#) (ECRI) ning Õiguskantsleri Kantselei välissuhete ja arendusjuht Kertti Pilviku ametiaeg Eesti esindajana [Euroopa Põhiõiguste Ameti](#) (FRA) haldusnõukogus.

## Koostöö ja kohtumised

Pärast koroonapandeemia tõttu kehtestatud piirangute leevendamist elavnes taas rahvusvaheline suhtlemine.

Septembris käisid õiguskantsleril kohtunike koolitusprogrammi raames külas Prantsusmaa, Saksamaa ja Rumeenia kohtunikud. Koolitusprogrammi viib Eesti poolt läbi Riigikohus. Oktoobris külastas õiguskantslerit Berni andmekaitse ombudsman Mirjam Graf. Andmekaitse küsimuste vastu tundsid huvi ka aprillis Eestit külastanud Ungari andmekaitse- ja informatsioonivabaduse ameti esindajad. Veebruaris võõrustas õiguskantsler Ukraina prokuröride delegatsiooni, mais Baieri Liidumaa CSU (Christian Social Union) parlamendigrupi liikmeid ning juunis Frontexi sõltumatuid põhiõiguste jälgijaid. Maikuus külastas õiguskantslerit ka Gruusia ombudsman Nino Lomjaria koos kahe asetäitja ja lapse õiguste osakonna juhatajaga.

Senisest aktiivsemalt korraldati veebi vahendusel ja ka kohapeal rahvusvahelisi konverentse, seminare ja muid kohtumisi. Näiteks toimusid septembris ja juunis Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku kohtumised Ateenas ja Varssavis, oktoobris Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti korraldatud põhiõiguste foorum Viinis ning Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjoni seminar Strasbourgis. Aprillis toimus Euroopa ombudsmanide võrgustiku konverents Strasbourgis ning mais Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi assamblee ja konverents Sounios.

Märtsis ja aprillis kogunesid veebi vahendusel erakorralisele kohtumisele Euroopa riiklike inimõiguste kaitse ja edendamise asutuste võrgustiku ning Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku liikmed, et arutada olukorda Ukrainas. Mõlemad võrgustikud avaldasid toetust oma Ukraina kolleegile ning mõistsid hukka Venemaa sõjategevuse Ukraina vastu (vt [ENNHRI statement on ensuring that humanitarian law and human rights are respected and protected in the context of the current armed attack on Ukraine; ENOC calls for urgent action to protect children's rights in Ukraine](#)).

## **Rahvusvaheline teavitamine**

Õiguskantsler osales mitme rahvusvahelise raporti koostamisel. Näiteks edastas õiguskantsler oma seisukohad Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivaldaennetamise ja tõkestamise konventsiooni täitmist seiravale organisatsioonile GREVIO, ÜRO rassilise diskrimineerimise vastu võitlevale komiteele ning Euroopa Komisjonile, kes koostas [raportit õigusriigi olukorrast Euroopa Liidu liikmesriikides](#).

Samuti osales õiguskantsler Eesti kolmandal üldisel inimõiguste perioodilisel ülevaatusel (*Universal Periodic Review*, UPR). UPR-i kolmas tsükkel jätkus 2021. aasta teisel poolel, kui toimus ÜRO inimõiguste nõukogu täiskogu istungjärk, mille tulemusena andsid riigid Eestile mitmeid [soovitusi](#) (vt lähemalt alapeatükist „Õiguskantsler riikliku inimõiguste asutusena“).

## Rahvusvahelised konverentsid ja koolitused

13.–16. juunil toimus Tallinnas rahvusvahelise laste väärkohtlemise ja hooletusse jätmise ennetamise seltsi (*International Society for the Prevention of Child Abuse & Neglect*, ISPCAN) Euroopa kongress teemal „[Lastekaitse kõige haavatavamatele lastele ja peredele](#)“, mille korraldamises osales ka Õiguskantsleri Kantselei laste ja noorte õiguste osakond. Kongress keskendus vaimsele tervisele, laste väärkohtlemisele, lähisuhtevägivaldale, lastele kinnistes asutustes, vanglas viibivate ja sõltuvusprobleemidega vanemate laste kaitsele, piiriülesele koostööle ja digiteenuste kasutamisele. Kongressil osalejaid tervitas õiguskantsler Ülle Madise.

16. juunil korraldas Õiguskantsleri Kantselei koostöös Justiitsministeeriumiga vanglateenistujatele, kriminaalhooldajatele, lastekaitse spetsialistidele ja poliitikakujundajatele koolituse „Vanglas viibivate vanemate lapsed: nende õigused ja vajadused“. Arutati, miks vajavad erilist tähelepanu lapsed, kelle vanemad on vanglas; kuidas lapsi vanglas vastu võtta ja toetada; millist infot lapsed vajavad ja mis vormis seda tuleks anda; milliseid suhtlemisvõimalusi lapse ja vanema suhtlemiseks kasutada ning kuidas toetada last väljaspool vanglat. Vaatluse all oli ka küsimus, kuidas mõjutab lapse heaolu ja lapse ning vanglas viibiva vanema suhtlus vanema taasühiskonnastamise eesmärke.

Koolituse viisid läbi pikaajase rahvusvahelise töö kogemusega üleeuroopalise võrgustiku Children of Prisoners Europe juht Liz Ayre ja ühingu Probačja Foundation projektijuht Ewelina Startek. Sõna said ka Eesti asjatundjad. Koolitust rahastati Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra toetuste 2014.–2021. aasta programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ projektist „Alaealiste erikohtlemise süsteemi loomine“.

# Aasta meedias

## Kõned ja esinemised

Õiguskantsler Ülle Madise [ettekanne](#) põhiseaduse 30. sünnipäevale pühendatud koosviibimisel Õiguskantsleri Kantseleis 28. juunil 2022

Õiguskantsleri [tervituskõne](#) ISPCAN kongressil Tallinnas 13. juunil 2022

Õiguskantsleri [ettekanne](#) 5. Baltimaade lastearstide kongressil 3. juunil 2022

Õiguskantsleri [ettekanne](#) Postimehe rahvusvahelisel konverentsil „Rohepöördest realistlikult“ Tallinnas 18. mail 2022

Õiguskantsleri [ettekanne](#) rahvusvahelise vanemast võõrandamise vastase päeva konverentsil „Et lapsele jääksid vanemad...“ Õiguskantsleri Kantseleis 25. aprillil 2022

Õiguskantsleri [esinemine](#) muusikaturu fookuspäeval Von Krahli teatris 31. märtsil 2022

Õiguskantsleri [esinemine](#) Mustamäe kultuurikeskuses Kaja 26. jaanuaril 2022

Õiguskantsleri [esinemine](#) inimõiguste aastakonverentsil 10. detsembril 2021

Õiguskantsleri [ettekanne](#) Riigikogule 21. septembril 2021

## Intervjuud

„Koolides pole põhjust teha koroonateste“, õiguskantsleri nõuniku Martin Kadai [intervjuu](#) ERR-i uudisteportaalile, 25. august 2022

„Inimesi ei tohi jätta elektri ja küttega“, õiguskantsler Ülle Madise [intervjuu](#) Õhtulehele, 9. juuli 2022

Õiguskantsler Ülle Madise Vikerraadio [saates „Maitse asi“](#), 8. juuli 2022

NHRI valdkonna juht Liiri Oja [Delfi erisaates](#), 2. juuli 2022

„Põhiseadus on teeninud meid 30 aastat ilma kriisideta“, õiguskantsler Ülle Madise [intervjuu Vikerraadiotele](#) põhiseaduse rahvahääletuse aastapäeval, 28. juuni 2022

Õiguskantsleri nõunik Martin Kadai [Kuku Raadios](#), võimalikust uuest pandeemialainest, 21. juuni 2022

„Inimõiguste analüüs peaks olema seaduseelnõude loomise pärisosa“, NHRI valdkonna juhi Liiri Oja [intervjuu Feministeeriumile](#), 17. juuni 2022

Õiguskantsleri nõunik Martin Kadai [Delfi Fortes](#), 5. juuni 2022

Õiguskantsleri laste ja noorte osakonna juhataja Andres Aru ja vanemnõunik Kristi Paron Kuku Raadio [saates „Kahe vahel“](#), 3. juuni 2022

„Hea oleks ennast koroonaga vastu vaksineerida sügisel“, õiguskantsleri nõunik Martin Kadai [saates „Vikerhommik“](#), 23. mai 2022

„Kasutada lapsi poliitilise väljenduse relvana on lihtsalt alatu“, õiguskantsler Ülle Madise [saates „Otse Postimehest“](#), 6. aprill 2022

Õiguskantsler Ülle Madise Kuku Raadio [saates „Neeme Raud. Siin“](#), 19. märts 2022

„Kadai: maski kandmine peaks olema soovitus“, õiguskantsleri nõuniku Martin Kadai [intervjuu](#) ERR-i uudisteportaalile, 10. märts 2022

„Massilisest PCR-testimisest loobumine on mõistlik“, õiguskantsleri nõunik Martin Kadai [saates „Vikerhommik“](#), 19. jaanuar 2022

„Õiguskantsler Ülle Madise: inimesi ühiskonnast välja lükata on erakordselt ohtlik“, [intervjuu](#) ajalehele Eesti Ekspress, 5. jaanuar 2022

„Koroonanõunik Martin Kadai: kehtivad piirangud on nende tingimusi ja eripärasid arvestades liiga jäigad“, õiguskantsleri nõuniku Martin Kadai [intervjuu Maalehele](#), 30. detsember 2021

Õiguskantsler Ülle Madise Duo4 ja Kanal2 [pühade-erisaates „Siin Tallinn“](#), 23. detsember 2021

Õiguskantsler Ülle Madise Kuku Raadio [saates „Sihik“](#), 22. detsember 2021

Õiguskantsler Ülle Madise [saates „Aktuaalne Kaamera“](#), 15. detsember 2021

„Valitsus peab piiranguid kehtestades olema järjepidev“, õiguskantsleri nõuniku Martin Kadai [intervjuu ERR-i uudisteportaalile](#), 10. detsember 2021

„Muud väljapääsu kui vaktsineerimine meil ei ole“, õiguskantsleri nõunik Martin Kadai saates „Otse Postimehest“, 25. oktoober 2021

„[Vestlusring](#): miks lapsed koolis ikka veel normaalselt süüa ei saa? Kes peaks võtma võitluses kvaliteetse koolitoidu eest eestvedaja rolli?“, 11. oktoober 2021

„Kõrge vaktsineeritusprotsent ei peaks olema eesmärk omaette,“ õiguskantsleri nõunik Martin Kadai [saates „Vikerhommik“](#), 22. september 2021

Õiguskantsler Ülle Madise Kuku Raadio [saates „Kuku pärastlõuna“](#), 20. september 2021

Õiguskantsler Ülle Madise tutvustas aastaülevaadet 2020/2021 [saates „Vikerhommik“](#), 20. september 2021

Õiguskantsler Ülle Madise [saates „Esimene stuudio“](#), 16. september 2021

Laste ja noorte õiguste osakonna juhataja Andres Aru [Raadio 2-s](#) laste vaktsineerimisest, 16. september 2021

„Õiguskantsler Ülle Madise: Koroonatõendi küsimine on praegu põhiseaduspärane“, [intervjuu](#) ajalehes Pealinn, 2. september 2021

„Ülle Madise: vabaduste piiramisse ei saa suhtuda kergekäeliselt“, [intervjuu ajalehes Postimees](#), 31. august 2021

„Valijameeste arv on kõvasti kahanenud“, õiguskantsleri asetäitja - nõunik Olari Koppel [saates „Vikerhommik“](#), 27. august 2021

„Kaaluka põhjendusega piirangud on põhiseaduse vastased“, õiguskantsler Ülle Madise [Vikerraadios](#), 26. august 2021

## Artiklid

„[Koolikiusu-, koroonatesti- ja maskivaba õppeaastat!](#)“, laste ja noorte osakonna juhataja Andres Aru artikkel Õhtulehes, 31. august 2022

„[Valitsuse vahetus põhiseaduse valgel](#)“, õiguskantsler Ülle Madise artikkel ERR-i uudisteportaalis, 14. juuni 2022

„[The vicious circle of silence](#)“, õiguskantsler Ülle Madise artikkel ERR-i uudisteportaalis, 12. juuni 2022

„[Vaikimise nõiarang](#)“, õiguskantsler Ülle Madise artikkel ajalehes Sirp, 10. juuni 2022

„[Igal inimesel on kohustus abivajavast lapsest teatada](#)“, laste ja noorte osakonna nõuniku Andra Reinomägi artikkel ajalehes Postimees, 1. juuni 2022

„[Võimalik ei ole veel vajalik ehk kuidas parandab eksam õigushariduse kvaliteeti](#)“, õiguskantsler Ülle Madise ja ettevõtluskeskkonna osakonna juhataja Evelin Lopmani artikkel ajakirjas Juridica, 2022. a aprill

„[Vana inimene igatseb koju tagasi](#)“, sotsiaalsete õiguste osakonna juhataja Kärt Mulleri ja nõuniku Merle Malveti artikkel ajakirjas Sotsiaaltöö, 2022. a veebruar

„[Lapse osalemine teda puudutava küsimuse otsustamisel. Kuidas hinnata lapse küpsust ning anda tema arvamusele kohane kaal?](#)“, laste ja noorte osakonna nõuniku Kristi Paroni artikkel ajakirjas Juridica, 2021. a september

## Õigusriik

Õigusriigi põhimõtte tähendab, et riik ja omavalitsused tegutsevad üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab ka võimude lahusust, õiguskindlust ning keeldu võimu suvaliselt ja valesti kasutada ehk seda kuritarvitada. Õigusriigis on keelatud põhjendamatu ebavõrdne kohtlemine ja kõigil peab olema ligipääs ausale kohtumõistmisele. Riik peab tagama inimeste põhiõigused, neid tohib piirata vaid siis, kui see on tõesti vältimatult vajalik.

Kõigel sellel hoiab õiguskantsler ühiskonnaelu jälgides ja inimeste pöördumisi lahendades silma peal. Murelikuks tegi mitu juhtumit, kus põhiõigusi piirati korrektse seadusliku aluseta: näiteks uuris õiguskantsler jahimeeste raadioside jälgimist. Alati tuleb lähtuda põhimõttest, et põhjendada tuleb põhiõiguste piiramist, mitte põhiõiguste tagamist.



Õiguskantsler jälgib ka seda, kas ja kuidas peavad ametiasutused inimestega suheldes kinni hea halduse tavast. See tähendab, et lisaks viisakale ja eesmärgipärasele suhtlemisele tuleb ametiasutusel oma töö korraldada nõnda, et keegi ei jääks asutuse tegevuse või tegevusetuse tõttu infosulgu. Kahjuks jäetakse ametiasutustes tihtipeale pöördumised registreerimata ning avaldustele vastamata.

Lõppenud ülevaateaastal sai õiguskantsler avaldusi eakatelt ja kinnipeetatavalt, kes väljendasid rahulolematust, et neile seadusega ette nähtud avalikke teenuseid pakutakse aina rohkem e-kanalite kaudu. Sellest võib järeldada, et paljudel on üha keerulisem asju ajada, kui neil ei ole võimalust kasutada e-kanaleid. E-riigi arendamisel ei tohi unustada, et riigiga suheldes peavad kõik saama avalikke teenuseid, olenemata sellest, kas nad oskavad, saavad või tahavad oma asju ajada e-kanalite kaudu või muul moel.

Põhiseaduse järgi peavad kohalikud omavalitsused saama kohaliku elu küsimusi otsustada ja korraldada iseseisvalt. Kohaliku elu teemad on elanikele tihtipeale kõige hingelähedasemad ja olulisemad, seetõttu saadetakse õiguskantslerile pidevalt küsimusi ja kaebusi omavalitsuste töö kohta. Õiguskantsler kontrollib, kas vallad ja linnad järgivad oma tegevuses põhiseadust ja teisi seadusi ning austavad inimeste põhiõigusi ja -vabadusi.

Sageli kaevatakse isikut tõendavate dokumentide taotlemise, kättesaamise ning Politsei- ja Piirivalveameti teenindusbüroodes valitseva olukorra ja väga pikkade järjekordade üle. Igal Eesti inimesel peab olema kehtiv isikut tõendav dokument. Uute dokumentide taotlemine ja kättesaamine on aga muutunud järjest keerulisemaks.

Õiguskantsleril tuli lahendada ka mitmeid välismaalaste kohtlemist puudutavaid olukordi. Elamisloa taotlemise protsess kipub tihtilugu põhjendamatult venima, samuti tuleb ette, et ametnikud keelduvad selgitustest ja teavitamisest.

Lõppenud ülevaateaastal ei pidanud õiguskantsler algatama ühtki kohtunike tööga seotud distsiplinaarmenetlust, küll aga küsis õiguskantsler kohtunikult selgitust mõne konkreetse kohtuasja menetluslike detailide kohta. Peamiselt teeb kaebajatele muret kohtumenetluse venimine. See ei sõltu aga alati ainult kohtuniku või kohtu tööst.

## **Põhiseadusvastased volitusnormid**

Lõppenud ülevaateaastal kujundas õiguskantsler [arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mis puudutas valitsuse kehtestatud piirangute aluseks olevaid

nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) sätteid. Õiguskantsler asus seisukohale, et põhiseadusega on vastuolus NETS-i uudse ohtliku nakkushaiguse mõiste ning valitsusele antud volitus kehtestada eriti ohtliku ja uudse ohtliku nakkushaiguse leviku tõkestamiseks piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks mõeldud üldkohustuslikud käitumisjuhised. Samuti leidis õiguskantsler, et seesuguste käitumiseeskirjade kehtestamine korraldusega (haldusaktiga) on põhiseadusega vastuolus.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimene lause lubab põhiõigusi piirata üksnes seadusega sätestatud alusel. Samast sättest tulenev olulisuse põhimõte nõuab, et kõik riigielu olulised küsimused otsustaks Riigikogu või kõrgeima võimu kandjana rahvas. Seda, mida põhiseaduse järgi saab teha ainult Riigikogu, ei tohi edasi delegeerida täitevvõimule ega ühelegi teisele isikule või organile. Samas ei keela põhiseadus Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seadusega on piisavalt täpselt määratud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused. Vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada määrusega, mis on antud täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel.

Olulisuse põhimõtte kohaselt peab põhiõiguse piirangu aluseks olev seadus olema seda täpsem, mida intensiivsem on piirang. See kehtib põhimõtteliselt ühtemoodi olukorras, kus põhiõiguse piiramiseks volitatakse kehtestama määrust, aga ka olukorras, kus volitatakse andma haldusakti. Eriti tähtis on järgida seda põhimõtet olukorras, kus põhiõiguste piirangu rikkujat võib karistada.

Õiguskantsler leidis, et NETS-i sätted on vastuolus põhiseadusega, sest need annavad täitevvõimule liiga laiad, täpsustamata ja piiritlemata volitused põhiõiguste piiramiseks. Volitusnorm, mis jätab täitevvõimule piirangute, nende eesmärkide ja intensiivsuse valimisel vabad käed, on lubamatu. Mis olukordades ja millised piirangud tohib kehtestada, peab otsustama Riigikogu. Valitsus saab seadusega lubatud piirangute seast valida eesmärgipärase proportsionaalse piirangu ning kohaldada seda üksnes seal, kus vaja, ja nii kauaks, kui on vaja.

Põhiseadusega ei ole kooskõlas seaduses ette antud korralduse vorm, mis on mõeldud määratlemata isikute ringile määratlemata olukordades kohustuste kehtestamiseks. Siin on oluline eristada volitusnormi alusel antavate õigusaktide liike. Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks mõeldud üldkohustuslikud käitumisjuhised tuleb kehtestada määrusevormis. Põhiseaduse §-de 3 ja 11 koostoimest tuleneb nõue, et põhiõigusi piirav üldakt peab olema kõrgemalseisva õiguse normidega kooskõlas kogu üldakti kehtivuse aja. Selline nõue korralduste puhul üldiselt ei kehti. Määruse puhul on tagatud põhiseaduslikkuse järelevalve. Korraldused sobivad üksikjuhtumite lahendamiseks.

NETS näeb ette, et seaduse alusel kehtestatud piirangute rikkumine on karistatav. Põhiseaduse § 23 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Seaduses ei tohi anda volitust kehtestada abstraktseid ja üldisi piiranguid korraldusega.

## Haldustrahvid

Haldustrahvidega seotud arutelu keskmes on küsimus, kas Euroopa Liidu õigusega nõutavaid rahatrahve saab ja tuleb rakendada haldusmenetluses või on selleks sobivam väärteomenetlus.

Justiitsministeeriumi seisukoht on selles asjas olnud muutlik. Riigikogu menetluses oleva karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([SE 94](#)) seletuskirjas on põhjendatud, miks tuleb eelistada väärteomenetlust. Muu hulgas meenutatakse, et „01.09.2002 jõustunud karistusõiguse reform ühendas seni formaalselt haldusõiguseks peetud (kuigi sisuliselt karistusõiguse põhimõtetele vastanud) haldusõigusrikkumiste regulatsiooni väärteoõiguse nime all karistusõiguse ja -menetluse süsteemi. Sellega tehti põhimõtteline õiguspoliitiline otsustus, et isikute karistamine toimepandud õigusrikkumiste eest on karistusõiguse osa ja ei ole osa haldusõigusest. [...] Arvestades asjaolu, et süüteomenetlusõiguses on sellised menetlusõigused juba tagatud, samuti vajadust tagada Eesti õiguskorra süsteemsus, ei peetud uue eraldiseisva menetlusliigi loomist käesoleval hetkel põhjendatuks. Seega luuakse võimalus kohaldada kõrgendatud ülemmääraga rahatrahve väärteomenetluses“.

Sellest tõdemusest hoolimata on koostatud konkurentsiseaduse muutmise eelnõu, mille kohaselt soovitakse luua konkurentsijärelevalve menetlus. Uus menetlus võimaldaks karistusi määrata haldusmenetluse käigus. Samas jääb ikka kõrvaldamata mitu väärteomenetluse

kitsaskohta (nt juriidilise isiku vastutus).

Pole kahtlust, et riik peab tagama ausa konkurentsi ning suutma sel eesmärgil rikkumisi tuvastada ja süüdlasi mõjusalt karistada. See on selge nii Eesti Vabariigi põhiseaduse kui Euroopa Liidu õiguse vaatenurgast. Ausa konkurentsi reeglite rikkumine ei tohi kellelegi eelist anda.

Karistusmenetluse nimetamine konkurentsijärelevalve menetluseks ei võta riigilt kohustust tagada isikute õiguste kaitse, nii nagu seda tehakse karistusmenetluses. Avaliku võimu vigade vältimiseks mõeldud süüteo menetluse reeglitest loobumine ei ole põhiseaduspärane lahendus. Plaanitavad haldustrahvid on – ja valdkonna eripära arvestades peavadki olema – sedavõrd suured, et need kvalifitseeruvad karistusõiguse teooria kohaselt raskeks karistuseks. Riik peab raskete karistuste määramiseks kehtestama reeglid, mis aitavad vältida võimalikke vigu ja kahju ning karistatul end vigade ja tekitatud kahju eest tõhusalt kaitsta.

Väärteomenetluse kitsaskohad juriidilise isiku karistamisel ei seonu üksnes Euroopa Liidu õigusest tulenevate trahvidega. Lahendamist vajab üldine probleem, mis on eriti terav andmekaitse ja rahapesu tõkestamise valdkonnas. Õiguskorra lünki ja probleeme lahendades tuleks arvestada tervikpilti, mitte aga lahendada valdkonnaüleseid probleeme valdkonnapõhiselt, sest see killustab õiguskorda. Tartu Ülikool on eelnõu kohta esitatud arvamuses kutsunud üles arutlema, kuidas tõhustada kõigi väärtegade menetlemist, jäädes seejuures põhiseaduse raamesse. Eesmärgiks on ju ausa ja õiglase konkurentsi keskkond, mitte ettevõtjate karistamine.

Isikud peavad teadma, mida riik tohib teha konkurentsireeglite rikkumise avastamiseks ja nende tõendamiseks ning mille eest ja mis tingimustel isikuid karistatakse. Näiteks läbiotsimine on isiku põhiõiguste suhtes samasuguse toimega, sõltumata sellest, kuidas nimetatakse menetlust, mille käigus töökoht, kodu, arvuti vms läbi otsitakse. Seetõttu peavad ka sellele eelnev kohtulik kontroll ning muud reeglid olema võrdväärsed süüteomenetlusega. Läbi otsida tohib vaid kooskõlas põhiseaduse §-ga 33. Nii peab ka seaduses olema sätestatud, millal ja mis eesmärgil on lubatud läbiotsimist teha ning mida peab kohus selle lubamiseks kontrollima.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1 (edaspidi direktiiv) näeb ette, et Eesti peab looma efektiivse konkurentsijärelevalve menetluse, mis hõlmab tõhusat trahvimenetlust väljaspool kriminaalmenetlust. Selles olukorras on Eestil direktiivi täitmiseks mitu võimalust, mille hulgast tuleb eelistada sellist, mis on ühtaegu õigusselge ja tagab põhiõiguste kaitse

tasemel, mis vastab põhiõiguste piirangute ja karistuste raskusele.

Sisu poolest karistusmenetluse nimetamine konkurentsijärelevalveks ei vabasta riiki kohustusest tagada menetlusõiguste kaudu isikute õiguste kaitse avaliku võimu kuritarvitamise ning ebaõigete ja -õiglaste otsuste eest. Eesti põhiseadus näeb ette igaühe kaitse riigivõimu omavoli eest (§ 13 lg 2) ning paneb õiguste ja vabaduste tagamise ülesande ka täitevõimule (§ 14). Seejuures ei tohi moonutada piiratavate õiguste olemust (§ 11). Riigi omavoli eest ongi seni kaitset pakkunud need menetluse reeglid, mis kohustavad riiki välja selgitama asjaolud ning ette heidetud rikkumisi tõendama. Alles seejärel saab määrata karistuse. Põhiõiguste kaitset ei tohi käsitleda tarbetu ebamugavusena või tõhusa menetluse takistusena. Riigil tuleb jõuda õige ja seadusliku lahenduseni, mitte aga saada kiiresti palju haldustrahviraha.

Näiteks enese mittesüüstamise privileeg kehtib kõigi isikute kohta kõigis menetlustes. Keegi ei ole kohustatud andma ütlusi, mis võiksid teda ennast või tema lähedasi kuidagi süüstada. Üldjuhul tähendab see, et igaühel on õigus jätta esitamata teda ennast süüstavaid dokumentaalseid tõendeid. Põhiseaduse § 22 lõiked 2 ja 3 tagavad isikule süütuse presumptsiooni. Seejuures tuleb arvestada Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikas levinud arusaamaga, et Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 tähenduses võidakse kriminaalsüüdistuseks (ja seega süütuse presumptsiooni esemelise kaitsealaga hõlmatuks) lugeda ka selliseid kohtuasju, mida riigisiselt ei käsitata mitte kriminaal-, vaid distsiplinaarasjadena (vt nt EIKo 5100/71, Engel jt vs. Holland, 08.06.1976). Euroopa inimõiguste konventsiooni mõttes võib tingida kriminaalsüüdistusajana määratlemise üksnes karistuse raskus või õigusrikkumise olemus. Haldustrahvide suurust arvestades tuleb karistust pidada raskeks ning järelikult lähtuda nende puhul nn Engeli kriteeriumist.

Konkurentsijärelevalve menetluse loomine ei kaota ära paralleelmenetlusi. Olenevalt isiku menetluslikust staatusest või menetlusetapist on ka konkurentsijärelevalve menetluse korral vaja läbi viia väärteomenetlus või tavaline haldusmenetlus. Niisiis täiendab uue menetluskorra loomine menetluste nimekirja.

Seega, kui sisuliselt tuleks lähtuda pigem väärtemenetluse reeglitest, siis on õigusselgem ja arusaadavam, kui konkurentsijärelevalvet tehtaks ka vormiliselt väärtemenetluse reeglite järgi ega loodaks selleks eraldi konkurentsijärelevalve menetlust, mida peetakse haldusmenetluseks, kuid mille kaudu soovitakse saavutada lihtsamal viisil karistuslikke eesmärke.

## Hea haldus

Õiguskantsler kontrollib, kas ametiasutused järgivad oma töös seadusi, sealhulgas hea halduse põhimõtteid (vt [haldusmenetluse seadus](#)). Hea halduse tava 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 või ebamäärasesse olukorda.

Sageli pole inimesed rahul, kuidas ametiasutused nende avaldusi lahendavad. Probleem algab juba sellest, kui asutus jätab inimese pöördumise registreerimata. Taotlused ja muud dokumendid tuleb dokumendiregistris registreerida hiljemalt saabumise päevale järgneval tööpäeval. Selline nõue on sätestatud [avaliku teabe seaduses](#) (§ 12 lõike 1 punkt 1).

Dokumentide registreerimise nõue aitab tagada, et igast pöördumisest jääb jälg ja et iga pöördumisega ka tegeldakse. Õigusvastane on hoida pöördumisi lihtsalt ametniku laual või elektronpostkastis. Pöördumise jättis registreerimata näiteks Põhja-Sakala Vallavalitsus.

Tuginedes isikute kaebustele, tuvastas õiguskantsler, et märgukirjadele ja selgitustaotlustele jätsid tähtajaks vastamata Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium, Terviseamet, Tallinna Transpordiamet, Vinni Vallavalitsus ja Pärnu Linnavalitsus. [Pärnu Linnavalitsus](#) jättis muu hulgas sisuliselt läbi vaatamata ettepaneku liiklusmärgi paigaldamiseks ehk haldusakti andmiseks.

Seaduse järgi tuleb märgukirjale ja selgitustaotlusele 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 inimesele teatada esimesel võimalusel. Ka vastandlike huvide korral peab haldusmenetluse läbi viima mõistliku aja jooksul. Kõiki olulisi asjaolusid ja huve kaaludes tuleb otsustada, kas haldusakt välja anda või mitte.

## Haldusaktide kättetoimetamine

Õiguskantslerile kurdeti, et kui inimene soovib maamaksuteate saada posti teel, peab ta seda Maksu- ja Tolliametile igal aastal uuesti meelde tuletama. Maksu- ja Tolliamet vastas, et kuni 75-aastastele inimestele saadab amet maamaksuteateid üldjuhul elektrooniliselt, aga vanematele inimestele tavapostiga.

[Õiguskantsler selgitas](#), et e-riigiga suhtlemine peab olema võimaluse korral inimese vaba valik. Maksuhalduril tuleb lähtuda haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttest. See tähendab, et Maksu- ja Tolliamet peaks saama valida, mil viisil dokumente kätte toimetada, kuid samas peaks igal isikul olema soovi korral võimalus seda vaikevalikut muuta ning saada selle kohta hõlpsasti asjakohast teavet.

Probleeme oli ka maksudeklaratsiooni esitamisega. Nimelt saatis üks kinnipeetav oma maksudeklaratsiooni Maksu- ja Tolliametile paberil. Kuna kinnipeetavatel puudub ligipääs e-maksuametile, saavad nad Maksu- ja Tolliametiga suhelda üksnes kirja teel (vangistusseaduse §-d 28, 31<sup>1</sup>). Seega ei olnud kinnipeetaval võimalik tutvuda ameti elektroonilisel teel edastatud otsusega, mille kohaselt jäeti tema tulumaksu tagastamise taotlus rahuldamata.

[Õiguskantsler asus seisukohale](#), et kui inimesel puudub elektroonilise suhtlemise võimalus, ei ole õige saata talle olulist dokumenti elektrooniliselt, see ei ole hea halduse tavaga kooskõlas. Õiguskantsler soovitas Maksu- ja Tolliametil oma halduspraktikat muuta.

## Selgitamis- ja abistamiskohustuse täitmine

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kellel ei õnnestunud mitmel korral esitada elektrooniliselt ehitise kasutusteatist. Tartu Linnavalitsuse ametnik küll juhendas abivajajat andmeväljade täitmisel, ent ei pakkunud talle võimalust saata dokumendid linnavalitsusse paberil.

[Õiguskantsler](#) leidis, et kui riik on loonud veebipõhise registri, siis peab ta vastutama ka selle registri rakendamise eest. Kui inimene ei suuda mõistlike pingutustega registrisse andmeid esitada, peab tal olema võimalus anda andmed haldusorganile, et see kannaks ise andmed registrisse.

## Väljapääs e-riigist

Õiguskantslerile kurdeti, et e-kanaleid kasutamata on Eestis üha keerulisem elada ja asju ajada.

[Õiguskantsler selgitas](#), et e-riik avardab ja kiirendab riigiga suhtlemise võimalusi. See ei tohiks aga kaasa tuua uut tüüpi tõrjutust, mis tähendab seda, et digiriigist hoiduja ei saa enam ühiskondlikus elus aktiivselt osaleda. Niisiis peab riigiga suhtlemise ja teenuste saamise võimalus jääma kõigile Eesti inimestele, hoolimata sellest, kas nad oskavad või tahavad oma asju ajada ekanalite kaudu või muul viisil. Need, kes ei oska või kellel pole võimalust e-kanaleid kasutada, tuleb riigi toel aidata oma oskusi parandada ning selgitada neile e-riigi kasutamise võimalusi.

Mida rohkem on inimesi, kes eelistavad riigiga suhelda just e-kanalite kaudu, seda olulisemaks muutub küberturvalisus, mis omakorda mõjutab inimeste usaldust riigi vastu. Kui küberturvalisuse nõuded on täidetud, võivad inimesed olla kindlad, et riigile antud andmeid hoitakse hästi.

Õiguskantslerilt küsiti veel, kuidas saada Covid-19 läbipõdemist kinnitav tõend, kui tervise infosüsteemis puuduvad laboratoorselt kinnitatud andmed haiguse läbipõdemise kohta. Eelkõige puudutas see inimesi, keda Covid-19 läbipõdemise tõttu ei vaksineeritud ning kes olid haiguse läbi põdenud ilma testi tegemata või väljaspool Euroopa Liitu. Covid-tõendi puudumine piiras oluliselt nende isikliku elu ja tööga seotud võimalusi.

[Õiguskantsler selgitas](#), et Covid-19 põdemist võib erandina kinnitada ka arst, selleks ei pea tingimata tegema PCR-testi. Inimeste õigusi ei tohi piirata selle pärast, et võib ette tulla tehnilisi või asjaajamisega seotud probleeme. Hea halduse põhimõtte kohaselt tuleb tõendite väljaandmiseks luua toimivad e-lahendused, et Eestis välja antavaid tõendeid saaks kasutada kooskõlas Vabariigi Valitsuse korraldustega ja kõrvuti Euroopa Liidu digitaalsete Covid-tõenditega.

## **Vaidemenetluse läbiviimine**



Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes ei olnud rahul Narva-Jõesuu Linnavalitsuse asjaajamisega pärast seda, kui ta oli parkimistrahvi otsuse vaidlustanud. [Õiguskantsler leidis](#), et linnavalitsus ei järginud hea halduse põhimõtet (põhiseaduse § 14), sest ei viinud nõuetekohaselt läbi vaidemenetlust. Õiguskantsler juhtis linnavalitsuse tähelepanu, etinimese saadetud e-kirja tuleb käsitada vaidena, ja tegi ettepaneku viia läbi vaidemenetlus.

## Relvaloa pikendamine

Õiguskantsleri poole pöörduti probleemiga, mis ilmnes relvaloa vahetamise käigus. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) oli jätnud inimese avalduse läbi vaatamata, kuigi oli saanud temalt avalduse ja [relvaseaduses](#) sätestatud nõuetele vastavad dokumendid.

Kui relvaluba kaotab kehtivuse, saab selle vahetada uue relvaloa vastu. Sellisel juhul tuleb loa omanikul taotleda PPA-lt relvaloa vahetamist vähemalt kuu enne olemasoleva relvaloa kehtivusaja lõppu. Relvaseaduse § 41 lõike 8 kohaselt peab relvaloa omanik tõestama tema loale kantud relvade olemasolu.

Pärast dokumentide õigeaegset esitamist sattus aga relvaloa taotleja liiklusõnnetusse, mille tõttu ta oli mitu kuud haiglaravil. Sel ajal lõppes tema relvaloa kehtivus. PPA ei saanud relvaloale kantud relvade olemasolu kontrollida. Seda tehti vahetult pärast haiglaravi lõppu, mil relvad ka

PPA-sse hoiule toimetati. PPA ei tuvastanud menetluses ühtki sisulist asjaolu, mis oleks välistanud relvaloa vahetamise. Sellest hoolimata jättis PPA inimese avalduse läbi vaatamata ning relvaloa uue loa vastu vahetamata. PPA väitis, et relvaloa vahetamise käigus nõutavad menetlustoimingud tuleb teha enne eelmise relvaloa kehtivuse lõppemist, sest kehtetut luba välja vahetada ei saa.

Õiguskantsleri hinnangul ei ole relvaseaduse seesugune tõlgendamine põhiseadusega kooskõlas, sest nii jäetakse arvestamata olulised asjaolud. PPA nõustus menetluse uuendamisega ja inimese relvaluba vahetati uue loa vastu.

## Hea kogemus

Nii mõnigi kord on võimalik inimesi aidata nii, et nende mure saab lahenduse menetluse käigus. Kaitseliidu kaplan palus õiguskantsleri abi kaitseväelase lapse isa tuvastamisel.

Laps sündis sel ajal, kui isa oli välismissioonil, ning seetõttu ei saanud ta isadust ametlikult

siin kohapeal omaks võtta. Lapse vanemad soovisid aga, et nende last ei registreeritaks sünnidokumentides üksikvanema lapsena. Siseministeeriumi ning Tallinna notarite Erki Põdra ja Kätlin Aun-Janiski büroo abiga õnnestus kaugtuvastamist kasutades seda peret aidata.

## Rahvastik

Eestis elamist ja siia elama asumist reguleerivad mitmed seadused ja määrused, mille rakendamine ja tõlgendamine tekitab küsimusi ning mille peale esitati ka sel aastal õiguskantslerile hulganisti kaebusi.

### Välismaalaste õigused

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kellele PPA oli keeldunud väljastamast elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks. PPA oli asunud seisukohale, et ametil on õigus teha selline otsus kaalutusõiguse alusel, kuigi seaduslikku alust elamisloa andmisest keelduda ei olnud. Seadus ega põhiseadus ei anna PPA-le ka sellist suvaõigust.

Taotleja abikaasa elab Eestis alates 2016. aastast ja talle on korduvalt antud tähtajaline elamisluba. Abikaasad suhtlevad omavahel tihedalt sidevahendite abil. Neil on kolm last. Nii taotleja abikaasal kui ka kõigil lastel on Eesti elamisluba 2025. aastani. PPA teatas elamisloa andmisest keeldudes, et kuna inimesed on ise endale sellise visiitabielu valinud, saavad abikaasad kohtuda viisa alusel. Samas oli PPA-le teada, et neile on ka viisa andmisest korduvalt keeldutud.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA rikkus elamisloa andmisest keeldumisel seaduse nõudeid. PPA ei esitanud keeldumise otsuses ühtegi põhjendust selle kohta, miks taotleja ei vastanud seadusega sätestatud tingimustele, mille järgi tal oleks olnud õigus abikaasa juurde elama asuda. Seadus näeb ette juhtumid, millal võib elamisloa andmisest keelduda taotleja isikust lähtuvatel asjaoludel. Elamisloa andmisest võib keelduda siis, kui inimene ohustab avalikku korda, riigi julgeolekut või rahvatervist (VMS §-d 124–125). Kui PPA tuvastab asjaolud, mille tõttu inimene võib kujutada ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, siis tuleb need asjaolud otsuses välja tuua ning otsust põhjendada.

Õiguspärasuse ja hea halduse tagamiseks palus õiguskantsler PPA-l elamisloa taotluse uuesti läbi vaadata. Kui PPA hinnangul ohustab inimene avalikku korda või julgeolekut või on mõni muu põhjus elamisloa andmisest keelduda, tuleb see mõistetavalt kirja panna, nii et seda saab vajaduse korral kohtrollida ka kohus. Samuti palus õiguskantsler, et PPA võtaks need

õiguslikud selgitused aluseks ka edaspidi.

## **Tööandja tagatised**

Riigikogu võttis tänavu kevadel vastu välismaalaste seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse ([241 UA](#)), kuid ei lahendanud sellega kõiki tööandja deposiidi maksmise probleeme, millele õiguskantsler eelmisel aastal tähelepanu juhtis. Nimelt lahendati seadust muutes küll tööandja tagatise määratletuse ja suuruse probleem, kuid jäeti lahtiseks tagatise kasutusele võtmise menetluskord ehk see, kuidas tagatist tegelikult kasutatakse. Seetõttu on endiselt ebaselge, kuidas tagatis (nii deposiit kui ka garantii) tagab just konkreetsete töötajate töötasu nõudeid.

Õiguskantsler saatis Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Siseministeeriumile ja PPA-le uue [märgukirja](#), milles palus veel kord kaaluda võimalust lisada välismaalaste seadusesse tööandja tagatise kasutamise menetluskorda reguleerivad sätted.

## **Seadusliku aluse taotlemine Eestisse elama asumiseks**

Õiguskantslerilt küsis nõu inimene, kes soovis oma elukaaslase juurde Eestisse elama asuda. Avaldaja oli mures, sest PPA klienditoest teatati talle, et tal ei ole võimalik selleks saada elamisluba ning paluti nõu küsimiseks pöörduda migratsiooninõustajate poole.

Inimesel oli küll Läti pikaajalise elaniku elamisluba, kuid ta oli pärit Eestist ja pidas end rahvuselt eestlaseks, sest on sündinud ja kasvanud Eestis mitmerahvuselises peres ning käinud Eestis koolis. Seetõttu oli ta huvitatud ka Eesti kodakondsuse omandamisest.

Õiguskantsler [selgitas](#) avaldajale, et PPA ametniku vastus võis mõjuda eksitavalt, sest enne vastamist ei selgitatud välja kõiki olulisi asjaolusid. Inimene otsustas taotleda elamisluba põhiseaduse § 36 lõike 3 alusel, mille kohaselt on igal eestlasel õigus Eestisse elama tulla. Eesti õiguskorras ei ole täpsemalt reguleeritud, millised tingimused tuleb täita selleks, et eestlasel oleks võimalik kooskõlas põhiseaduse § 36 lõikega 3 saada elamisluba Eestisse elama asumiseks.

PPA selgituse kohaselt on rahvus enesemääramise küsimus, mille puhul tuleb arvestada mitmeid asjaolusid. Vastavalt siseministri määrusele peaks eesti rahvusest elamisloa taotleja esitama dokumendi, mis tõendaks, et ta on eesti rahvusest. Sellises dokumendis peavad olema andmed taotleja või tema vanema või vanavanema rahvuse kohta.

Õiguskantsler selgitas, et rahvus on suurel määral enesemääramise küsimus ning seda ei saa piiritleda ainult vanemate rahvusega. Iseäranis juhul, kui inimene on sündinud Eestis ja tema kodune keel on eesti keel ning inimene on õppinud eestikeelsetes õppeasutustes, võib ta oma rahvusena määratleda eesti rahvuse. Ka kohtupraktikas on asunud seisukohale, et rahvuse mõiste on laiem kui pelgalt vanemate või esivanemate eesti rahvus. Inimese rahvuse määratlemisel tuleb hinnata erinevaid asjaolusid kogumis.

Asja lahendamisel selgus, et Eesti õigusesse ei ole kohaselt üle võetud nõukogu 25.11.2003 direktiivi [2003/109/EÜ](#) pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuses kohta. See direktiiv näeb ette, et pikaajalisel elanikul on subjektiivne õigus elada teises liikmesriigis ning saada selleks elamisluba. Õiguskantsler saatis selle küsimuse teadmiseks ka Siseministeeriumile.

### **Eestis viibiva lapse õigus käia koolis**

Õiguskantsler lahendas juhtumit, kus PPA keelas Eestis seadusliku aluseta viibival lapsel koolis käia. Lapsel ja tema emal oli Eesti elamisluba, mida ei olnud võimalik pikendada, sest nende mõlema elamisluba oli seotud naise abikaasa elamisloaga, kes oli aga Eestist välja saadetud. PPA oli teatanud koolile, et lapsel ei ole õigust koolis käia, ning nõudnud, et kool teataks PPA-le, kui laps uuesti kooli tuleb. Kooli jõudnud lapse viisid PPA ametnikud koju tagasi.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA rikkus seadust ning lapse õigusi. PPA pädevuses ei ole hinnata, kas lapsel on õigus koolis käia. Samuti toimus PPA õigusvastaselt, viies lapse koolist ära, sest sellisel tegevusel ei olnud õiguslikku alust. PPA möönis, et ametnike tegevus oli õigusvastane ning teatas koolile, et laps võib jätkata koolis õppimist.

Igal Eestis viibival koolikohustuslikus eas lapsel on õigus haridusele. Lapsel on õigus koolis käia nii kaua, kui ta Eestis viibib.

### **Lapsele elamisloa taotlemine**

Õiguskantslerilt paluti abi Eestis sündinud lapsele elamisloa saamisel. PPA ametnik oli emale teatanud, et lapsel ei ole võimalik elamisluba saada, sest tema suhtes tuleb läbi viia illegaali menetlus ning Eestis elamise seaduslikku alust tuleb lapsele taotleda välisriigi saatkonnas. Lapse sünni ajal viibisid tema vanemad Eestis pikaajalise viisa alusel, kuid hiljem anti neile elamisluba.

PPA möönis, et ametnik oli andnud vanematele eksitavaid selgitusi, ning lapsele anti

elamisluba.

Selle juhtumi lahendamise käigus ilmnnes ka üks üldisem probleem. Nimelt ei ole seaduses reguleeritud lapse õiguslikku staatust juhul, kui tema sündimise ajal viibivad tema vanemad riigis pikaajalise viisa alusel. Mõistetavalt ei ole lapsele võimalik taotleda viibimisalust enne tema sündi, vaid see alus peab tulenema seadusest. Õiguskantsler tegeleb selle küsimusega.

### **Avavanglasse paigutamine elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse ajal**

Õiguskantslerile esitati avaldus, mis puudutas avavanglasse ümberpaigutamist, kui PPA on algatanud menetluse kinnipeetava pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks. Avalduse kohaselt oli vangla inimesele selgitanud, et teda ei ole võimalik avavanglasse paigutada, kuna PPA on algatanud menetluse tema pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks.

[Õiguskantsler selgitas](#), et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamine ei takista avavanglasse ümberpaigutamise üle otsustamist. Tavaliselt tehakse otsus elamisloa kehtetuks tunnistamise kohta karistuse kandmise võimalikult hilises etapis, sest siis on võimalik hinnata karistuse mõju inimese käitumisele (karistuse eesmärkide saavutamist).

Vangla selgitustest nähtus, et vangla loeb pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamist automaatselt põgenemisohu aluseks. Õiguskantsler selgitas, et põgenemisohu kindlakstegemiseks peab vangla hindama inimest ja tema käitumist iseloomustavaid asjaolusid.

Pikaajalise elaniku elamisloa võib tunnistada kehtetuks vaid siis, kui inimene ohustab avalikku korda või julgeolekut. Süüteo toimepanemine iseenesest ei tähenda, et pikaajalise elaniku elamisloa võib tunnistada kehtetuks. Peale selle tuleb otsustamisel arvestada muid asjaolusid: inimese vanust, kui kaua on ta riigis elanud, millised võivad olla tema väljasaatmise tagajärjed talle endale ja tema pereliikmetele, samuti tema sidemeid elukohariigiga ja sidemete puudumist päritoluriigiga. Ka juhul, kui pikaajalise elaniku elamisluba tunnistatakse kehtetuks, ei tähenda see inimese riigist välja saatmist. Tal võib olla õigus saada tähtajaline elamisluba.

### **Elamisloa taotlemine vanemale, kelle laps on Eesti kodanik**

Õiguskantsleri poole pöördus Venemaa Föderatsiooni kodanik, kellele PPA ei soovinud anda

elamisluba. Elamisloa taotleja on abielus Eesti kodanikuga ning nende laps omandas sünniga Eesti kodakondsuse. Avaldaja taotles elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks, kuid kuna tema abikaasa oli kinnipeetav, siis teatas PPA, et ilmselt talle elamisluba ei anta. Seejuures ei pööranud PPA tähelepanu sellele, et avaldaja laps on Eesti kodanik ning taotleja oli tema ainus hooldaja.

Õiguskantsleri menetluse käigus küsimus siiski lahenes. PPA otsustas, et taotlejale tähtajalise elamisloa andmine on põhjendatud, arvestades seda, et taotleja plaanib vanglas viibivat abikaasat külastada nii tihti kui võimalik, ning et taotlejal ja tema abikaasal on alaealine laps, kes on Eesti kodanik.

Õiguskantsler on varem juhtinud tähelepanu, et välismaalaste seadus on vastuolus põhiseadusega, sest seadus ei näe ette õiguslikku alust taotleda elamisluba juhul, kui välismaalase alaealine laps elab Eestis (õiguskantsleri 28.04.2014 [märgukiri](#) siseministrile). Seadust ei ole seni muudetud, kuigi lapse õigustega kohustab arvestama ka Euroopa Liidu õigus.

PPA väljastas avaldajale elamisloa.

### **Elamisloataotluste menetluse kestus**

Nagu eelmisel ülevaate aastal esitati ka tänava õiguskantslerile mitmeid avaldusi selle kohta, et PPA viivitab elamisloa taotluste lahendamise. Näiteks ühel juhul oli menetlus kestnud 15 kuud, teisel juhul ligi 9 kuud, kolmandal juhul 5 kuud. Seejuures ei teavitanud PPA taotlejaid menetlustähtaja pikendamise ega selle põhjusest. Õiguskantsler jätkab selle küsimusega tegelemist.

### **Välisriigi isikut tõendavate dokumentide kehtivus**

Õiguskantslerile kirjutas inimene, keda vangla ei lubanud kokkusaamistele oma abikaasaga. Vangla tegi niisuguse otsuse sellepärast, et ei pidanud kokkusaamist taotlenud inimese välisriigi reisidokumenti kehtivaks, kuna avaldaja oli abielludes muutnud oma perekonnanime.

Vangla selgitas, et ametnik lähtus isikut tõendava dokumendi kehtivuse hindamisel Eesti Vabariigi isikut tõendavate dokumentide seaduse § 14 lõikest 1, milles on sätestatud, et dokumendi omanik peab kuu aja jooksul teavitama valitsusasutust, kui tema dokumendi andmed on muutunud. Kõnealusel juhul ei olnud aga tegemist Eesti Vabariigis välja antud

isikut tõendava dokumendiga, mistõttu ei saanud arvesse võtta Eesti Vabariigi õigusaktiga sätestatud kohustusi. Vangla möönis, et ametnik ei tõlgendanud normi õigesti. Avaldaja lubati kokkusaamisele.

## **Välismaalaste kinnipidamine**

Lõppenud ülevaateaastal oli vaatluse all ka Eesti piiril kinni peetud välismaalaste kohtlemine. Õiguskantsler selgitas [PPA-le ja Tallinna Lennujaamale saadetud kirjas](#), et Tallinna Lennujaama transiiditsoonis viibivaid välismaalased, kellel pole lubatud Eestisse siseneda, on kinni peetud. See tähendab, et tegemist on nende inimeste kinnipidamisega, mitte pelgalt liikumisvabaduse piiramisega. Sellele vaatamata ei pea transiiditsoonis kinni peetud inimesi tingimata paigutama kinnipidamiskeskusesse. Inimene võib riigist lahkumist oodata lennujaamas ennekõike siis, kui ta lahkub Eestist mõne tunni pärast ja kinnipidamiskeskusesse paigutamine ei ole vajalik näiteks arstiabi andmiseks.

Õiguskantsler korraldas 2022. aastal ka kontrollkäigu PPA välismaalaste kinnipidamiskeskusesse (kontrollkäigu tulemusena antud [soovitusi](#) on käsitletud kontrollkäikude peatükis).

## **Isikut tõendavate dokumentide taotlemine**

Mitmed inimesed avaldasid rahulolematust isikut tõendavate dokumentide taotlemise ja kättesaamise viibimise üle. Rahul ei oldud PPA teenindusbüroodes valitseva olukorra ja väga pikkade järjekordadega. Õiguskantsleri menetlus neis küsimustes jätkub.

### **Dokumentide taotlemine volitatud esindaja kaudu**

Paar pöördumist puudutasid volituse alusel isikut tõendava dokumendi kättesaamist. Näiteks soovis inimene notariaalse volituse alusel saada PPA-st kätte lähedase inimese dokumenti, kuna taotlejal endal oli vanuse ning tervises seisundi tõttu väga keeruline sellele ise järele minna. Ühel juhul taotleti dokumenti PPA iseteeninduskeskkonna kaudu, teisel juhul viis volitatud lähedane taotluse PPA teenindusbüroosse kohale, kuid PPA registreeris selle taotluse posti teel esitatud taotlusena.

PPA keeldus volitatud esindajatele dokumente väljastamast, sest lähtus reeglist, et dokumendid väljastatakse volitatud esindajale vaid juhul, kui taotleja on taotluse esitanud isiklikult PPA teenindusbüroos. Eesti seadused aga sellist nõuet ette ei näe. PPA leidis, et dokumentide turvalisuse säilitamiseks peab ametnikel olema vähemalt üks vahetu kontakt

taotlejaga. PPA teatel tuleneb see nõue Euroopa Liidu õigusest.

[Õiguskantsler selgitas](#), et alates 2. augustist 2021 tuleb isikut tõendavate dokumentide taotlemise küsimustes kohaldada Euroopa Liidu määrust 2019/1157. Määruse artikli 10 lõikes 1 on ette nähtud, et biomeetriliste tunnuste ühtsuse tagamiseks taotleja isikusamasusega peab iga inimene oma taotluse lahendamise käigus vähemalt korra isiklikult PPA-sse kohale minema. Nõude mõte on selles, et inimesel peab olema vähemalt üks kord vahetu kontakt riigi esindajaga. Niisiis võib PPA nõuda, et inimene esitaks dokumendi taotluse kas PPA teenindusbüroos või välisesinduses, kui ta soovib, et tema dokumenti läheks välja võtma volitatud esindaja.

Õiguskantsler tõdes avalduste põhjal, et inimesed ei tea, mis tingimustel on neil võimalik volitatud esindaja kaudu dokumente kätte saada ning mis õigusaktid neid tingimusi sätestavad. Ta soovitas hea halduse tava silmas pidades PPA-l täiendada ameti veebilehel avaldatud teavet ning iseteeninduskeskkonnas ja taotlusankeedil esitatud infot. Õigusselguse tagamiseks tuleks välja tuua ka viide vastavale Euroopa Liidu määrusele. Samuti palus õiguskantsler PPA-l järgida põhjendamiskohustust. Ametnikud peavad inimestele andma sisuliselt õigeid ja asjakohaseid selgitusi.

### **Perearsti tõend isikut tõendavate dokumentide kättetoimetamisel**

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas PPA võib nõuda perearsti tõendi esitamist, kui inimene ei saa haiguse tõttu minna isikut tõendavale dokumendile järele PPA teenindusbüroosse, vaid soovib dokumendi kätte saada sotsiaaltöötaja abil. Seadus sellist nõuet ette ei näe.

Terviseseisundit tõendava dokumendi esitamise nõue on kehtestatud siseministri 18.12.2015 määruse nr 77 „Isikutunnistuse, elamisloakaardi, digitaalse isikutunnistuse, Eesti kodaniku passi, meremehe teenistusraamatu, välismaalase passi, ajutise reisidokumendi, pagulase reisidokumendi või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu, väljastamise kord ning väljaandmise tähtajad“ § 22 lõike 1 punktis 1.

Isikut tõendavate dokumentide seaduses on sätestatud, et inimene peab küll tõendama seda, et tal pole võimalik terviseseisundi tõttu minna dokumentidele järele, kuid selleks tuleb tal esitada linna või vallavalitsuse või hoolekandetasutuse kinnitus (ITDS § 122 lg 11 ). Seadus ei kohusta inimest esitama PPA-le perearsti tõendit.

[Õiguskantsler leidis](#), et siseministri 18.12.2015 määruse nr 77 § 22 lõike 1 punkt 1 on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse § 122 lõikega 11 ning põhiseaduse § 3 ja



§ 94 lõikega 2, sest seadus ei anna siseministrile volitust sellise tingimuse kehtestamiseks. Siseminister nõustus õiguskantsleri ettepanekuga nimetatud määrust muuta.

## Rahvastikutoimingud

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et rahvastikuregistrisse ei ole võimalik märkida andmeid mitme rahvuse ja emakeele kohta. Avaldaja selgitas, et kui lapse vanemad on eri rahvusest, siis on lapsel kaks rahvust. Vanemad soovisid, et laps säilitaks nende mõlema rahvuskuuluvuse ega peaks nende vahel valima.

Rahvust ja emakeelt puudutavate andmete esitamine rahvastikuregistrile on kohustuslik. Avaldaja hinnangul aitaks probleemi lahendada see, kui andmete esitamine tehtaks vabatahtlikuks või kui võimaldataks registrisse teha märke kahe rahvuse ja emakeele kohta.

Õiguskantsler [hinnangul](#) on rikutud õiguspärasuse ja hea halduse põhimõtet, sest inimestel ei ole võimalik rahvastikuregistrile esitada andmeid mitme rahvuse ja emakeele kohta. Rahvus ja emakeel on väga oluline osa inimese identiteedist. Kui riik kogub rahvastikuregistrisse andmeid elanike rahvuse ja emakeele kohta, peab inimestel olema võimalik esitada õigeid andmeid. Neid andmeid peab rahvastikuregistris ka kajastama.

2021.–2022. aastal toimunud rahvaloenduse ankeedile oli võimalik märkida kaks rahvust ja kaks emakeelt. Pole ühtki põhjendust, miks rahvastikuregistris samasugune võimalus puudub, kui rahvastikuregistrisse kogutakse andmeid isikustatud kujul ja rahvastikuregistris kasutatakse muu hulgas rahvaloenduseks. Õiguskantsler palus siseministril luua võimalus esitada rahvastikuregistrisse andmed kahe rahvuse ja emakeele kohta.

## Lapse andmete esitamine e-rahvastikuregistris

Õiguskantsleri poole pöördus ema, kes esitas e-rahvastikuregistris enda ja oma kahe lapse kohta elukohateate ja sai hiljem juhuslikult teada, et teade tühistati. E-rahvastikuregistris kasutades jäi talle mulje, et on teate esitanud, kuid tegelikult ei saanud süsteem elukohateadet kohalikule omavalitsusele, kes peab elukohaandmete muutmise kohta otsuse tegema.

Teade ei liikunud omavalitsusse edasi selle tõttu, et ühe lapse isa ei andnud e-rahvastikuregistris lapse elukoha muutmiseks nõusolekut. Samas ei teavitatud ema e-rahvastikuregistri kaudu sellest, et ei tema ega laste elukohateadet ei edastatud kohalikule omavalitsusele, vaid see tühistati. Ema sai alles kolm kuud hiljem juhuslikult teada, et tema ja

mõlema lapse tegelik elukoht on rahvastikuregistrisse kandmata. Registreeritud elukohast sõltuvad aga lasteaia- ja koolikoht ning mitmete toetuste ja teenuste saamine.

Analüüsinud asjakohaseid õigusakte ja Siseministeeriumi selgitusi, [leidis õiguskantsler](#), et e-rahvastikuregistri kaudu elukohateate esitamise tehniline lahendus on vastuolus rahvastikuregistri seaduse sätetega, mis käsitlevad elukohateate läbivaatamist. Vastuolu seisneb selles, et olemasolev tehniline lahendus ei võimalda e-rahvastikuregistril edastada omavalitsusele lapse elukohateadet, kui teine vanem on e-rahvastikuregistri kaudu jätnud nõusoleku andmata. Tehniline lahendus jätab sellise elukohateate kohalikule omavalitsusele edastamata ja tühistab selle automaatselt 30 päeva möödudes. Süsteem ei teavita elukohateate esitanud inimest, et teise vanema nõusolek on jäänud saamata ja elukohateade jääb käiguta. Nii jäetakse inimesele ekslik mulje, et ta on elukohateate omavalitsusele esitanud. Seega võib e-register mõnel juhul teha elukohateate esitamise hoopis keerulisemaks, kuigi eesmärk on asjaajamist hõlbustada.

Õiguskantsler soovitas e-rahvastikuregistri tehnilist lahendust muuta nii, et sõltumata puudustest jõuaks inimese postitatud elukohateade omavalitsuseni. Lisaks soovitas õiguskantsler tervikuna läbi mõelda ka elukohateate esitamise ja otsuse tegemise menetlusprotsessi.

## Isikuandmete kaitse

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 26 kaitseb perekonna- ja eraelu puutumatust, mille lahutamatu osa on õigus isikuandmete kaitsele. Riik tohib inimese eraellu sekkuda ja muu hulgas näiteks 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.

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

## Peakaamerate kasutamine

Eesti Tehnoülevaatajate Liit palus õiguskantsleri hinnangut, kas Transpordiamet tohib nõuda tehnoülevaatusse tegijalt personaalsete salvestusseadmete kasutamist. Transpordiamet soovis, et tehnoülevaatus tegevad äriühingud salvestaksid tehnoülevaatus lisaks statsionaarsetele kaameratele ka personaalkaameraga. Seejuures tahtis Transpordiamet

kehtestada sellise nõude halduslepinguga. Amet põhjendas, et personaalkaameraga salvestamine võimaldab kontrollida, kas tehnohooldusesse jõudnud sõidukite ülevaatus vastab kõigile ohutus- ja keskkonnanõuetele.

Õiguskantsler selgitas, et personaalkaameraid võib järelevalve eesmärgil kasutada üksnes siis, kui selleks on vastav õiguslik alus. [Liiklusseaduse](#) § 191 lõigetes 3 ja 4 on ette nähtud, et niisuguseks jälgimiseks ja salvestamiseks tehniliste vahendite paigaldamise, kasutamise ning andmete töötlemise korra kehtestab minister määrusega.

[Määrus](#) personaalkaamerate kasutamist ei käsitle. Kuna tehniliste vahendite paigaldamise ja kasutamise kord tuleb kehtestada määrusega, ei saa Transpordiamet seesugust nõuet oma halduslepinguga kehtestada. Õiguskantsler selgitas, et kui tehnilise ülevaatusse järelevalvet reguleerivad tingimusi ministri määrusega täiendatakse, tuleb alati hinnata, kas kavandatavad meetmed on eesmärgipärased ja proportsionaalsed.

## **Kultuurimälestiste registris avaldatud otsinguvahendite load**

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, keda häiris isikuandmete töötlemine kultuurimälestiste registri kodulehel. Sellel kodulehel on ühtses nimekirjas avaldatud kõigi otsinguvahendite lubade ja sukeldusmislubade omanike andmed. Otsinguvahendi all peetakse silmas tehnilist vahendit või seadet, mis võimaldab kindlaks teha maapinnal, maa sees ja vee all olevate arheoloogiliste leidude asukohta.

[Kultuurimälestiste registri põhimääruse](#) § 19 lõike 1 kohaselt on registriandmed avalikud, kui juurdepääsu neile ei ole piiratud seadusega sätestatud korras. Isikuandmete kaitse üldmääruses on sätestatud, et igasuguseid isikuandmeid avaldades peab lähtuma isikuandmete töötlemise üldpõhimõtetest.

Muinsuskaitseamet selgitas, et otsinguvahendi kasutamiseks kellegi maatükil peab olema maaomaniku luba ning maaomanik peab saama vähese vaevaga kontrollida, kas näiteks inimesel, kes soovib otsingule minna, on kehtiv otsinguvahendi luba või mitte. Niisiis on isikuandmete avalikustamise eesmärgiks kontrollida otsinguvahendi loa olemasolu. See tähendab, et nii maaomanikud kui ka maastikul järelevalvet tegevad ametnikud saavad loa olemasolu kontrollida ilma ID-kaardiga registrisse sisse logimata.

Õiguskantsler ja Andmekaitse Inspeksioon on nõus, et selleks õigustatud isikul peab olema võimalus kontrollida otsinguvahendi loa olemasolu. Küll aga peab andmete avaldamise korral

silmas pidama, et see ei kahjustaks õigust eraelu puutumatusel. Igasugusel isikuandmete avalikustamisel peab olema põhjendatud eesmärk ja avaldamine peab alati lähtuma minimaalsuse põhimõttest.

Õiguskantsleri ja Andmekaitse Inspeksiooni hinnangul on võimalik eesmärki saavutada ka viisil, millega nii tugevalt inimeste eraellu ei sekkuta. Kui eesmärk on anda maaomanikule ja ametnikule lihtne võimalus luba kontrollida, saaks kasutada näiteks konkreetsete parameetritega otsinguriba (nimi, isikukood vms). Sel juhul ei pea konkreetse nimepäringu tegijale kuvama kõigi loaomanike nimesid, aga loaomanike avaldamise eesmärk oleks saavutatud.

## **Füüsilisest isikust ettevõtjate isikuandmete kaitse**

Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu probleemidele, mis on seotud füüsilisest isikust ettevõtjate (FIE) isikuandmete avalikustamisega äriregistris ja majandustegevuse registris.

Kui FIE kannab registrisse enda elukoha andmed, muutuvad need avalikult kättesaadavaks ja neid võib seostada konkreetse inimesega. Äriregister ja majandustegevuse register ei kohusta FIE-t märkima ettevõtte aadressiks kodust aadressi, kuid mõnel ettevõtjal tuleb seda teha, sest tal ei pruugi olla muud mõistlikku valikut. Mitmed ettevõtjad on pöördunud õiguskantsleri poole kaebusega, et selline eraellu sekkumine ei ole nende hinnangul põhjendatud.

Ettevõtte registreeritud aadressi põhjal võib küllalt suure tõenäosusega teha järelduse ka FIE elukoha kohta: näiteks kas inimene elab korteris või eramajas. Mõnd ettevõtjat võib see häirida. Samasuguses olukorras on ainuosanikuga osaühingud ja ainsa juhatuse liikmega mittetulundusühingud, kes ei vaja tegutsemiseks kontorit või äripinda.

Justiitsministeerium on lubanud, et analüüsib registrites isikuandmete avalikustamist. Seni pole veel selge, kas ja millal see probleem lahendatakse.

## **Isikuandmete avaldamine telesaates**

Õiguskantslerilt palus abi inimene, kelle hinnangul kajastati telesaates tema isikuandmeid, kuigi selleks puudus avalik huvi.

Seadus ei anna õiguskantslerile õigust sekkuda meediakanalite tegevusse. Andmekaitse

reeglite rikkumise korral on inimesel võimalik pöörduda oma õiguste kaitseks Andmekaitse Inspeksiooni poole ning ajakirjanduseetika reeglite rikkumise korral Pressinõukogusse. Kui inimene leiab, et tema au ja head nime on teotatud või tema kohta on esitatud valeandmeid, võib ta oma õigusi kaitsta kohtu kaudu.

Õiguskantsler selgitas, et kui Google'i otsingusait kuvab linke veebilehtedele, mis kajastavad inimest puudutavaid asjakohatud andmeid (näiteks telesaate kohta), võib inimene pöörduda otsingumootori poole ja taotleda, et tulemuste loetelust isikuandmeid sisaldav link eemaldataks. Eemaldatud link ei mõjuta telesaates kajastatud isikuandmeid, vaid üksnes kuvatud otsingutulemuste nimekirja.

Avaliku huvi hindamist on selgitanud Riigikohus. Kohus on leidnud (vt RKHK otsus asjas nr [3-3-1-85-15](#), punkt 23), et ajakirjandusvabaduse olemust arvestades on ajakirjandusel lai otsustusvabadus, kuidas avalikku huvi puudutavat teemaderingi määratleda.

Kohus on märkinud, et avaliku huvi ülekaalus tuleb kindlaks teha konkreetsete asjaolude põhjal, võrreldes andmete avaldamise kasuks rääkivaid asjaolusid tagajärgedega, mida on isikule põhjustatud. Isiku andmete avaldamist ei saa õigustada üksnes erahuvi ega sensatsioonijanuga. Avaliku huvi puudumist võiks sedastada näiteks juhul, kui avaldatakse eraelu detaile, mis kuidagi ei seondu avaliku huviga ega aita kaasa ühiskondlikule debatile. Sealjuures peaks avalik huvi puuduma täielikult ja ilmselgelt, sest vastasel juhul saaks täitevõim riikliku järelevalve käigus liiga suures ulatuses otsustada, millistel teemadel võib ajakirjandusväljaanne kirjutada ja millistel mitte. See aga moonutaks ajakirjandusvabadust.

## Kohtud

Õiguskantsler puutub kohtute tööga kokku kolmel ametlikul viisil. Ta kuulub kohtute haldamise nõukotta, tal on õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõigi kohtunike suhtes ning peale selle esitab ta arvamuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlustes.

### **Kohtute haldamise nõukoda ja kaebused kohtunike tööle**

[Kohtute haldamise nõukoda](#) kogunes mullu teisel poolaastal istungile kahel korral ja tänava esimesel poolaastal samuti kahel korral.

[Kohtute seaduse](#) järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline institutsioon, kes võib algatada kohtuniku suhtes

distsiplinaarmenetluse. Lõpliku otsuse teeb Riigikohtu juures tegutsev distsiplinaarkolleegium.

Õiguskantsler ei anna hinnangut sisulist õigusemõistmist puudutavatele küsimustele (näiteks kohtuotsustele). Ta saab hinnata üksnes seda, kas kohtunik on jätnud ametikohustused täitmata või kas ta on käitunud vääritult. Õiguskantsleri poole pöördatakse siiski peamiselt sellistes asjades, millesse õiguskantsler sekkuda ei saa. Enamasti ei ole inimesed rahul kohtulahendiga ning õiguskantslerilt oodatakse kohtumenetlusse sekkumist ja kohtulahendi hindamist. Seda õiguskantsler teha ei saa, sest põhiseaduse järgi mõistab Eestis õigust kohus ning õigusemõistmise sisulistele küsimustele saab hinnangu anda üksnes kõrgema astme kohus.

Lõppenud ülevaateperioodil tuli õiguskantsleril viieteistkümmel juhul kontrollida, kas kohus oli täitnud kõiki oma ametiülesandeid või kas kaebus kohtuniku vääritu käitumise kohta vastab tõele. Mõnel korral palus õiguskantsler selgitust ka kohtunikult ja/või kohtu esimehelt. Ülevaateaastal ei leidnud õiguskantsler ühelgi juhul põhjust kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust algatada.

Peamiselt kaevati õiguskantslerile selle pärast, et kohtumenetlused kestavad liiga kaua. Eelkõige puudutas see Harju Maakohtu menetluses olevaid kohtuasju.

*Mõistlik menetlusaeg* on täpselt määratlemata õigusmõiste, mida sisustatakse igal konkreetsel juhtumil eraldi. Riigikohtu distsiplinaarkolleegium on selgitanud, et kohtumenetluse pikkuse mõistlikkus sõltub asjaoludest. Mõistliku aja mõõtmiseks tuleb hinnata kohtuvaidluse keerukust, kaalul olevate hüvede tähtsust ning menetlusosaliste käitumist. Kindlasti tuleb arvestada ka kohtu ja kohtuniku töökoormust ning sellest tingitud objektiivseid asjaolusid: kohtu ressursse, abitööjõu olemasolu, kaebuste/hagide hulka jne.

Õiguskantslerile esitas kaebuse inimene, kellega seotud tsiviilkohtumenetlus oli Harju Maakohtus kestnud aasta ja kaheksa kuud. Seega oli aega kulunud küll rohkem, kui tavaliselt kulub tsiviilasja lahendamisele ([vt kohtute 20121. aasta menetlusstatistika](#)), ent mõistliku menetlusaja ületamisest veel rääkida ei saanud. Asjade uurimine ei tõestanud kohtu tegevusetust. Viivitusi sai põhjendada kohtuniku puhkuse või teiste kohtuasjade lahendamisega. Ka [tsiviilkohtumenetluse seadustik](#) (TsMS) ei näe ette konkreetseid tähtaegu nende menetlustoimingute tegemiseks. Tsiviilkohtumenetlus peab tagama, et kohus lahendaks asja õigesti, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega (TsMS § 2). Arvesse tuleb võtta Harju Maakohtu kohtunike suurt töökoormust. Näiteks tsiviilasju

lahendava kohtuniku menetluses on korraga 100–200 kohtuasja.

Ühe väikelapse eestkostjad jäid kaheks ja pooleks kuuks eestkostjatoetuse ja vanemahüvitiseta, sest kohus oli viivitanud eestkoste pikendamisega. Kohtunik põhjendas viivitust väga suure töökoormusega. Harju Maakohtu tsiviilvaldkonna suurt töökoormust arvestades ei pidanud õiguskantsler distsiplinaarmenetlust põhjendatuks ning piirdus vaid tähelepanekuga, et eestkostega seotud kohtuasjade menetlustähtaegadest kinnipidamine mõjutab asjaosalisi vahetult. Viivitus võib mõjutada eestkostja ja lapse toimetulekut, samuti võib nii jääda ebaselgeks, kes võib lapse eest teha õiguslikke (näiteks vaktsineerimist ja ravi puudutavaid) otsuseid. Ka kohtu esimehel on võimalik niisuguseid juhtumeid ära hoida ja vajadusel näiteks kohtuasju ümber jaotada.

Õiguskantsleri nõunikud võtsid ühendust ka Sotsiaalkindlustusameti ja Sotsiaalministeeriumiga, kellega arutasid, kas on võimalik maksta hüvitsi kahe kohtumääruse vahelise aja eest tagantjärele. Sotsiaalkindlustusamet leidis võimaluse tõlgendada perehüvitiste seadust nii, et avaldajale määratud vanemahüvitise maksmise aega pikendati selle aja võrra, millal ta vanemahüvitist ei saanud. Nii makstakse talle vanemahüvitist ka selle aja eest, mis jäi kahe kohtumääruse kehtivuse vahele.

Kohtu tekitatud kahju hüvitamise taotlusi vaatab läbi Justiitsministeerium. Seadus kohustab riiki hüvitama kohtu tekitatud kahju vaid siis, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo või kui Euroopa Inimõiguste Kohus on rahuldanud inimese kaebuse ([riigivastutuse seaduse](#) § 15 lõiked 1 ja 3<sup>1</sup>). Siiski on Justiitsministeeriumil võimalik maksta kohtu tekitatud kahju eest hüvitist ka kokkuleppel. Seetõttu soovitas õiguskantsler avaldajal kaaluda võimalust taotleda hüvitist ministeeriumilt.

Kaevati ka halduskohtumenetluste venimise üle. Ühelgi juhul menetlusega venitamist kohtule ette heita ei saanud. Menetluse venimise üle kaebavad enamasti kinnipeetavad, kes ise oma rohkete kaebustega kohtusüsteemi paraku kõige rohkem koormavad. Näiteks on üks kinnipeetav ainuüksi 2022. aastal esitanud halduskohtule 13 kaebust, millest 12 on kohus juba lahendanud, kuid üks on veel menetluses. Kinnipeetav leiab, et kohtuniku suhtes tuleks seetõttu algatada distsiplinaarmenetlus.

Õiguskantsleri poole pöördus kaebusega advokaat, kelle hinnangul ei olnud kohus arvestanud kohtuistungiga aja määramisel tema puhkuseaega. Advokaat leidis, et tegemist oli tema õiguste kui ka menetlusõiguse rikkumisega ning ta taotles distsiplinaarmenetluse algatamist kohtuniku suhtes.

[Tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 342 lõike 2 esimese lause järgi määratakse kohtuistungiga aeg viivitamata pärast avalduse või taotluse ja sellele vastuse saamist või vastamiseks antud tähtaja möödumist. Lõike 3 kohaselt küsitakse ja arvestatakse võimaluse korral kohtuistungiga aja määramisel menetlusosaliste arvamust. [Kohtumenetluse parima praktika edendamise suuniste](#) punktis 8.1 on öeldud, et kohus arvestab istungiaega määraotes poolte esindajate puhkustega. Pooled peavad leidma istungi pidamiseks vaba aja hiljemalt kolme kuu jooksul pärast kohtu pakutud aega või kui see on võimatu, tagama endale asendaja.

Kohtunik peab kogu menetluse vältel (mh kohtuistungiga aega määraotes) arvestama paljude menetlust mõjutavate asjaoludega – sealhulgas menetlusosaliste põhjendatud huvidega – ning lõppkokkuvõttes tagama, et menetlus viidaks läbi mõistliku aja jooksul. Kohtunik põhjendas advokaadi istungiaja muutmise taotlust lahendades, et tegemist on korraldava istungiga, seega ei riiva kostja menetlusõigusi see, et ta osaleb istungil ilma esindajata. Kohtu esimehe hinnangul oli sel korral tegemist pigem üksikjuhtumiga, mis tulenes üksnes kohtuniku aktiivsest menetluse juhtimisest ja soovist kohtuasi kiirelt lahendada.

Õiguskantslerile saadetud avaldusi lahendades on jäänud silma, et kohtunikel on tavaks anda seisukohtade või tõendite esitamise tähtaeg oma puhkuse ajaks, mitte puhkuse lõpuks. See tähendab, et kohtunik määrab näiteks mitmes oma menetlustes menetlusosalistele seisukohtade esitamiseks tähtaja ja läheb siis ise puhkusele. Sageli jäävad nii õigeaegselt lahendamata ka menetlusosaliste taotlused tähtaja pikendamiseks. Sellist praktikat ei saa õiguskantsler kindlasti heaks pidada.

## **Riigikohtule esitatud arvamused**

Riigikohus võib küsida õiguskantsleri arvamust Riigikohtu menetluses olevas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse asjas.



Ülevaateperioodil esitas õiguskantsler Riigikohtule [arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mis puudutas Jõelähtme Vallavolikogu taotlust tunnistada kehtetuks kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 39 lõiked 1 ja 5 ning lõike 7 punktid 2–4, § 40 lõiked 5 ja 8 ning asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 155 lõige 4.

Õiguskantsler leidis, et taotluses viidatud seaduste sätted ei pane kohalikule omavalitsusele riiklikke ülesandeid, mida riik peab põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause järgi täielikult ja kontrollitavalt rahastama riigieelarvest. Linna või valla poolt sundvalduse seadmist saab tervikuna käsitada kohustusliku omavalitsusliku ülesandena ja selle ülesande täitmiseks vajalikku raha ei pea riik eraldama riigieelarvest – need kulud tuleb katta kohalikule omavalitsusele kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud tulust.

Praegu kehtivate õigusaktide järgi ei saa sundvalduse seadmise menetlust korraldava asutus nõuda, et menetluskulu kannaks isik, kelle kasuks avalikes huvides seatakse sundvaldus. Selline lahendus ei pruugi olla kõige parem. Riigikogul on võimalik kehtestada teistsugune regulatsioon, kuid volikogu (põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lause alusel) seda nõuda ei saa.

Õiguskantsler esitas Riigikohtule [arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mis puudutas kohtu poolt (potentsiaalse) kostja andmete väljanõudmise võimalust. Õiguskantsler leidis, et selles asjas on Harju Maakohtu algatatud konkreetne normikontroll lubatud ning põhiseaduse §-ga 17 on vastuolus, et tsiviilkohtumenetluse seadustikus puuduvad sätted, mis annaksid selgelt võimaluse saada kohtult abi (potentsiaalse) kostja isikuandmete väljaselgitamiseks.

Samale seisukohale jäi õiguskantsler Riigikohtule esitatud [arvamuses](#) kohtuasjas nr 5-21-30, mis puudutas kohtu poolt (potentsiaalse) kostja andmete väljanõudmist. Õiguskantsler leidis, et Tallinna Ringkonnakohtu algatatud konkreetne normikontroll on lubatud ning põhiseaduse §-ga 17 on vastuolus, et tsiviilkohtumenetluse seadustikus puuduvad sätted sätteid, mis annaksid selgelt võimaluse saada kohtult abi (potentsiaalse) kostja isikuandmete väljaselgitamiseks.

Õiguskantsler esitas Riigikohtule [arvamuse](#) ka kohtuasjas nr 5-21-8, mis käsitles kollektiivlepingu seaduse § 4 lõike 4 põhiseaduspärasust. Küsimus seisnes selles, kas kollektiivlepingus kokku lepitu laieneb ka neile töövõtjatele, kes ei ole kollektiivlepingu osapooled (ei ole seotud näiteks ametiühingute või kutseliitudega). Õiguskantsler leidis, et kollektiivlepingu seaduse § 4 lõige 4 on vastuolus põhiseaduse §-s 31 sätestatud

ettevõtlusvabaduse põhimõttega.

Õiguskantsler esitas veel arvamuse kohtuasjas nr [5-21-10](#), mis puudutas välismaalaste seaduse vastuolu põhiseaduse §-de 26 ja 27 sätetega, mistõttu pole võimalik anda elamisluba välismaalasele, kes soovib asuda elama Eestis elamisloa alusel resideeruva kooselupartneri juurde. Õiguskantsler jõudis järeldusele, et vastuolu põhiseadusega on olemas, kuivõrd välismaalaste seaduses olev norm ei võimalda ühelgi tingimusel seesugust elamisluba väljastada.

Riigikohus sai õiguskantslerilt [arvamuse ja täiendava seisukoha](#) kohtuasjas nr 5-19-29, mis käsitles Euroopa Liidu õiguse ja Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse reegleid ning nõrgenenud kuulmisega inimese õigust töötada vanglaametnikuna. Õiguskantsler leidis, et Eesti normid ei tohi takistada Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusat kaitset. Õiguskantsleri hinnangul on Vabariigi Valitsuse määruse nr 12 § 4 ja määruse lisa 1 vastuolus põhiseadusega, sest need sätted ei võimalda hinnata, kas kuulmise langus tegelikult takistab vanglaametnikul tööülesannete täitmist.

Ülevaateasta viimastel päevadel esitas õiguskantsler Riigikohtule [arvamuse](#) kohtuasjas nr 5-22-2/3, mis puudutab justiitsministri määrust nr 16 „Advokaadile riigi õigusabi tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord“. Õiguskantsleri hinnangul on tasu maksmise korra säte vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda toimingut eest makstava tasu määramisel võtta põhjendatud juhtudel arvesse toimingut tegelikku mahtu.

Samuti läks Riigikohtule õiguskantsleri [arvamus](#) kohtuasjas nr 5-22-3/4, mis puudutab Vabariigi Valitsuse määrust nr 332 „Kriminaal-, väärteo-, tsiviil- ja haldusasjade menetlusest osavõtjatele tasu maksmise ja kulude hüvitamise kord“. Õiguskantsler jõudis seisukohale, et määrus on vastuolus põhiseadusega, sest valitsus on tasude kehtestamisega ületanud talle kriminaalmenetluse seadustikuga antud volituse piire.

Põhiseaduslikkuse järelevalve valdkonnas pani õiguskantsleri aruandeaastale väarika punkti mahukas [arvamus](#) kohtuasjas nr 5-22-4, mis käsitleb koroonaviiruse SARS-CoV-2 levikuga seoses nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse alusel kehtestatud piirangute aluseks olnud seadusesätteid. Õiguskantsler jõudis veendumusele, et selle seaduse mitmed normid on põhiseadusega vastuolus.

## Saadikupuutumatus e äravõtmine

Möödunud ülevaateaastal sai õiguskantsler Riigiprokuratuurilt kaks taotlust Riigikogu liikmelt (Mailis Reps ja Mihhail Korb) saadikupuutumatus e äravõtmiseks.

Põhiseaduse § 76 kohaselt on Riigikogu liige puutumatu ning teda saab kriminaalvastutusele võtta või tema üle kohtupidamist jätkata ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. See põhiseaduse säte kaitseb Riigikogu liiget näiteks poliitilise tagakiusamise ja poliitilistel motiividel algatatud kohtuasjade eest.

Õiguskantsler tutvus mõlemal juhul põhjalikult kriminaaltoimiku (Mihhail Korbi kaasuses ka jälitustoimiku) materjalidega ning otsustas teha Riigikogule ettepaneku Mailis Repsilt ja Mihhail Korbilt saadikupuutumatus ära võtta. Õiguskantsler tuvastas, et kogu senine uurimine oli olnud õiguspärane ning ei olnud alust kahtlustada, et Riigikogu liikmetele süüdistuse esitamisel lähtuti mõnest ebakohasest (näiteks poliitilisest) motiivist.

Riigikogu nõustus õiguskantsleri mõlema ettepanekuga.

## Täite- ja inkassomenetlus

Põhiseaduse §-d 14, 15 ja 32 panevad riigile kohustuse luua toimiv täitesüsteem ja tagada, et konkreetsetes asjas saaks korraldada täitemenetluse. Riigikogul on täitesüsteemi kujundamisel üsna vabad käed. Eestis korraldab kohtulahendite ja muude täitedokumentide elluviimist kohtutäitur, kellel on õigus rakendada selleks seadustikus ette nähtud meetmeid. Muu hulgas tohib ta arestida isiku pangakonto ja kontole kantud sissetuleku.

Enamikus täitemenetlust puudutavates kaebustes uurisidki võlgnikud, kas kohtutäituril on õigus arestida inimese sissetulekut. Sissenõudjaid huvitas, milline on II pensionisamba väljamakse arestimise võimalus sel juhul, kui väljamakse kantakse välisriigi krediidasutuse kontole. Ühtlasi olid nad rahulolematud selle pärast, et aegumise tõttu on võlgnikel võimalik vabaneda neile esitatud nõuetest.

Kohtutäituri amet eeldab seadustest kinnipidamist, ausust, väarikust ja erapooletust. Tema tegevus peaks äratama usaldust kõigis isikutes, kelle kasuks või kelle suhtes kohtutäitur toiminguid teeb. Lõppenud ülevaateaastal heitsid aga kohtutäituri ametile varju kriminaal- ja distsiplinaarasjad.

[Maakohus](#) mõistis süüdi kohtutäituri, kes oli jätnud võlgnikelt sisse nõutud raha nõudjatele edasi andmata ning võtnud raha endale. Teine kohtutäitur võttis võlgnikelt täitemenetluse tasu rohkem, kui seadus ette näeb. Justiitsminister tagandas selle täituri ametist (otsus on vaidlustatud).

Riigikohus jättis jõusse Justiitsministeeriumi käskkirjad, millega määrati kohtutäituritele distsiplinaarkaristusena rahatrahv, kuna nad ei jätnud pangakonto arestimisel võlgniku kontole arestivaba miinimumi (20.04.2022 otsus haldusajajas nr [3-19-1481](#); 07.06.2022 otsus haldusajajas nr [3-19-1255](#)). Riigikohtu hinnangul on seaduses selgesti sätestatud, et võlgniku pangakonto arestimisel tuleb kontole jätta summa, mida ei tohi arestida. Kontole minimaalselt vajaliku summa jätmise nõue kehtib ka siis, kui kontol ei olegi raha. Tühja konto täieliku arestimise korral ei oleks võlgnikule tagatud seadusega sätestatud automaatset miinimumkaitset, sest kui kontole laekub sissetulek, oleks see täielikult arestitud ja võlgnik peaks taotlema kohtutäiturilt arestimisakti muutmist.

Kohustusliku kogumispensioni reformiga anti inimestele võimalus võtta enne pensioniiga või pensionieas II pensionisambast oma raha korraga välja. Sellest tulenevalt paluti õiguskantsleril kontrollida, kas [tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse](#) § 11<sup>4</sup> vastab põhiseadusele. See säte ei võimalda tehnilise lahenduse puudumise tõttu kohtutäituril kuni 2023. aasta 1. jaanuarini arestida (eelarestida) võlgniku nõuet pensioniregistri pidaja vastu, kui võlgnik on otsustanud kohustusliku kogumispensioni fondist oma raha välja võtta. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene leidis, et see säte on põhiseadusega vastuolus, kui II pensionisamba väljamakse tehakse välisriigi krediidasutuse kontole. Nimelt ei saa Eesti kohtutäitur välisriigi krediidasutuses avatud kontot arestida.

[Õiguskantsler leidis](#), et kõnealune säte ei ole põhiseadusega vastuolus. Kohustusliku kogumispensioni fondist tehakse väljamakse üksnes inimese pangakontole. Pangakontol olevat raha saab täitemenetluse käigus arestida ja nii saab II pensionisamba väljamakse arvel rahuldada ka sissenõudja nõude. See kehtib ka juhul, kui II pensionisamba väljamakse tehakse välisriigi krediidasutuse kontole. Sel juhul saab sissenõudja pöörata nõude täitmisele välisriigis seal kehtiva õiguse kohaselt. Täitemenetlus võib seal olla keerukam, kulukam ja

võtta kauem aega, aga see ei tähenda, et sissenõudja ei saaks oma õigusi kaitsta. Enamik välismaa väljamaksetest on tehtud Euroopa Liidu sees ning sissenõudja saab oma õigusi kaitsta Euroopa Liidu määrusele tuginedes. Võlgniku nõude (eel)arestimine pensioniregistri pidaja vastu ei ole ainus võimalus sissenõudja õigusi kaitsta. Võlgnikul võib Eestis (ja välisriigis) olla ka muud vara, millele saab sissenõude pöörata (nt sissetulek, kinnisasi jne).

2021. aasta aprillis jõustunud [täitemenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse](#) ga lihtsustati täitemenetluse lõpetamist nõude aegumise tõttu ja muudeti menetlus võlgniku jaoks odavamaks. Kohtutäituril tekkis võimalus lõpetada täitemenetlus võlgniku avalduse alusel, kui talle esitatud nõue on aegunud. Võlgniku avalduse vaatab kohus läbi hagita menetluses. Õiguskantsleri poole pöörduiti murega, et nüüd saab võlgnik talle esitatud nõuetest vabaneda lihtsamini kui varem. [Õiguskantsler](#) ei näinud siin vastuolu põhiseadusega.

Võlgu saab välja nõuda ka inkassomenetluses. Seda seadus sisuliselt ei reguleeri. Õiguskantslerile selle kohta saadetud kaebused puudutasid eelkõige nõuete aegumist. Nii paluti kontrollida, kas [võlaõigusseaduse](#) § 186 vastab põhiseadusele. Nimelt ei ole võlaõigusseaduses sätestatud, et võlasuhte võib lõpetada ka võla aegumise korral, mistõttu puudub võlasuhte lõppemise suhtes õiguskindlus ja õigusselgus. [Õiguskantsler asus seisukohale](#), et siin ei ole vastuolu põhiseadusega. Riigikogul on õigus otsustada, millistel alustel võlasuhe lõpeb. Õiguskantsler ei saa põhiseadusele toetudes selle kohta täpseid reegleid nõuda.

Võlgnikud tundsid muret, et inkassoettevõtte nõuab aegunud võlgade tasumist ja ühtlasi edastab isikuandmed maksehäireregistrile. [Õiguskantsler ei pidanud](#) asjassepuutuvaid õigusakte põhiseadusvastasteks. Võlga sisse nõudes peab võlausaldaja (inkassoettevõtte) käituma heas usus ning kinni pidama isikuandmete töötlemist reguleerivatest õigusaktidest. Pärast nõude aegumist võib inkassoettevõtte küll nõuda võla tasumist, kuid võlgnik ei pea seda tegema. Lisaks kaitseb seadus teda meeldetuletustega survestamise eest.

Seda, kas inkassoteenuse ja võlgade kohtuvälise sissenõudmise tarvis tuleb sätestada täpsemad reeglid, saavad otsustada eelkõige ministriumid ja Riigikogu. Inkassoettevõttega tekkinud vaidluse võib lõppastmes lahendada kohtus tsiviilkohtumenetluse korras. Kuna inkassoettevõtte ei täida eraõiguslikust suhtest tekkinud võla sissenõudmisel avalikke ülesandeid, ei saa õiguskantsler inkassoettevõtte tegevust kontrollida (sh isikuandmete töötlemisel).

# Omavalitsused

Eesti Vabariigi põhiseaduse 14. peatükk tagab kohalikule omavalitsusele autonoomia ehk õiguse otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Mõistagi on vallad ja linnad kohustatud oma tegevuses järgima põhiseadust ja teisi seadusi. Kohalik omavalitsus peab austama isikute põhiõigusi ja -vabadusi, säästma maksumaksja raha ning ajama asju ausalt. Demokraatliku Euroopa kohaliku omavalitsuse ühtsed aluspõhimõtted määrab kindlaks [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#).

Kohalik omavalitsus (edaspidi omavalitsus) ei ole Vabariigi Valitsuse ega ministeeriumide allasutus, kuid ei ole ka nii-öelda riik riigis. Omavalitsuse mõte on selles, et kohaliku elu küsimusi lahendaks kogukond ise just sellele linnale või vallale sobival moel. Seejuures tuleb omavalitsusel tegutseda seaduslikult. Riik peab omavalitsusele 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 eelarve ja riigieelarve on eraldi eelarved.

Õiguskantsler aitab möödunud ülevaateaastal lahendada omavalitsuse sisemises töökorralduses tekkinud probleeme ning kontrollis, kas omavalitsuste õigustloovad aktid (määrused) vastavad põhiseadusele ja seadustele. Samuti jälgis õiguskantsler, et vallad ja linnad täidaksid avalikke ülesandeid õiguspäraselt ega rikuks isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

## Õigus valida volikogu

2022. aasta veebruaris alanud Vene agressioon Ukraina vastu põhjustas ulatusliku avaliku arutelu Eestis elavate Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodakondsusega inimeste õiguste üle. Sellises olukorras esitasid Riigikogu liikmed parlamendi menetlusse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) muutmise seaduse eelnõu, millega võetaks Eestis pikaajalise elamisloa või alalise elamisõiguse alusel elavatelt välismaalastelt (kolmandate riikide kodanikelt, kes ei ole Euroopa Liidu kodanikud, ja kodakondsuseta inimestelt) hääletamisõigus volikogude valimistel.

Riigikogu põhiseaduskomisjon palus õiguskantslerilt hinnangut, kas selline muudatus on põhiseaduspärane. Õiguskantsler [leidis](#), et seaduseelnõu esitatud kujul vastuvõtmisega tekiks vastuolu põhiseaduse

§ 156 lõikega 2 ja § 9 lõikega 1 nende koostoimes. Põhiseaduse § 156 lõige 2 annab kohalikel valimistel hääletamisõiguse omavalitsuse territooriumil püsivalt elavatele inimestele, mitte üksnes Eesti kodanikele. Sellest põhiseaduses antud määratlusest on lähtunud kõigis alates 1993. aastast kehtestatud KOVVS-i redaktsioonides.

## **Volikogu töökorraldus**

Põhiseaduse § 156 järgi on omavalitsuse esinduskoguks volikogu. Sellest tuleneb volikogu enesekorraldusõigus, mis tähendab, et volikogudel on õigus kehtestada oma töökorraldus- ning menetlusreeglid. Volikogu enesekorraldusõigus ei ole aga piiramatu, vaid selle teostamine peab olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega (töökeele kohta vt [„Kohaliku omavalitsuse volikogu töökeel“](#)).

Mitmeid volikogu ja valla- või linnavalitsuse töökorralduse küsimusi reguleerib [kohaliku omavalitsuse korralduse seadus](#), mille nõudeid peavad omavalitsusorganid enda töökorraldust kehtestades järgima. Volikogu kehtestab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel valla või linna põhimääruse, milles volikogu ja valitsuse töökorraldust täpsustatakse.

Õigusriigis järgib avalik võim enda kehtestatud reegleid. Seega tuleb valla- ja linnavolikogul, valitsusel, valla- ja linnaametnikel ning -töötajatel oma tegevuses juhinduda valla või linna põhimääruse sätetest. Jõustatud reegleid tuleb vastavas olukorras ka kohaldada. Neid põhimääruse norme, mida ka tõlgendamise abil kohaldada ei saa, tuleks volikogul muuta või need kehtetuks tunnistada.

Õiguskantslerilt küsiti, kas Tapa Vallavolikogu istung toimus kooskõlas [Tapa valla põhimääruses](#) sätestatuga. Istung peeti 31. märtsil ehk päev enne seda, kui kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt (§ 52 lõike 1 punkt 1) muutub volikogu tegutsemisvõimetuks, juhul kui valla- või linnaeelarvet ei ole tähtajaks vastu võetud. Istungi alguses volikogu istungi päevakorda ei kinnitanud. Seejärel lahkus osa volikogu liikmeid istungilt. Pärast istungi vaheaega kinnitas volikogu istungi päevakorra.

Tapa valla põhimääruse kohaselt kinnitab volikogu istungi päevakorra poolthälteenamusega vastavalt volikogu liikmetele edastatud päevakorra eelnõule. Istungil arutatakse kinnitatud päevakorras märgitud küsimusi. Kordushääletuse näeb valla põhimäärus ette vaid juhul, kui hääletamise tulemusel jagunevad poolt- ja vastuhääled võrdselt. Seda olukorda, kui päevakord jääb kinnitamata, põhimäärus lähemalt ei reguleeri.

Õiguskantsler leidis, et Tapa Vallavolikogu ei järginud küll valla põhimäärust, kuid tehtud menetlusviga ei muuda volikogu tegutsemisvõimetuks ning sel põhjusel ei tule ka eelarvet kehtetuks tunnistada ega uuesti menetleda. Õiguskantsler soovitas volikogu esimehel või tema asendajal edaspidi täpselt järgida valla põhimääruse nõudeid ja võimaluse korral kavandada töö nii, et eelarve lõpphääletus ei jääks viimasele hetkele.

Õiguskantslerilt paluti hinnangut ka Harku valla lisaelarve menetluse kohta. [Harku valla põhimääruse](#) kohaselt võib vallavolikogu lisaelarve võtta vastu ühe lugemisega, kui selleks teeb ettepaneku juhtivkomisjon. Õiguskantsler [tuvastas](#), et [Harku valla 2022. aasta esimest lisaelarvet](#) ei menetletud kooskõlas valla põhimäärusega, sest juhtivkomisjoni otsuses ei olnud sõnaselget ettepanekut võtta lisaelarve vastu ühe lugemisega. Ometi vallavolikogu nii tegi. Õiguskantsler tuletas volikogule meelde, et tuleb järgida valla põhimäärust.

Õiguskantslerilt küsiti, kas Räpina Vallavolikogu istungi päevakorras olnud õigusaktide eelnõud esitati vallakantseleisse [Räpina valla põhimääruses](#) kehtestatud tähtajaks. Õiguskantsler [sedastas](#), et seda ei tehtud, kuid selle tähtaja eiramine ei nõua istungil vastuvõetud õigusaktide kehtetuks tunnistamist. Volikogul tuleb silmas pidada, et otsuste ning määruse eelnõud on õigusaktide eelnõud selle mõiste üldtunnustatud tähenduses. Kui õigusakti eelnõu vallakantseleisse esitamisel ei soovita volikogu kehtestatud tähtaega järgida, saab eelnõu esitada kiireloomulisena.

Valla tegevuse usaldusvääruse huvides tuleb püüda tähtaegu ja väarika asjaajamise reegleid järgida ka siis, kui eksimuse või viivituse tõttu ei pea õigusakti kehtetuks tunnistama. Volikogu saab vajaduse korral oma töökorda täiendada.

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas ekspertide kaasamine volikogu komisjoni töösse vastas õigusaktides kehtestatud nõuetele. Saaremaa Vallavolikogu töökord lubab volikogu komisjoni esimehel kaasata komisjoni koosseisu täieõigusliku liikmena kuni kaks eksperti.

[Õiguskantsleri hinnangul](#) saab vallavolikogu töökorda tõlgendada nii, et komisjoni esimehe valitud ekspertide komisjoni liikmeteks võtmise järgib seaduses sätestatud komisjoni



koosseisu kujundamise korda (vt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 47 lõige 1). Töökord ei muuda kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse põhimõtet (§ 47 lõige 1<sup>3</sup>), et volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus.

## **Eelarve menetlemise ja täitmise kord**

[Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus](#) (§ 21 lõige 1) näeb ette, et valla- või linnavolikogu kehtestab oma määrusega eelarve või lisaelarve eelnõu koostamise, volikogus menetlemise ja vastuvõtmise tingimused ja korra.

[Kuusalu valla eelarve koostamise, menetlemise ja täitmise kord](#) sätestab, et vallavolikogu komisjonid ja liikmed esitavad pärast eelarve lugemist vallavalitsusele parandus- ja täiendusettepanekuid volikogu istungi juhataja määratud tähtajaks. Ka vallavalitsusele on antud õigus teha eelarve eelnõu kohta parandus- ja täiendusettepanekuid. Valla eelarve koostamise, menetlemise ja täitmise kord ei kohusta vallavalitsust esitama oma ettepanekuid volikogu komisjonidele ja volikogu liikmetele määratud tähtajaks.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et kui volikogu on vallavalitsusele määranud muudatusettepanekute esitamise tähtaja, tuleb vallavalitsusel seda tähtaega järgida.

## **Volikogu liige nõukogus**

Õiguskantslerilt küsiti, kas volikogu liikmed võivad omavalitsuse esindajana kuuluda valla või linna osalusega äriühingute ja valla või linna asutatud sihtasutuste nõukogudesse. Seesugune praktika on levinud nii Tallinnas kui ka teistes linnades ja valdades. Õigustatult on küsitud, kas nõukogudesse määratakse parimad linna või valla huvide esindajad või jaotatakse tasulisi nõukogu liikme kohti muudel eesmärkidel.

Õiguskantsleri [hinnangul](#) võib volikogu liikme ja nõukogu liikme töö ühitamine kaasa tuua nii näilisi kui ka sisulisi huvide konflikte. Nende teadvustamise ja maandamise tuleb suhtuda tähelepanelikult. Nõukogu liige peaks mõistma, et nõukogu liikmena tehtud otsuste eest vastutab ta ka isikliku varaga. Kui nõukogu liige tekitab kahju sellega, et ta ei täida oma ülesandeid nõutava hoolega, tuleb see kahju temalt sisse nõuda.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei keela volikogu liikmete määramist nõukogu liikmeks. Põhiseaduse alusel ei saa nõuda sellise keelu kehtestamist. See seadus (§ 48 lõige 2<sup>2</sup>) ei võimalda aga volikogu revisjonikomisjoni liikmel täita sama valla või linna valitseva mõju

all oleva äriühingu, sihtasutuse ega mittetulundusühingu tegevjuhi, juhataja, juhatuse liikme ega sama valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse juhi või tema asetäitja ülesandeid.

## Valla ja linna ülesanded

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

### Heakord

Omavalitsuse üks ülesanne on korraldada heakorda (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1) ehk tagada inim- ja keskkonnasõbralik, esteetiline ja korrastatud valla- ja linnaruum. Heakorra tingimused kehtestab volikogu heakorraeeskirjaga (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkt 36<sup>1</sup>).

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas seadusega on kooskõlas Tallinna [heakorraeeskirja](#) säte, mille kohaselt on avalikus kohas keelatud toita linnas vabalt elavaid linde ja loomi.

Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei ole selline keeld põhiseadusega vastuolus. Hulkuvate koduloomade ning hätta sattunud metsloomade ja -lindude abistamise kord on kehtestatud eraldi. Loomade, lindude ja kalade kaitset reguleerivad lisaks [loomakaitseseadusele](#) [looduskaitseseadus](#) jt seadused. Hätta sattunud loomade abistamine ei ole keelatud ja seda ei saa keelata heakorraeeskirjaga. Keelates linnas vabalt elavate lindude ja loomade toitmise avalikus kohas, soovib linn ära hoida ehitiste ja haljasalade reostust ning nende lindude ja loomade kahjustamist (ebasobiva toidu pakkumine jms).

Põhiseaduse § 157 lõige 2 sätestab, et omavalitsusel on seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Täpsemalt reguleerivad heakorrakoormist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sätted (§ 36 lõiked 2–9 ja § 22 lõike 1 punkt 4). Neist sätetest ei tulene, et omavalitsus peab üldkasutatava territooriumi heakorra tagamiseks kehtestama koormise. Omavalitsusel on võimalik valida mitme lahenduse vahel. Koormist kehtestades tuleb arvestada sellega kaasneva põhiõiguste riive proportsionaalsust.

Vallaelaniku avaldust lahendades [tuvastas](#) õiguskantsler, et Anija Vallavolikogu ei olnud

nõuetekohaselt reguleerinud heakorrakoormist. [Anija valla heakorra eeskirjas](#) kehtestatud regulatsioon oli osaliselt õigusselgusetu. Lisaks sellele oli jäänud kehtestamata õigusakt, mille kehtestamine oli heakorraeeskirjas ette nähtud („Korterelamute puhastusalade kaardid, koormise täitmise tingimused ja ulatus sätestatakse eraldi õigusaktis“). Nii tekkis vastuolu üldise võrdsuspõhiõigusega (põhiseaduse § 12 lõige 1).

Õiguskantsler palus vallavolikogul kehtestada selline koormis, mis võimaldaks kohelda inimesi võrdselt. Ühtlasi soovitas õiguskantsler reguleerida heakorrakoormist tervikuna heakorraeeskirjas ning kaaluda eeskirja muutmist sel viisil, et see võimaldaks puhastusala suuruse määramisel arvestada konkreetseid olusid ja vajaduse korral seda ala vähendada (vt ka seisukohti „[Paide linna heakorraeeskirjaga määratud koormis](#)“ ja „[Heakorraeeskirjaga kehtestatud koormis](#)“).

Anija Vallavolikogu [muutis](#) valla heakorraeeskirja. Vallavalitsus sai õiguse põhjendatud juhtudel vabastada isikud koormise täitmisest või muuta selle täitmise tingimusi.

### **Välireklaam**

Välireklaam on avalikus kohas asuv või avalikust kohast jälgitav reklaam ([reklaamiseaduse](#) § 2 lõike 1 punkt 8). Reklaamiseadus (§ 13 lõige 1) volitab valla- või linnavolikogu kehtestama määrusega välireklaami paigaldamise eeskirja, millega seatakse nõuded avalikustamise viisile ja kohale.

Kose Vallavalitsus seadis reklaami paigaldamise luba andes tingimuse, et reklaamil ei tohi olla otsest ega kaudset viidet poliitilistele ühendustele (erakondadele) ega poliitilistele seisukohtadele.

Õiguskantsler leidis, et selline vallavalitsuse kehtestatud tingimus ei ole kooskõlas reklaamiseadusega ega Kose Vallavolikogu määrusega „[Reklaami paigaldamine ja reklaamimaksu kehtestamine Kose vallas](#)“ ning piirab väljendusvabadust (põhiseaduse § 45) ja ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31). Reklaamiseadus sellist tingimust ette ei näe ega volita ka kohalikku omavalitsust seda kehtestama.

Õiguskantsler palus vallavalitsusel see piirang kehtetuks tunnistada ning edaspidi ebaseaduslike tingimuste kehtestamisest hoiduda. Kose Vallavalitsus tunnistas õigusvastase tingimuse kehtetuks.

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes oli valimisliidu nimel esitanud Valga Vallavalitsusele taotluse kasutada Valga bussipeatustes olevat reklaampinda. Vallavalitsuse ametnik vastas avaldajale, et tal ei ole õigust valimisliidu nimel taotlusi esitada. Seda seisukohta põhjendati viitega [kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse](#) § 31<sup>1</sup> lõigetele 1 ja 3, mis sätestavad valimisliidu mõiste ning näevad ette, et valimisliit esitatakse valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks kõige varem 60. ja hiljemalt 45. päeval enne valimispäeva.

Õiguskantsler leidis, et vallavalitsus tõlgendas ja kohaldas õigust valesti ning palus taotluse uuesti läbi vaadata.

Põhiseaduse § 48 kohaselt on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitidesse. Ühinemisõigus tähendab õigust koonduda asjakohasel õiguslikul alusel nii juriidilise kui ka mittejuriidilise isiku staatusega ühingusse (RKPJKo 10.05.1996, [3-4-1-1-96](#)).

Selle üle, kas valimisliit on moodustatud ja kellel on õigus teda esindada, ei saa valla- või linnavalitsus otsustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse sätete alusel. See seadus ei reguleeri valimisliitude moodustamist. Ükski seadus ei piira valimisliidu moodustamise aega ega keela valimisliidul oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamiseks tegutseda valla ja linna tasandil ka valimistevahelisel ajal.

## **Püeiasustusega väikesaare vallavara valitsemise kord**

[Püeiasustusega väikesaarte seadus](#) sätestab erisused, mis tulenevad püeiasustusega väikesaarte eripärast ning mida pole kehtestatud teiste seadustega. Püeiasustusega väikesaar on selle seaduse kohaselt alla saja ruutkilomeetri suurune saar, kus elab vähemalt viis elanikku.

Püsielanik on inimene, kes alaliselt ja peamiselt elab väikesaarel ja kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse väikesaarel asuva asustusüksuse täpsusega (§ 2 punkt 6, vt ka seisukohta „[Püsielaniku mõiste](#)“).

Õiguskantsleril paluti kontrollida Ruhnu Vallavolikogu määruse „[Vallavara valitsemise kord](#)“ mitmete sätete kooskõla seadusega, kuna sellega anti püsielanikele soodustusi.

Valla- või linnavara valitsemise korra kehtestab volikogu ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 22 lõike 1 punkt 6; § 34 lõige 2).

Õigusnormid, mis võimaldavad teha mingile isikute grupile eeliseid sellega, et annavad tema kasutusse avaliku hüve (valla vara), piiravad samaaegselt sellest eelisest ilma jäetud isikute põhiõigusi, sealhulgas ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31 lõige 1). Põhiseadusega on keelatud võrdsuspõhiõiguse rikkumine (RKEKo 20.12.2001, [3-3-1-15-01](#), punkt 24), mitte aga igasugused piirangud (RKPJKo 02.05.2005, [3-4-1-3-05](#), punkt 20). Võrdse kohtlemise põhimõtet võib rikkuda ka sel viisil, kui isikule luuakse munitsipaalvara kasutusse andmisega põhjendamatuid eeliseid (RKEKm 20.12.2001, [3-3-1-8-01](#), punkt 23).

Õiguskantsler [leidis](#), et kontrollitud sätted jäävad volikogu põhiseaduspärase kaalutusõiguse raamesse. „Vallavara valitsemise kord“ võimaldab tõepoolest tasuta või alla turuhinna anda valla vara kolmandate isikute kasutusse, kuid seda tehakse paikkonna eripärast lähtuval eesmärkil (püsielanikele töökohtade ja toimetulekuvõimaluste loomine, ettevõtluse toetamine jms). Ainuüksi eeliste andmise põhjal ei saa järeldada, et määrus diskrimineerib inimesi, kes ei ole püsielanikud.

## **Kaasava eelarve menetlus**

Vallaelanik palus õiguskantsleril kontrollida, kas vallavolikogu määrusega oli kooskõlas, et 2022. aasta kaasava eelarve ettepanekute üle hääletamisel oli häälte jagunemine ettepanekute vahel valdava osa hääletamise ajast avalik.

Jõgeva vald lubas vallaelanikel teha ettepanekuid ja hääletada selle üle, millistele objektidele eraldatakse vallaeelarvest kokku 30 000 eurot. Ettepanekute hääletus toimus 21. jaanuarist 4. veebruarini 2022, kusjuures 21. jaanuarist kuni 1. veebruarini oli häälte jagunemine ettepanekute vahel avalik.

Õiguskantsler [tuvastas](#), et selline olukord oli tõepoolest vastuolus Jõgeva Vallavolikogu 1. märtsi 2018. aasta määrusega nr 19 „[Jõgeva valla kaasav eelarve](#)“. Määrus nägi ette, et „häälte jaotust ettepanekute vahel enne hääletamise lõppu ei avalikustata“. Seega eeldas häälte jagunemise avalikustamine hääletuse ajal Jõgeva valla kaasavat eelarvet reguleeriva määruse muutmist. Praeguseks on volikogu teinud määruses muudatusi.

## **Omavalitsuse muude ülesannete täitmisega seotud seisukohad**

## **üldplaneering**

„[Üldplaneeringu alusel seatavate omandipiirangute hüvitamine](#)“

## **ehitusvaldkond**

„[Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena](#)“

„[Tallinna linna töökorraldus ehitusvaldkonnas](#)“

## **kohalikud maksud**

„[Parkimistasu soodustus](#)“

## **täiendav valdkondlik arengukava**

„[Narva linna munitsipaalharidussüsteemi arengukava 2030 kinnitamine](#)“

## **munitsipaalkoolid**

„[Narva Soldino Gümnaasiumi ümberkorraldamine](#)“

„[Õpilast toetav õppekeskkond](#)“

„[Laulasmaa Kooli tegevuskoha muutmine](#)“

„[Koolitranspordi korraldamine](#)“

„[Koolitranspordi korraldamine](#)“

„[Distantsõpe Pärnu linna koolides](#)“

„[Valimisreklaam koolis](#)“

„[Koolilõuna toetus](#)“

## **koolieelsed lasteasutused**

„[Lapsehoiuteenuse tingimused](#)“

„[Tugi erivajadusega lastele](#)“

„[Erivajadusega lapsele tugiisiku tagamine lasteaias](#)“

[„Koha tagamine koolieelses lasteasutuses“](#)

[„Eraõiguslike koolieelsete lasteasutuste rahastamine“](#)

[„Soovitus Tallinna Haridusametile diabeeti põdeva lasteaialapse toetamiseks“](#)

## **rahalistes hüvitistes ja sotsiaalteenustes**

[„Sotsiaaltranspordi tasu“](#)

[„Õigus ravimitoetusele“](#)

[„Puudega lapse pere abistamine“](#)

[„Määruse kehtetuks tunnistamise õiguspärasus“](#)

[„Esmakordselt kooli mineva lapse koolitoetus“](#)

[„Juurdepääs eluruumile“](#)

## **lapsevanema hooldusõiguse piiramiseks kohtusse pöördumine**

[„Lapsevanema hooldusõiguse piiramiseks kohtusse pöördumine“](#)

## **omavalitsuse keskkonnaõiguslikud kohustused**

[„Soovitus Vana-Koiola järve puudutavate keskkonnaotsuste kohta“](#)

[„Vinni valla reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskiri“](#)

[„Tühiveo tasu suuruse määramine Saku vallas“](#)

[„Märgukiri seoses ehitamist puudutavate nõuetega jäätmehoolduseeskirjas“](#)

[„Ühiskanaliseerimisega liitumise tingimused Tallinnas“](#)

[„Kanaliseerimise juhitava vee arvestus Narva-Jõesuu linnas“](#)

## **omavalitsuse teostatav riiklik järelevalve**

[„Riikliku järelevalve ettekirjutus“](#)

[„Järelevalve ebaseaduslikult ja omavoliliselt merre ehitamise üle“](#)

## märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamine

„[Avaldustele vastamine](#)“

# Pandeemia

Koroonaviiruse SARS-CoV-2 levik inimeste hulgas tuvastati esmakordselt 2019. aasta lõpus Hiinas. Üldiselt ollakse veendunud, et üksikud inimesed kandsid viirust siiski juba mõned kuud varem. Seda, kes oli [tegelikult esimene haigestunud inimene](#) ehk nullpatsient, kellest sai alguse praeguseks meie kõigi elu mõjutanud pandeemia, täpselt ei teata ja väga suure tõenäosusega ei saadagi teada. Samamoodi [ei teata täpselt](#) seda, kust viirus tuli ning mis sellest viirusest edasi saab.

Seesugune teadmatus ei ole erand, vaid pigem reegel. Kas me teame täpselt, kust tuli koroonaviirus [SARS-CoV-1](#) (2002) või miks see hääbus ja kogu maailma haaravaks epideemiaks ei kujunenud? Kas me teame, miks esimest korda tuvastatud koroonaviirus [MERS](#) (2012) ei ole seniajani suutnud inimeste seas edukalt levima hakata? Kas meil on täpselt teada uue [pandeemilise gripiviiruse](#) (2009) päritolu? Miks on just nüüd hakanud Euroopas levima [ahvirõugete viirus](#), mis varem oli meie jaoks vaid kauge, eksootiline ja üsna vähetähtis reisimisega harva kaasa toodud viirusnakkus?

Need on põnevad küsimused, millele teadlased üritavad leida tõepäraseid vastuseid. Üldiselt jäävad need vastused siiski hüpoteesideks, sest ammendava ja lõpliku tõe väljaselgitamine on keeruline. Seda võib olla raske ette kujutada, kuid hoolimata teaduse tohutust arengust on inimkonna teadmised nakkushaigustest, sealhulgas nende leviku ja muutuste üksikasjadest, endiselt piiratud. Võiks ju arvata, et tänapäeva molekulaargeneetilised meetodid või bioinformaatika revolutsioon võimaldavad välja selgitada põhjuse ja tagajärje seosed ning teha seda ka tagasi- või etteulatuvalt. Nii see siiski praegu veel ei ole.

Inimkond on kogu oma olemasolu kestel elanud koos nakkushaigustega. Seda nn kooselu võimaldab ühelt poolt inimese äärmiselt kohanemisvõimeline ja keerukas immuunsüsteem ning teiselt poolt nakkushaiguste võime ühtaegu muutuda ja kohaneda. Tarbetu on proovida lahata, kas see kooselu on sõbralik või vaenulik, kasulik või kahjulik. Eluslooduse aluseks on reeglitel põhinevad protsessid, mitte tunded ja hinnangud. Oluline on aga mõista, et selles kooselus toimuvadki pidevad muutused ja nendega kohanemine.



Üldiselt vallandub oluline muutus inimese ja nakkushaiguste tavapärasel kooselul tasakaalus just siis, kui on tekkinud uus või oluliselt muutunud omadustega nakkushaigus, mis suudab [inimeste hulgas](#) piisavalt hästi levida ning mille suhtes ei ole inimestel varasemast kooselust piisavat immuunsust. Just need kaks eeldust viisidki viimase globaalse pandeemiani. Selle tulemuseks oli nakkushaiguse kiire ja ulatuslik levik ning inimeste tavapärasest suurem haigestumine, ravivajadus ja suremus.

Muutusele järgneb aga teadaolevalt kohanemine ning see võib toimuda mitme vaheetapina tavapärase tasakaalu suunas. Seega ei saa õnneks ka ükski pandeemia olla igavene. 2020. aasta varakevadel alanud koroonaviiruse pandeemia võiks põhjendatult lõppenuks lugeda siis, kui SARS-CoV-2 ei ole enam olemas või kui saab hinnata, et inimese ja viiruse edasine kooselu kulgeb mõistlikus ja tavapärasel tasakaalus. [Üldise teadusliku konsensuse](#) kohaselt ei ole esimest tingimust võimalik saavutada ja see ei täitu mitmel põhjusel. Küll aga võib saavutada teise tingimuse ning [mitmete riikide hinnangul](#) on see tingimus juba täidetud.

Niisiis seisab meie, sealhulgas Eesti riigi ees küsimus: kas meil on jätkuvalt koroonaviiruse pandeemia? Ühte ja selget vastust sellele küsimusele ei ole, sest see eeldaks ühesugust arusaama, kuidas pandeemia mõistet sisustatakse. Eesti või Euroopa Liidu õigusruum seda ei tee. Saame küll rääkida pandeemia mõiste klassikalisest ehk levinuimast käsitlusest, kuid ka seda [kasutatakse ja mõistetakse jätkuvalt mitmeti](#), mis on juba varem põhjustanud [kriitilist arutelu](#).

Üldiselt on pandeemia mõistet sisustatud nõnda, et see tähendab igal juhul uue nakkushaiguse ülemaailmset levikut, kuid jätab täpsemalt kirjeldamata sellega [kaasneva mõju](#). Samas peetakse pandeemia mõiste all silmas just uue nakkushaiguse erakordselt kahjulikku mõju inimeste tervisele ja tervishoiusüsteemide toimivusele. Nakkushaigus, mis suudab küll tohutu kiirusega üle maailma levida, kuid põhjustab väga harva terviseprobleeme, ei pälviks tõenäoliselt pandeemiana erilist tähelepanu.

Maailma Terviseorganisatsioonil on olemas [õiguslik instrument](#) rahvusvahelise tähtsusega sündmuse või hädaolukorra nimetamiseks. Eesti õigusruumis on kasutusel [hädaolukorra](#) mõiste. Seega tuleks praegu, ligi kaks ja pool aastat pärast pandeemia algust, otsida vastust hoopis konkreetsemale küsimusele. Nimelt, kas koroonaviiruse levik põhjustab või saab suure tõenäosusega jätkuvalt põhjustada hädaolukorda? Kui see nii ei ole, siis võime vähemalt pandeemia [akuutse faasi lõppenuks lugeda](#). Võttes arvesse, et meie ja kogu inimkonna paratamatu kooselu SARS-CoV-2-ga jätkub veel vähemalt mõnda aega, tuleks ka

ühtlasi kirjeldada, mida seesugune hädaolukorrajärgne [kooselu tähendab](#).

Nii selle kui ka teiste küsimustega – eelkõige pandeemia ohjamise eesmärgil kehtestatud piirangute õiguspärasusega – tegeles õiguskantsler ka lõppenud ülevaateastal, vastates arvukatele avaldustele ja andes vajaduse korral õigusnõu nii piirangute kehtestajatele kui ka neile, kelle igapäevast elu need piirangud mõjutasid.

## Reeglid pandeemia ajal

Hoolimata paljudest endiselt vastuseta küsimustest kehtivad inimese ja nakkushaiguste kooslemises teatud muutumatud reeglid. Need reeglid on meile abiks, et saaksime pidevalt mõtestada, mida muutunud olukord tähendab ning mida selles olukorras teha saab või tegema peab.

Mõeldes pandeemia jooksul kehtinud ja kehtivatele reeglitele, tuleb teha selget vahet looduse seatud ja inimese kehtestatud reeglitel. Mingil põhjusel kiputakse neid siiski kas tahtmatult või tahtlikult segi ajama.

Viirus ei sulge koole, huviringe, spordihalle, teatreid või kinosid. Samamoodi ei nõua viirus tõendit või maski kandmist. Neid otsuseid teeb üksnes inimene. Seega, üksnes inimene saab vastutada, kas ja millisel kujul on need otsused vajalikud, põhjendatud ja mõõdukad. Inimese kehtestatud reeglite üle peab olema võimalik ja sageli on ka vajalik vaielda, sest piisavalt põhjendamatuid reegleid peab saama muuta või kehtetuks tunnistada.

Viirus on elus ja eluta looduse piiripealne nähtus, mille levik võib põhjustada inimeste nakatumist ja haigestumist. Riske ja nende tagajärgi saab osaliselt mõjutada, kuid osaliselt mitte. Näiteks ei saa inimene muuta koroonaviirusnakkuse raske haigusvormi selliseid riskitegureid nagu vanus või sellega kaasnev langenud immuunsus. Küll aga saab inimene vähendada oma nakatumise ja haigestumise riske.

Nende lihtsate looduse seatud reeglite üle võib, kuid pole üldiselt mõtet vaielda, sest neid ei ole võimalik põhimõtteliselt muuta või kehtetuks tunnistada. Targem on proovida neid reegleid paremini mõista – ikka selleks, et inimene saaks ise kehtestada põhjendatud ja tasakaalus reeglid mõistlike eesmärkide saavutamiseks.

Siiani pole teada, missugune konkreetne kohustuslik piirang ja millises ulatuses või millega koostoimes vähendas koroonaviirusesse nakatumist, haigestumist, haiglaravi vajadust ja surmajuhtumeid. Vaatamata suurele hulgale ja valdavalt modelleerimisel põhinevatele

uurimistöödele jäävad järeldused ikkagi hinnangulisteks. Nii näiteks tegi Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC) Euroopa Liidu liikmesriikide ekspertide hulgas hiljuti [metoodilise küsitluse](#), millest selgus, et enamik eksperte peab väga oluliseks leida vastus küsimusele, kui tõhusad on olnud elanikkonnale kehtestatud meetmed ja piirangud: asutuste sulgemine, maskide kandmise ja tõendite esitamise nõue jne.

Juba enne koroonaviiruse levikut välja kujunenud konsensusliku eksperdihinnangu järgi peetakse nakkuse edasise leviku esmaseks ja kõige tõhusamaks ning samas ka põhjendatumaks piirajaks nakkusekandja isoleerimist senikauaks, kuni ta terveneb. See tähendab, et inimesele, kellel on juba tuvastatud nakkus või kes on haigestunud, antakse soovitus või pannakse kohustus hoiduda kokkupuutest teiste inimestega ehk olla kuni tervenemiseni isolatsioonis. Ühtlasi [selgitatakse välja](#) temaga vahetult kokku puutunud inimesed, kes võivad suure tõenäosusega olla samuti nakatunud. Ka neile antakse soovitus või määratakse kohustus hoiduda teiste inimestega kokku puutumast ehk olla karantiinis kuni haiguse avaldumise ehk peiteperioodi lõpuni. Nakatunu või haigestunu isoleerimine ja nakkuskahtlusega inimese karantiin on nakkushaiguste epidemioloogilise juhtumikäsitluse ja nakkuse edasise leviku pidurdamise alustõde.

Kõik muud tegevused, sealhulgas ka kohustuslike piirangute vormis, saavad olla kaudse mõjuga. Need ei aita meil tegelda konkreetselt teadaolevate nakatumis- või haigestumisjuhtumitega. Eesmärk on mõjutada inimeste käitumist ja tegevust üldiselt sel viisil, et see aitaks nakkuse leviku riske vähendada. Näiteks võib olla eesmärgiks inimeste juhusliku füüsilise kokkupuute vältimine, mis omakorda vähendaks viiruse juhusliku leviku tõenäosust.

Selliste reeglite kehtestamisel tuleb igal valitsusel alati otsustada, kas nakkuse leviku tõkestamiseks sõnastatud reegel on soovituslik või kohustuslik. Nakkushaiguste epidemioloogia valdkonna rahvusvahelistel aruteludel, koolitustel ja kohtumistel ei kasutatud enne SARS-CoV-2 ilmnemist üldiselt selliseid väljendeid nagu *total lockdown* või *border closure*. Vastupidi, varasemad [rahvusvahelised õiguslikud kokkulepped](#) nägid ette, et uute nakkushaigustega seotud ohtude ilmnemise korral tuleb olla tasakaalukas, omavahel eelnevalt konsulteerida ja hoiduda mistahes piirangutest, mis pole mõõdukad. Seda, et soovitada inimestel käsi pesta või kohustada neid maski kandma, ei peetud isegi vajalikuks arutada.

Miks siiski eelnev konsensuslik uute nakkushaigustega seotud ohtude lahendamise praktika ja sellest arusaamine päädis enamiku riigipiiride, paljude ettevõtete ja tegevuste täieliku või

osalise ning ka korduva sulgemisega? Kas ja mida riigid selliste kohustuslike piirangutega saavutasid või millised olid nendega kaasnenud kahjud? Kas kohustuslike piirangutega saavutatud kasu oli kaalukam kui kaasnev kahju? Need on äärmiselt olulised küsimused, millele vastuse otsimine ei tohiks takerduda vastastikuse süüdistamise, eneseõigustamise ega kinnistunud veendumuste taha.

Õiguskantslerile esitati ülevaateperioodi vältel palju koroonapandeemiaga seotud avaldusi. Need tulenesid erinevatest asjaoludest, erines ka nende emotsionaalse laetuse tase. Valdavalt olid need kaebused valitsuse korraldustes ettenähtud piirangute ja nõuete kohta. Mõnel juhul tõid inimesed kaebustes välja ka ilmselgeid puudusi nii piirangute sisus kui ka nende kehtestamise viisis. Õiguskantsleril puudub siiski seadusega antud õigus hinnata valitsuse korraldustega kehtestatud reeglite õiguspärasust. Põhjendatud juhtudel on õiguskantsler juhtinud tähelepanu piirangutega seotud probleemidele nii valitsuse nõupidamistel kui ka avalikult. Kaebuse esitajatele on õiguskantsler saanud soovitada pöörduda oma õiguste parimaks kaitseks kohtusse.

Olgugi et paljude kaebuse esitanud inimeste hinnangul ei olnud valitsuse kehtestatud piirangud ja nõuded ette nähtud viisil põhjendatud, oli tihti probleemiks hoopiski nendest arusaamine. Korralduste vormistamise viis, sealhulgas sõnastus, ning nende sage muutmine tõi kaasa selle, et mitmed kaebuse esitanud inimesed lihtsalt ei saanud aru, millised piirangud või erandid konkreetsel juhul nende suhtes kehtisid või ei kehtinud. Seega tuli inimestele selgitada kehtivaid nõudeid ning anda soovitusi, et leida olukorras mõistlik lahendus.

## **Koroonapass**

Eestis kehtis Covid-tõendi nõue üle poole aasta ning tõendi väljastamise, selle kehtivuse ja esitamise tingimusi muutis valitsus mitmel korral. Seetõttu esitati õiguskantslerile Covid-tõendi nõude kohta ka arvukalt kaebusi. Avaldustes toodi välja olulisi ja põhimõttelisi puudusi nii tõendi sisulise, korraldusliku kui ka tehnilise poole pealt, mis enamasti olid kõik omavahel seotud. Tõendi väljastamise tingimusi ja erijuhtumeid puudutavatele avaldustele vastates on õiguskantsler selgitanud kehtestatud nõudeid ning vajaduse korral andnud soovitusi, kuidas olukorda lahendada.

## **Koroona „valesti“ läbipõdemine**

Kui küsida, kas ühte nakkushaigust on võimalik ka nii-öelda valesti läbi põdeda, siis

koroonaviiruse puhul tundus tõesti nii olevat. Õiguskantslerile esitasid arvukalt kaebusi just need inimesed, kes olidki koroonaviiruse justkui valesti läbi põdenud ja sattunud nõnda omamoodi anekdootlikku, kuid samas keerulisse ning ebaõiglasesse olukorda.

Kaebuste asjaolud taandusid põhimõttelisele vastuolule, mis väljendus selles, et ühest küljest oli arstil õigus panna Covid-19 diagnoos ka [laboratoorse kinnitusega](#), ent teisest küljest ei võimaldanud laboratoorse kinnitusega pandud diagnoos inimesel saada [Euroopa Liidu digitaalset Covid-tõendit haiguse läbipõdemise kohta](#). Euroopa Liidus oli nimelt esialgu kokku lepitud, et digitaalne Covid-tõend väljastatakse üksnes siis, kui haiguse diagnoos on kinnitatud laboratoorselt ja seda vaid viiruse nukleiinhapet (RNA-d) tuvastavatel meetoditel. Viiruse nukleiinhappe tuvastamiseks kasutatakse valdavalt polümeraasi ahelreaktsiooni meetodit ehk nn PCR-testi.

Selline vastuolo haiguse diagnoosimise võimaluste ja Euroopa Liidu digitaalse Covid-tõendi väljastamise tingimuste vahel põhjustas omamoodi absurdse olukorra, et hulk inimesi oligi koroonaviiruse piltlikult öeldes valesti läbi põdenud. See tähendab, et nad olid küll haiged olnud ja neil oli selle kohta arsti diagnoos, kuid sellest ei piisanud Euroopa Liidu digitaalse Covid-tõendi saamiseks.

Siin on oluline märkida, et neile inimestele oli arst pannud Covid-19 diagnoosi igati korrektselt ehk [rahvusvaheliste](#) ja [riigisiseste](#) juhiste järgi ning kooskõlas valdkonna [õigusaktiga](#). Diagnoosi pannes sai arst aluseks võtta esinenud haigustunnused ja/või teadaoleva lähikokkupuute teise inimesega, kelle Covid-19 diagnoos oli laboratoorselt kinnitatud.

Näiteks võib tuua olukorra, kus esmalt haigestus üks pereliige, kellele tehtud laboratoorne PCR-test kinnitas koroonaviirust. Seejärel haigestusid teised pereliikmed. Praktilisest vajadusest lähtudes ei olnud vaja neile laboratoorset PCR-analüüsi teha, sest haigustunnuste ja pereliikmetega kokkupuute põhjal oli võimalik piisavalt veenvalt järeldada, et kõik pereliikmed olid haigestunud koroonasse. Sellisel viisil laboratoorse analüüsita nakkushaiguse diagnoosi panek pole erand, vaid üldlevinud praktika. Üldjuhul tehakse laboratoorne analüüs arsti otsusel. Haigustekitaja laboratoorne kinnitamine võib olla vajalik näiteks selleks, et arst saaks otsustada, milliseid ravimeid patsiendile määrata. Koroonakoduseks raviks ei ole aga seniajani kindlat ravimit, seega tähendab koroonaravi üldjuhul ägedate haigustunnuste (köha, palavik, pea- või lihasvalu jms) leevendamist selleks ettenähtud tavapäraste ravimitega.

Euroopa Liidu digitaalse Covid-tõendi väga kitsad ja piiratud väljastamistingimused tekitasid

küsimusi ka seetõttu, et samal ajal oli Euroopa Liidus kokku lepitud [ühetaolised haigusjuhtude mõisted](#). Selle mõiste järgi oli kinnitatud haigusjuhuga tegu siis, kui see oli tõendamist leidnud laboratoorse analüüsiga. Laboratoorseks kriteeriumiks on ja oli tingimus, et patsiendi antud uuringuproovist on tuvastatud koroonaviiruse nukleiinhape (RNA) või antigeen. Seega sobinuks haigusjuhu mõiste kohaselt haiguse laboratoorseks kinnitamiseks ka antigeenitest, kuid [Covid-tõendi väljastamiseks](#) sellest ei piisanud. Niisiis, kui Covid-19 diagnoos oleks olnud kinnitatud laboratoorselt ning viiruse antigeeni tuvastavat meetodit kasutades, ei oleks sellest Euroopa Liidu digitaalse Covid-tõendi saamiseks ikkagi piisanud.

2022. aasta varakevadel muutis Euroopa Komisjon [Covid-tõendi väljastamise tingimusi](#). Need tingimused nägid ette võimaluse väljastada tõend ka siis, kui Covid-19 diagnoos on kinnitatud antigeenitesti alusel. See tekitab põhjendatud küsimuse, kui tõsiselt võetavatel argumentidel põhines varem digitaalse Covid-tõendi väljastamisele seatud nõue.

Veelgi kummastavam on aga asjaolu, et Euroopa Liidu Covid-tõendite tingimused võimaldasid antigeeni kiirtesti alusel anda inimesele kehtiva Covid-19 testimistõendi. Seesugust tõendit peeti piisavalt usaldusväärseks kinnitamaks, et testi negatiivse tulemuse korral ei kannu inimene sel hetkel koroonaviirust. Ometi ei sobinud antigeenitest haiguse läbipõdemise kinnituseks.

Üldiselt on teada, et antigeenitestid on võrreldes PCR-testiga väiksema tundlikkusega. See tähendab, et antigeenitesti puhul on suurem võimalus saada valenegatiivne tulemus. Valenegatiivne tulemus tähendab seda, et inimene on tegelikult nakatunud, kuid test ei ole piisavalt tundlik, et seda tuvastada. Seega sobiksid antigeenitestid pigem just haiguse diagnoosi kinnitamiseks kui nakkuse või haiguse välistamiseks.

Vastuolu haiguse diagnoosimise nõuete ja võimaluste ning Euroopa Liidu digitaalse Covid-tõendi saamise tingimuste vahel süvendas ka laialt levinud väärarusaam, justkui oleksid Euroopa Liidu digitaalse Covid-tõendi väljastamiseks kokku lepitud tingimused absoluutsed ja ülimuslikud ning nende järgi tuleks hoopis arstil teha otsuseid, kuidas tuleb haiguse diagnoosi panna. Selle kohta, miks Euroopa Liidu Covid-tõendite saamiseks just sellised tingimused seati, on nimetatud mitmeid tehnilisi põhjusi. Üldiselt peaks tehnilised tingimused määrama siiski meditsiinilistel teadmistel põhineva tegevuse järgi, mitte aga vastupidi.

Seaduse kohaselt ei saa õiguskantsler teha järelevalvet Euroopa Liidu õigusaktide üle. Selliste õiguslike Euroopa Liidu üleste kokkulepete arutelu ja kooskõlastamise juures esindab liikmesriiki vastutav ministeerium.

Valitsuse korraldustes kehtestati nõuded ja nendes loodud erisused ühetaoliselt nii laboratoorselt kinnitatud kui ka kinnitamata Covid-19 diagnoosi saanud inimestele. Seega loeti haiguse läbi põdenuks iga inimene, kellele oli pandud Covid-19 diagnoos. Haiguse läbi põdenud inimeste jaoks olid valitsuse korraldustes ette nähtud erisused, mille kohaselt ei pidanud nemad pärast kokkupuudet Covid-19 diagnoosi saanud inimesega jääma karantiini. Korralduste kohaselt võis inimene seega osaleda ka tegevuses, milleks nõuti kehtivat Covid-tõendit.

Keerulisse olukorda sattusid aga need, kellele arst oli küll Covid-19 diagnoosi pannud, kuid kellel ei olnud võimalik saada Euroopa Liidu nõetele vastavat digitaalset Covid-tõendit. Eestis olid loodud e-lahendused üksnes Covid-19 digitõendite väljastamiseks. Muudel tingimustel antavaid tõendeid, sealhulgas tõendeid laboratoorse kinnituseeta haiguse läbipõdemise kohta, tuli inimestel taotleda arstilt ja need väljastati paberil. Pabertõendi ehtsuse tõendamiseks jäi hätta nii tõendi omanik kui ka ettevõtte, kes seda kontrollima pidi.

## **Haiguse „valesti“ läbipõdemisega tekkinud antikehad**

Õiguskantslerile kirjutas mitu inimest, kellel oli laboratoorselt tuvastatud koroonaviiruse vastased antikehad, kuid kes selle tõttu olid sattunud veelgi vastuolulisemasse olukorda. Nimelt ei olnud võimalik Euroopa Liidu digitõendite tingimuste kohaselt väljastada haiguse läbipõdemise tõendit ka antikehade testi positiivse tulemuse alusel. Seesuguse [soovituse](#) andis ka Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC), viidates ennekõike tehnilistele ning immuunsuse ja selle kestusega seotud teadmislünkadele.

Õnneks ei pandud antikehade testide üldist sobilikkust ja usaldusväärsust [põhimõttelise](#) kahtluse alla. Samas [ei soovitanud](#) Terviseamet antikehade testi tulemuse põhjal Covid-19 diagnoosi määrata, viidates mingil põhjusel selle ebausaldusväärsusele.

Nakkuse esinemist või haiguse läbipõdemist on teatud tingimustel võimalik laboratoorsete meetoditega kinnitada ka siis, kui inimene ei ole enam nakkusohtlik ega haige ning tema organismist ei ole võimalik enam leida haigustekitajat. Kui haigustekitaja suhtes on inimesel tekkinud immuunvastus, siis seda saab tuvastada teatud tingimustel. Kõige rohkem kasutatakse uuringumeetodeid, mis suudavad tuvastada inimese organismis haigustekitaja

vastu tekkinud antikehi, seega nn antikehade teste. Antikehad tekivad enamjaolt ka pärast vaktsineerimist. Seega, kui inimest ei ole Covid-19 vastu vaktsineeritud, kuid tal tuvastatakse haigustekitaja vastased antikehad, siis tähendab see ikkagi seda, et inimene on millalgi varem nakatunud koroonaviirusega.

Inimesed töid välja mitmeid põhjusi, miks neile ei pandud laboratoorselt kinnitatud Covid-19 diagnoosi sel ajal, kui nende organismis oleks saanud haigustekitajat veel tuvastada. Avaldustest ilmnas näiteks, et inimesel jäi laboratoorne analüüs tegemata, sest tal ei olnud sõidukit, millega ta saanuks testimispunkti sõita. Kohusetundliku inimesena ei tahtnud ta haige ja nakkusohtlikuna ühissõidukit kasutada ning nõnda jäigi proov andmata. Samal ajal tuletati ju pidevalt meelde, et haige inimene peab püsima kodus ja hoidma teistega distantsti.

Avaldustes nimetati põhjusena ka seda, et kuna haigus oli ägeda loomuga ja enesetunne väga halb, jäi testimispunkti minemata. Pealegi ei peetud PCR-testiks proovi andmist enne Covid-tõendi kehtestamist sedavõrd oluliseks ning haigus põeti läbi kodus.

Õiguskantslerile kirjutati ka juhtumitest, kus järjest haigestusid kõik pereliikmed, aga mõnel neist jäi PCR-testi tulemus piiripealseks ning kordustest osutus juba negatiivseks. Piiripealne PCR-test tähendab seda, et tulemus ei võimalda piisava usaldusväärsusega kinnitada haigustekitaja olemasolu. PCR-testi tulemus aga võib sõltuda sellest, millises nakkuse või haiguse faasis uuringuproov võetakse. Näiteks kui inimene on juba tervenemas, ei pruugi enam proovis piisavalt haigustekitaja materjali olla.

Kõik need inimesed said aga hiljem laboratoorse antikehade testiga positiivse tulemuse, mis võimaldab üsna usaldusväärselt tagasiulatuvalt kinnitada, et nende haigestumine oli põhjustatud just koroonaviirusest. Loomulikult oli ka neid, kes läksid lihtsalt uudishimust tegema antikehade testi ja testi tulemus osutuski positiivseks. Üldiselt on teada, et suur hulk inimesi võibki koroonaviiruse läbi põdeda kas väga tagasihoidlike haigustunnustega, mida inimene isegi tähele ei pane, või haigusele tavapäraselt mitteomaste haigustunnustega, mida inimene ei oska seostada koroonaviirusega.

Samas ilmnas suur vastuolu nendele inimestele antud soovituste ja nende kohta kehtivate piirangute vahel. Nimelt käsitleti erialastes soovitustes ja juhistes antikehade testi positiivset tulemust kui haiguse läbipõdemise (piisavat) kinnitust. Nii oli see näiteks Sotsiaalministeeriumi immunoprofülaktika eksperdikomisjoni soovituses ning Terviseameti juhistes tervishoiutöötajatele. Meditsiinilistel argumentidel põhinev soovitus nägi ette, et neid inimesi tuleks pidada haiguse läbi põdenuteks ning vaktsineerida Covid-19 vastu üksnes ühe



vaktsiinidoosiga kuue kuu möödumisel antikehade tuvastamisest. Selline soovitus anti nii vaktsineerimise tõhusust kui ka ohutust silmas pidades. Seega arvestati vaktsineerimise soovitusel, et antikehade testi positiivse tulemuse saanud inimene on tõendatult haiguse ikkagi läbi põdenud, aga haiguse tagasiulatuva diagnoosimise tähenduses ei olnud antikehade testi tulemus justkui piisavalt sobilik ega usaldusväärne ning seda ei soovitatud. Samuti ei olnud antikehade testi tulemus piisavalt usaldusväärne, et selle alusel vabastada inimene karantiinikohustusest või võimaldada tal osaleda tegevustes, mille jaoks nõuti Covid-tõendit.

See vastuolu pani mitmed inimesed sundolukorda, kus neil oli valida kahe võimaluse vahel. Esiteks võisid nad järgida oma arsti meditsiinilistel põhjendustel antud soovitusi lasta end vaktsineerida alles pärast kuue kuu möödumist antikehade testi positiivse tulemuse saamisest. Seejuures tuli arvestada, et selle kuue kuu jooksul kehtisid nende suhtes valitsuse korraldustega kehtestatud karantiinipiirang ning kontrollitud tegevustes osalemise keeld, mille rikkumisel ähvardati karistusega. Teine võimalus oli meditsiinilistel põhjendustel antud soovitusi eirata ning lasta end ikkagi vaktsineerida enne kuue kuu möödumist, selleks et vabaneda karantiinipiirangust ja saada võimalus osaleda kontrollitud tegevustes.

## **Muud Covid-tõendiga seotud probleemid**

Mõni inimene kurtis avalduses, et ta ei ole Covid-tõendit saanud, sest tema vaktsineerimiskuur jäi pooleli pärast esimest vaktsineerimist tekkinud raskete kõrvaltoimete kahtluse tõttu. Nii ei olnud inimesel vaktsineerimistõendit ega ka tõendit selle kohta, et talle on vaktsineerimine vastunäidustatud. Siin tuleb mõista, et arst ei pruugi teha vaktsineerimise püsiva vastunäidustuse otsust kohe, vaid soovib enne seda teha lisauuringuid. Samas tuleks arstil siiski arvestada olukorraga, millesse inimene on sattunud, ning väljastada sobiv tõend vaktsineerimise ajutise vastunäidustuse kohta.

Õiguskantslerilt on küsitud, kas teatud olukordades ja kohtades on tõendi nõudmine lubatud ja loogiliselt põhjendatud. See sõltub konkreetsetest asjaoludest ja parajasti kehtivatest tingimustest. On kirjeldatud olukordi, kus tõendi küsimine ei olnud tõepoolest põhjendatud: näiteks siis, kui seda nõuti tervishoiuteenuse osutamiseks või lapsevanema kooliaktusele lubamiseks. Õiguskantsler selgitas, et ka vaktsineerimata inimene peab saama tervishoiuteenuseid ning vanemaid ei saa aktuselt ja lastevanemate koosolekult kõrvale jätta, sest lapsevanem ei ole koolis kõrvaline isik, vaid tal on õigus ja kohustus seista lapse huvide eest.

Üsna palju avaldusi puudutas küsimust, kas Covid-tõendita lapsevanem tohib saata last huviringis või treeningul. Küsiti ka seda, kas tohib külastada oma lähedast haiglas või hooldekodus, kui ei ole ette näidata Covid-tõendit ning ei ole raha PCR-testi tegemiseks. Kaevati selle peale, et terve, kuid vaktsineerimata laps pidi lähikontakti korral jääma isolatsiooni ega saanud käia koolis ja huviringis. Osa vanematest võttis lähikontakti vältimiseks lapsed huviringist ja trennist hoopis ära.

On ka neid, kes peavad koroonavastase vaktsiini manustamist teaduskatseks ja on palunud õiguskantsleril katsetustele piir panna. Teaduspõhine meditsiin on sellised väited järjekindlalt kummutanud.

## Õigusruumi kohendamine

Nagu kõigis teistes riigi korraldatavates valdkondades tugineb riik ka nakkushaiguste ilmlemise ja leviku olukorras seadustele ja teistele õigusnormidele. Nakkushaiguste küsimusi reguleerib eraldi nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus ehk NETS.

Pärast koroonapandeemia puhkemist 2020. aasta kevadel sai selgeks, et tol ajal kehtinud NETS ei võimalda seesuguse tundmatu nakkushaigusega toimetulemist parimal viisil. Juhul kui epidemioloogiline olukord näeb ette kogu elanikkonna põhiõiguste ja -vabaduste ulatuslikku piiramist, peab kogu sellealane tegevus olema kooskõlas põhiseadusega ning alluma rangele järelevalvele.

Pärast pandeemia puhkemist algasid üsna varsti ka arutelud NETS-i muutmise üle. Viimane ulatuslik muudatuste pakett valmis valitsuses 2022. aasta veebruaris ning esitati Riigikogule arutamiseks. Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees küsis õiguskantsleri arvamust NETS-i muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) kohta.

Õiguskantsler tõi oma [arvamuses](#) välja nii eelnõuga kui ka seadusega tervikuna seotud probleemid.

Mõnevõrra selle seisukohaga kattuvalt tuli õiguskantsleril koostada Riigikohtule arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-4. See käsitles Tallinna Halduskohtu taotlust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks NETS-i sätteid osas, milles need võimaldavad kehtestada piiranguid lähtuvalt haiguse läbipõdemisest ja vaksineeritusest, määratleda nakkushaiguse vaksineerimise ja läbipõdemise tingimusi ning kohustada isikuid terviseuuringuteks ja diagnoosimiseks lähtuvalt valitsuse korraldusest nr 305.

Õiguskantsler tuvastas oma [mahukas arvamuses](#), et vaidlustatud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) sätteid on vastuolus põhiseadusega, sest annavad täitevõimule liiga laiad, täpsustamata ja piiritlemata volitused põhiõiguste piiramiseks. Volitusnorm, mis jätab täitevõimule piirangute, nende eesmärkide ja intensiivsuse valimisel vabad käed, on lubamatu. Millistes olukordades ja millised piirangud tohib kehtestada, peab otsustama Riigikogu seaduses. Kui tekib seaduses kirjeldatud olukord, on täitevõimu ülesanne valida seadusega lubatud piirangute seast eesmärgipärane proportsionaalne piirang ning kohaldada seda üksnes seal, kus vaja, ja nii kauaks, kui vaja.

Põhiseadusvastane on üldkehtivate, määratlemata isikute ringile määratlemata olukordadeks seatavate kohustuste kehtestamiseks ette antud korralduse vorm. Oluline on eristada volitusnormi alusel antavate aktide liike. Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks mõeldud üldkohustuslikud käitumisjuhised tuleb kehtestada määruse vormis. Määrused avaldatakse Riigi Teatajas ja nende faktilised alused tuleb pidevalt üle vaadata. Määruse puhul on tagatud põhiseaduslikkuse järelevalve. Korraldused on üksikjuhtumite lahendamiseks.

Õiguskantsleri hinnangul tegi Tallinna Halduskohus tegi õigesti, kui algatas NETS-i normide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse. Korraldustega kehtestatud piirangute õiguspärasust hindab halduskohus, seega ei ole NETS-i normide põhiseaduslikkuse järelevalve raames vaja üksikasjalikult analüüsida nende normide alusel antud korralduste eesmärgipärasust ja proportsionaalsust ehk hinnata korralduste eneste õiguspärasust.

## **NETS-i põhimõttelised probleemid**

Koroonaviiruse pandeemia on väga selgelt toonud välja kehtiva seaduse puudused, mida pole võimalik lahendada üksnes seaduse sätteid täpsustava või täiendava eelnõuga. Seaduse

puudused on põhimõttelised ja ulatuslikud ning seetõttu on vaja koostada uus tänapäevane ja praktilise elu vajadustele vastav seadus.

Haiguspuhanguga seotud olukorra lahendamiseks võib tekkida vajadus ulatuslikult piirata põhiseadusega määratud põhiõigusi ja -vabadusi. Seetõttu peab seadus olema koostatud nii, et igal inimesel on võimalik aru saada, milliste ohtude korral, millistel eesmärkidel ja tingimustel ning mil viisil ja kes võib inimese põhiõigusi ja -vabadusi piirata.

Nakkushaiguste levik ja inimeste haigestumine ei ole erakordne nähtus, vaid meie igapäevane reaalsus. NETS-i üks mõtte ongi seesuguse reaalsuse korraldamine parimal viisil.

Nakkushaiguste levik ja neisse haigestumine muutuvad pidevalt ning teatud tingimustel võib see tähendada ka erakordset ohtu. Just selliste ohtudega hakkamasaamiseks peab riigil olema õigus ja kohustus inimeste tervise kaitseks ning tervishoiusüsteemi toimimise tagamiseks vajadusel kehtestada piiravaid reegleid.

Selleks et nakkuse levikuga seotud ohule edukalt vastu astuda, tuleb see oht seaduses piisava selguse ja põhjendatusega sõnastada. Kehtiv seadus kasutab selleks *eriti ohtliku ja uudse ohtliku nakkushaiguse* mõistet. Seaduses on ka ette nähtud, et just nende nakkushaiguste korral võib olla vajalik inimese põhiõigusi ja -vabadusi piirata. Probleem tekibki nende mõistete sisustamisel.

Seadus näeb ette, et *eriti ohtlik nakkushaigus* on suure nakatuvusega haigus, mis levib kiiresti ja ulatuslikult või mille kulg on raske või eluohtlik. Sellele eriti ohtlikke nakkushaigusi ühetaoliselt iseloomustavale lausele järgneb seaduses loetelu: katk, koolera, kollapalavik, viiruslikud hemorraagilised palavikud ja tuberkuloos.

Näeme, et loetelus ei ole mitmeid suure nakatuvusega haigusi, mis levivad kiiresti ja ulatuslikult. See ei saaks olla põhjendatud, sest ka näiteks hooajalised viirusnakkused on üsna suure nakatuvusega ning levivad kiiresti ja ulatuslikult. Ka seaduses eriti ohtlikena välja toodud nakkushaigused levivad üsna erineval viisil, erineva ulatuse ja intensiivsusega ning maailma eri piirkondades. Näiteks levib kollapalavikku põhjustav viirus vektorite vahendusel, kelleks on kindlad sääseliigid. Seega, kollapalavik ei levi otse inimeselt inimesele ning selle peamised püsiva levikuga piirkonnad on troopilised Aafrika ja Lõuna-Ameerika maad. Euroopas ega ka Eestis teadaolevalt kollapalaviku viirus püsivalt ei levi ning haigestunu saab olla ennekõike reisilt nakkuse saanud inimene.

Seaduses esitatud nimistus ei ole ka kaugeltki kõiki nakkushaigusi, mille kulg võib olla raske

või eluohtlik. Ühtlasi tuleb silmas pidada, et enamik nakkushaigusi võib olla kerge, keskmise, raske ja ka üliraske kulgemisega. Raskete ja üliraskete ehk eluohtlike haigusvormide tõenäosus sõltub väga paljudest teguritest, sealhulgas tihti individuaalsetest teguritest, näiteks kaasuvatest haigustest. Kui suure tõenäosusega peaks üks nakkushaigus raskeid ja üliraskeid haigusvorme põhjustama, et see kantaks eriti ohtlike nakkushaiguste nimekirja – see ei selgu seadusest ega ole määratud ühetaoliselt ka rahvusvaheliselt.

Paratamatult tekib küsimus, kas eriti ohtlikke nakkushaigusi ühetaoliselt iseloomustavad omadused on kehtivas seaduses määratud piisava põhjendatusega. Samuti tuleb küsida, kas konkreetne eriti ohtlike nakkushaiguste valik on seaduses ühtaegu põhjendatud ja samas ammendav. Osaliselt koosneb nimistu nakkushaigustest, mida on varem ülemaailmse leviku piiramise seisukohast peetud rahvusvaheliselt oluliseks. Teisalt koostati kehtiv NETS 2003. aastal ning eriti ohtlike nakkushaiguste loetelu on püsinud muutumatuna juba peaaegu 20 aastat.

Muutused tavapärasel nakkushaiguste levikus ja neisse haigestumises toimuvad pidevalt. Samuti võivad aja jooksul muutuda varasemad teadmised nakkushaigustest ning tekkida ka tõhusad võimalused nende haiguste ennetuseks ja raviks. Silmas tuleb pidada, kui oluline on eriti ohtliku nakkushaiguse mõiste sisuline ja õiguslik tähendus: just sellest sõltub, kas põhiõigusi ja -vabadusi saab piirata.

Koroonaviiruse SARS-CoV-2 ilmnemisel võeti NETS-is kasutusele *uudse ohtliku nakkushaiguse* mõiste. Seadus ei nimeta uudse ohtliku nakkushaigusena mitte ühtki konkreetset nakkushaigust ning seda pole ka mõiste kasutuselevõtmisel soovitud. Seega saab nakkushaigust pidada uudseks ohtlikuks nakkushaiguseks siis, kui see vastab mõistes nimetatud tingimustele. Nii saab näiteks SARS-CoV-2 pidada uudseks ohtlikuks nakkushaiguseks, kui sellel on eriti ohtliku nakkushaiguse tunnused, kui seda ei saa tõhusalt ravida või kui see ravi ei ole kättesaadav või kui selle haiguse levik võib ületada haiglate ravivõimekust.

Uudse ohtliku nakkushaiguse lisatingimused (puudub või ei ole kättesaadav tõhus ravi või selle levik võib ületada haiglate ravivõimekust) lubavad samuti väga laia tõlgendamist ning mõiste kohaldamist paljudes erineva iseloomu ja ohutasemega olukordades. Näiteks puuduvad ühesed kriteeriumid, milliste ravitulemuste puhul peetakse ravi (sh ravimit) üldiselt tõhusaks või vastupidi. Ravi tulemuslikkus sõltub suurel määral ka patsiendi üldisest seisundist, sealhulgas kaasuvatest haigustest. Ka haigestunu sümptomite ravi võib olla tulemuslik ja tõhus isegi juhul, kui puudub haigustekitaja vastane ravim. Teisalt, enamiku

hingamisteede ägedaid haigusi põhjustavate viiruste vastu ei olegi olemas haigustekitaja spetsiifilist ravimit, või kui see on olemas, siis jääb selle tõhusus üldiselt mõõdukaks.

Seega on tegemist järjekordse üheselt määratlemata ning üksikisikute puhul varieeruva tingimusega. Sellise tingimuse tähtsus nakkushaiguse määramisel uudeks ja ohtlikuks jääb seega küsitavaks.

Võib mõista, et seadusesse sooviti tuua uudse ohtliku nakkushaiguse mõiste, kuivõrd nakkushaigustega seotud uusi ja muutunud ohte pole võimalik ette näha. See ju teebki need haigused uuteks ja ohtlikeks. Seega tuleb luua õigusruum, mis võimaldaks tegutseda olukorras, kus inimeste seas hakkab levima näiteks uus (nagu Covid-19) või ka varem teada olev, kuid oluliselt muutunud omadustega nakkushaigus (uus gripiviiruse tüvi). Vähemalt esialgu pole teada, millised on levima hakanud nakkushaiguse tegelikud omadused, võimalikud mõjud, ravivõimalused jne. Järelikult me ei tea, kas see nakkushaigus on või võib see kujuneda eriti ohtlikuks nakkushaiguseks. Teadmised uue või oluliselt muutunud omadusega nakkushaiguse kohta aja jooksul täienevad. Seni võib olla vajalik toetuda olemasolevate teadmistele ja riskihinnangutele ning käsitleda nakkushaigust eriohuna.

Sellise mõiste seadusesse toomine nõuab aga selle veelgi täpsemat määratlemist. Muu hulgas tuleb loetleda ka tingimused, millisel juhul saab nakkushaigust käsitleda kui uutset ja ohtlikku ning millal seda enam teha ei saa.

2022. aasta sügiseks oleme jõudnud omamoodi kentsakasse olukorda, kus [mitmed riigid](#) ei pea oma õiguskorra järgi SARS-CoV-2 enam ohtlikuks ning seda käsitatakse hooajalise viirusnakkusena. Eesti on jäänud ebamääraseks, sest NETS ei näe ette, kes ja millistele täpsematele kriteeriumidele tuginedes peaks andma põhjendatud hinnangu selle kohta, kas levima hakanud nakkushaigus on jätkuvalt uudne ja ohtlik.

Esmatähtsaid mõisteid sisustades tuleb arusaadavalt olla paindlik, kuid paindlikkus ei saa tähendada põhjendamatu ebamäärasust. Oluline on taas silmas pidada, et mõiste tõlgendamisest sõltub, kas on võimalik piirata inimese põhiseaduslike õigusi ja vabadusi.

## **Eriohud ja nende lahendamine**

Nakkushaiguste levikuga kaasnevate eriliste ohtudega hakkamasaamine algab arusaadavate ja saavutatavate eesmärkide püstitamisest. Need kaks tingimust on omavahel seotud. Kui eesmärgid ei ole arusaadavad, siis on neid ka väga keeruline saavutada. Teistpidi, kui eesmärgid ei ole saavutatavad, siis muutuvad lahendused, sealhulgas piirangud, samuti

arusaamatuks. Uue nakkushaigusega seotud ohu ilmnemisel tuleb seega esmalt selgeks teha, mida see oht tähendab.

Hingamisteede ägedad viirusnakkused, nagu näiteks gripiviirus- ja koroonaviirusnakkused, võivad kõige tõenäolisemalt põhjustada ülemaailmse levikuga pandeemiaid. Sellele aitavad kaasa nii nende nakkuste tõhusad levimisviisid (õhu kaudu, piisk- ja kontaktlevik), kui ka haigustekitajate kiiresti muutuvad omadused. Olukorras, kus uus viirusnakkus on juba tekkinud, see suudab inimeselt inimesele edukalt levida ning selle suhtes puudub piisav immuunsus, on pandeemia ärahoidmise võimalusi tegelikult väga vähe.

Peale selliste viirusnakkuste loomupäraste levimise omaduste tuleb arvestada ka ülemaailmset levikut soodustavaid tegureid. Maailmas elab ligi [kaheksa miljardit](#) inimest, neist üle poole linnastunud aladel. Intensiivne ja ulatuslik [rahvusvaheline liiklus](#) tähendab, et ühes maailma nurgas levima hakanud nakkushaigus võib jõuda teise maailma nurka vähem kui ööpäevaga ning isegi enne, kui see nakkushaigus on tuvastatud. Riikide võimed nakkushaigusi tuvastada, ennetada ja nende levikut piirata on äärmiselt erinevad. Nii pole seni suudetud välja juurida ka vaksineerimisega üsna hästi kontrollitavaid nakkushaigusi, nagu [leetrid](#) ja [lastehalvatustõbi](#). Inimtegevusest tingitud riskid, mis soodustavad uute ja muutunud omadustega nakkushaiguste teket ja levikut, on aga veelgi mitmetahulisemad.

Kirjeldatud kontekst aitab mõista, kuidas ja kas üldse saab põhjendatult ja mõõdukalt uue nakkushaiguse levikut ohjeldada. Teisisõnu, millised eesmärgid saavad olla põhjendatud ja saavutatavad. SARS-CoV-2 viirusnakkuse pandeemia alguses levis teiste seas ka Covidi nullpoliitika, mille eesmärk oli viirusnakkuse leviku täielik peatamine ja väljajuurimine. Olgugi et selle eesmärgi saavutamiseks pole mingeid eeldusi ja seetõttu on see võimatu, on see poliitika jätkuvalt jõus [Hiinas](#). Selleks käivitati enneolematult mahukas ja kulukas töö viiruse leviku tuvastamiseks ning põhjendati ulatuslikke põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid.

Kuigi Euroopa riikides nullpoliitikat ametlikult aluseks ei võetud, olid mitmed piirangud justkui seatud selle eesmärgi saavutamiseks. Näiteks on ilmne, et kui kõikides riikides on juba tuvastatud nakkushaiguse kohapealne levimine, siis riigipiiride sulgemisel või piiriületuse piiramisel ei saa olla ootuspärast eesmärki. Mitte ükski riigipiiri sulgenud või piiriületust piiranud riik ei suutnud ära hoida SARS-CoV-2 või selle uute tüvede kohapealset levikut. Seda eesmärki ei saavutatud inimeste kehatemperatuuri mõõtmise, testimise, karantiinide ega Covid-tõendite kontrollimisega. Teisisõnu, see eesmärk on saavutamatu. Saavutamatu eesmärki ei tohiks aga riik kehtestada inimeste põhiõiguste ja -vabaduste arvelt.

## **Täpne ja ajakohane mõisteaparaat**

NETS-i ja selle muutmise kontekstis väärrib kõik see rõhutamist selle tõttu, et seaduse tasandil tuleks kindlaks määrata kõige olulisemad põhimõtted. Näiteks peab seadus lubama kehtestada vaid piiranguid, mis on soovitava eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalikud. Nagu eelnevalt korduvalt nimetatud, peavad eesmärgid omakorda olema arusaadavad ja saavutatavad. Iga piirang nii eraldi kui ka kõigi piirangute osana peab olema loogiliselt põhjendatud ja tuginema metoodiliselt korrektselt saavutatud ning õigesti tõlgendatud teadustulemustele ja faktidele. Arusaadavalt peab piirangute kehtestamisel saavutatav kasu ületama kaasnevad kahjud.

Seadus peab igati toetama nakkushaiguste eriohtude vältimist ja nende tagajärgede leevendamist. Selleks saab seaduses kasutada olulisi mõisteid, mida sisustades antakse neile ühetaoline tähendus nii õiguslikus kui ka sisulises mõttes. Terminoloogiline ebatäpsus ja oluliste mõistete puudus põhjustab segadust seaduse rakendamisel ega soodusta probleemide lahendamist.

Nakkushaiguste ennetamise, seire ja tõrje valdkonnas kasutatakse mitmeid olulisi mõisteid. Enamik neist on aja jooksul ühtlustunud ka rahvusvaheliselt. Kahjuks ei ole Eestis praegu kehtiva NETS-i mõistete loetelu piisavalt ammendav ning mitmed mõisted on jätkuvalt sisustamata. Samuti ei ole mitmed mõisted sisustatud nii, nagu neid tavapärastelt rahvusvahelises praktikas kasutatakse.



Koroonaviiruse pandeemia jooksul on iga Eesti inimene kuulnud sõna *karantiin*. Karantiini peavad jääma haiged, aga ka terved inimesed, kes on haige inimesega kokku puutunud. Karantiin on kehtestatud justkui kogu riigis ja Eestis kehtiva seaduse mõistes saab karantiini kehtestada ka teenuste osutamisele.

Karantiini mõiste selline ebamäärane ja laialivalgub kasutamine pole siiski põhjendatud ning erineb märgatavalt sellest, kuidas erialases tähenduses ja [rahvusvaheliselt](#) mõistet kasutatakse. Üldlevinud rahvusvahelises praktikas tähendab karantiin siiski üksnes terve, kuid nakatuda võinud inimese tegevuse piiramist ja/või teistest eraldamist, selleks et vältida võimaliku nakkuse edasist levikut. Karantiini võib kehtestada samal põhimõttel ka nakatuda võinud loomadele või ka haigustekitajatega saastuda võinud kaupadele. Oluline on aga selle mõiste ühetaoline tähendus – karantiini puhul on võimalus ja kahtlus nakatumiseks või haigustekitajaga kokkupuuteks, mis võib leida kinnitust, kuid ei pruugi.

Seevastu juba haigestunud inimese tegevuse piiramine ja teistest eraldamine selleks, et vältida nakkuse edasist levikut, on rahvusvaheliselt sisustatud mõistega *isoleerimine*. Seda mõistet kasutatakse vajadusel ka nakkushaige looma või haigustekitajaga saastunud kaupade eraldamiseks. Isoleerimise kohta nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses aga mõiste puudub.

Siin pole tegu ülemäärase püüdlikkusega sõnastada seaduses kõikvõimalikke mõisteid, vaid neil mõistetel on ka sisuline ja õiguslik tähendus ning oluline põhimõtteline erinevus. Näiteks tuleb arvestada, et karantiini määratud inimene on terve ning tema tegevuste piiramine ja teistest eraldamine saab olla põhjendatud kuni nakkushaiguse peiteperioodi lõpuni. Isolatsiooni määratud inimene on aga haige ja talle on määratud diagnoos. Seega saab tema tegevuste piiramine ja teistest eraldamine olla põhjendatud kuni tervenemiseni ja nakatamisohu lõpuni.

Seega on ka nakkuse leviku riskide ja seetõttu piirangu ranguse mõistes tegemist küllalt erinevate olukordadega.

## **Piirangud tuleneva seadustest**

Kehtiv NETS annab valitsusasututele piisavalt piiritlemata volitused nakkushaiguste levi tõkestamiseks. Kui on ette teada, milliseid piiranguid ja mis tingimustel on vajanakkushaiguse leviku tõkestamiseks kehtestada, tuleb need sätestada seaduses. Seega peab seda tegema Riigikogu, täites temale õigusriigis ette nähtud õigusloome ülesannet.

Seadusega täidesaatvale võimule põhiõiguse piiramiseks antav volitus on põhiseaduspärane vaid siis, kui see seab täitevvõimule selged raamid ehk tingimused, millele vastavust on võimalik kohtulikult kontrollida. Seadus peab olema ka rolle jaotades selge ja vastuoludeta.

## **Distantsõpe ja laste vaksineerimine**

Õiguskantsleri poole pöördunud inimene palus selgitust, kas kõigi Tallinna koolide distantsõppele suunamine oli õiguspärane. Õiguskantsler [selgitas](#) oma vastuses, millisel õiguslikul alusel ja kellel on õigus koolides distantsõpet rakendada. Samasisulisi selgitusi on õiguskantsler andnud alates 2020. õppeaasta algusest korduvalt nii lapsevanematele, õpilastele kui ka õpetajatele (vt 2020/2021 aastaülevaade). Õiguslik raamistik oli sama ka avaldajale vastamise ajal, kuid olukord, millele normid kohalduvad, oli võrreldes 2020. aasta sügisega oluliselt muutunud.

Distantsõpe kui üks tervisekaitse abinõu on põhimõtteliselt lubatud, ent ainult siis, kui selle meetme kasutamine on konkreetset epidemioloogilist olukorda arvestades õigustatud. Seejuures saab kool tervisekaitsemeetme rakendamise aluseks võtta üksnes konkreetse kooli olukorra, muu hulgas andmed vaksineeritud ja läbipõdenud inimeste osakaalu õpilaste ja õpetajate seas. Viiruse leviku olukorda ega selle alusel ennustatavat haiglakoormust ei ole pädev hindama kooli direktor ega kooli pidaja.

Õiguskantslerilt paluti ka hinnangut Pärnu linna koolides distantsõppe rakendamise kohta. Õiguskantsler [leidis](#), et formaalselt ei võtnud Pärnu linn koolide pidajana vastu õigusakti, millega oleks otsustatud koolides distantsõpet rakendada või millega oleks koolijuhte kohustatud sellist otsust tegema. Distantsõppele ülemineku otsuse pidi tegema iga koolijuht ise. Siiski tuleb arvestada, et koolijuht võib mõista kooli pidaja antud juhust siduvana, ehkki vormiliselt see nii ei ole. Kooli pidaja ja Terviseamet andsid koolijuhtidele infot sel moel, mis võis suunata neid distantsõpet rakendama, samas selle õigustatuse eest vastutust võtmata.

Lõppenud ülevaateperioodil küsiti sageli ka seda, kas lapse vaksineerimiseks koolis peab olema vanema nõusolek. Samuti küsiti, kas koolid tohivad avaldada lastele survet Covid-19

vastu vaktsineerimiseks.

Õiguskantsler selgitas (vt nt [koolilaste vaktsineerimine Covid-19 vastu](#)), et Covid-19 vastu vaktsineerimisel kehtivad samasugused reeglid nagu teiste kaitsesüstide tegemisel.

Vaktsineerimine on vabatahtlik. Vabatahtlikkuse põhimõtte kehtib ühtmoodi nii täiskasvanutele kui ka noortele.

Patsiendi võib läbi vaadata ja talle protseduure teha (sealhulgas vaktsineerida) üksnes siis, kui ta on sellega nõus. See tähendab, et patsienti tuleb teavitada meditsiiniliste toimingute otstarbest, aga ka võimalikest ohtudest ja tagajärgedest. Seejärel saab patsient ise otsustada, kas anda selleks nõusolek või keelduda.

Alaealise patsiendi vaktsineerimiseks tuleb küsida nõusolekut lapsevanemalt, kuid vaktsineerimisega peab nõus olema ka laps ise (vt [lapsepatsiendi kohta käiva juhendi](#) punktid 17 ja 18). Kui aga noor inimene on arsti hinnangul ise piisavalt kaalutusvõimeline, tuleb arstil lähtuda noore enda otsusest. Sel juhul ei ole vanemal õigust lapse vaktsineerimise üle otsustada.

Vanus võib olla üks kaalutusvõime hindamise kriteerium, kuid see ei saa olla ainus kriteerium. Hinnang lapse kaalutusvõimele tuleb anda ikka konkreetsest olukorrast ja lapsest lähtudes, sest lapsed saavutavad küpsuse ja iseseisvuse erinevas eas. Kui laps tuleb arsti vastuvõtule koos vanemaga või vanema heakskiidul ning laps ja vanem on otsustamist vajavas küsimuses ühel meelel, pole arstil põhjust lapse kaalutusvõimet hinnata (vt lähemalt [juhendist](#)).

Kooliõde vaktsineerib koolis lapsi vastavalt sotsiaalministri määrusele, mille järgi küsitakse vaktsineerimiseks lapsevanema või mõne teise seadusliku esindaja nõusolekut. Sotsiaalministri määruse järgi teavitab kool lapsevanemat kavandatavast vaktsineerimisest vähemalt nädal ette ning küsib ka tema nõusolekut. Nõusolek või keeldumine vormistatakse kirjalikult ning seda säilitatakse õpilase tervisedokumentide hulgas. Kui õpilase vaktsineerimine mingil põhjusel ära jääb, lähtub koolitervishoiuteenuse osutaja vanema varem antud nõusolekust ning teavitab teda uuest vaktsineerimise ajast vähemalt üks nädal enne selle toimumist.

Kui üks vanem annab nõusoleku, võib kooliõde eeldada, et nõus on ka teine lapsevanem. Kui teine vanem nõus ei ole, ei saa ühe vanema nõusoleku alusel last vaktsineerida.

Praegu kehtivate seaduste järgi ei saa kool kohustada lapsi vaktsineerima, kuid võib jagada

teavet vaktsineerimise ja õppetöö korralduse kohta koolis. Näiteks sõltusid lähikontaktse õpilase karantiini jäämise reeglid sellest, kas õpilane oli vaktsineeritud või mitte ning kas ta lubas end koroonaviiruse suhtes testida. Selgitusi jagades peavad kooli töötajad jääma võimalikult neutraalseks. Kool ei tohi teha vaktsineerimiseks aktiivset kihutustööd. Samuti ei tohi kool lubada, et vaktsineerimata õpilasi koolis kiusatakse.

## Kiirtestimine koolis

Mitmed vanemad küsisid õiguskantslerilt õpilaste kiirtestimise kohta.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid, et testimine ei ole õpilastele kohustuslik. Kui laps või vanem testimisega ei nõustu, tuleb sellest kooli teavitada. Vanema keeldumine võib olla kirjutatud vabas vormis. Kui vanem ei ole mingil põhjusel jõudnud kooli keeldumisest teavitada, kuid laps ei soovi testi teha, piisab ka sellest, kui laps testi lihtsalt ei tee. Kool ei saa ühtki õpilast kohustada kiirtesti tegema. Kiirtestimisest keeldunud last ei jäeta kontaktõppest kõrvale.

Kiirtesti teevad õpilased juhust järgides ise. Kodus abistab lapsi vanem, koolis vajadusel õpetaja. Enese testimine Covid-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 testiga ei ole tervishoiuteenus, mida peab osutama tervishoiutöötaja. Seetõttu ei kohaldata enese testimisele kiirtestiga tervishoiuteenuse osutamist reguleerivaid võlaõigusseaduse sätteid.

Kiirtestimiseks nõusoleku küsimiseks ei ole kehtestatud kohustuslikku vormi. Oluline on, et nii lapsi kui ka vanemaid on testimisest eelnevalt teavitatud ning nii lastel kui ka vanematel on alati võimalus testimisest keelduda.

## Inimene ja loodus

Õiguskantsler näeb oma igapäevatoos eelkõige riigi ja inimese nurgelisi suhteid. Eriti selgelt vastanduvad huvid keskkonnaküsimustes: inimesed ei usalda keskkonnaametnikku, sest ametnik seab piiranguid ja kohati arusaamatuid nõudeid. Ametnikud omakorda lähtuvad vahel eeldusest, et loodust on vaja inimeste ja eeskätt maaomaniku eest kaitsta. Küllap mõnikord ongi.

Riik peab näitama suunda ja looma vajalikku taristut. Näiteks selleks, et kõik saaksid oma kodudes jäätmeid sortida ja need mugavalt sorditud kujul ära anda. Kui sorditud jäätmed töödeldakse ümber ning nendest valmivad uued esemed, siis innustab see inimesi ka

sortima. Praegu paistab jäätmemajandusest välja omajagu silmamoondust, mistõttu riigi pingutus selles valdkonnas ei ole veenev. Kui jäätmekoguste arvutusmeetodi vahetamise ja prügilavärvavas jäätmete sortimise asemel oleks loodud mugavad võimalused jäätmete sortimiseks ning oleks rajatud tehased sortitud jäätmete ringlussevõtuks, siis saaks igaüks aru, et jäätmete sortimisel on selge mõte ja seeläbi kaitstaksegi loodust. Riigil ja kohalikul võimul on suur arenguruum.

Ka riik ise peaks täitma kõiki seaduste ja määrustega seatud nõudeid. Kui veekogusid soovitakse kaitsta, siis ei saa anda heitvee järve juhtimiseks luba enne, kui on selge, et see veekogu ära ei riku. Kui peaks põrkuma mitu olulist avalikku huvi, siis tuleb riigil ka sellises olukorras langetada vajalikud otsused. Lahenduseks ei ole eraisikute ressursside ja närvide kulutamine, senikaua kui riigi ametkonnad omavahel vägikaigast veavad.

Riik ei peaks inimest loodusest tõrjuma, vaid juhendama, kuidas toimetada nii, et inimene tegutseks looduse osa ning loodushoidu panustajana. Nii on ka riigil lihtsam loodust kaitsta. Kui riik soovib, et poollooduslike kooslusi hoitaks korras seal karja kasvatades, siis kas ikka on mõistlik maaomanikku eemale tõrjuda, kui see tahaks karjatamiseks sobivale alale ehitada ööbimist võimaldava hoone. Samaväärseks alternatiiviks ei ole ju riigihanke korras trimmerdaja leidmine, kes korra aastas suurema heina maha niidab ning selle sinnasamma vedelema ja haruldasi taimi katma jätab. Kaotab omanik, aga pikemas plaanis ka loodus.

Võõristust tekitab seegi, kui riik keelab inimesel tema maal tormimurdu koristada ja olemasolevat küttepuitu kasutada isegi juhul, kui metsaomanik on valmis pinnase säästmiseks puidu metsast seljas välja vedama. Parem kõdunegu murdunud puud metsas... Looduskaitse seisukohast oleks ehk mõistlik näha seaduses ette võimalus, et kui kinnisasja omanik saab tundlikule alale ehitamiseks loa, siis tuleb tal täita ka konkreetseid kohustusi, näiteks kas niita või karjatada või hoiduda mõnest kindlat laadi tegevusest. Kui omanik kokkulepet ei järgi, siis tuleb ehitis lammutada.

Metsanduses on veelahe eri huvirühmade vahel isegi nii suur, et isegi teadlasi peetakse omadeks ja võõrasteks ning seetõttu ebausaldusväärseteks. Nii ei saa edasi minna. Sellises vastasseisus kaotavad lõpuks kõik, kuid kõige rohkem kannatab looduskeskkond, mille pärast see kemplus justkui üldse käibki.

Tundub, et muutuse saavutamiseks tuleb taastada usaldus. Maaomanikku ei tohiks pidada looduse vaenlaseks ning ametnik ei peaks olema repressiivorgan. Looduse kaitseks tuleb maaomanikul ja riigil teha koostööd. Koostöö peaks olema mõlemalt poolt siiras ning

eelarvamused üksteise suhtes tuleks kõrvale jätta. Riik peaks kuulama maaomaniku soove ja võimaluse korral lähtuma nendest. Kui maaomaniku soovide täitmine ei ole võimalik, siis seda peaks selgitama konkreetselt ja ausalt. Sobivaks põhjuseks ja keelamise ajendiks ei saa pidada üldist hirmu, et kui kellelgi lubatakse midagi teha, siis tuleks kindlasti lubada seda ka kõigile järgmistele. Igal järgmisel juhul on ju olustik teistsugune ning need juhtumid tulebki lahendada konkreetsest olukorrast lähtudes.

Üldsust ei ole põhjust pidada maaomanikust olulisemaks isegi siis, kui see üldsus on lärmakas ja eriti agar sotsiaalmeedias. Üldisi huve on juba silmas peetud keskkonnakaitse normide sõnastamisel. Mõistagi peab keskkonnaametnik arvestama ja kaitsma üldisi huve, kuid erinevate ja sageli vastanduvate huvide kaalumisel ei ole asjakohane eelistada häälekat huvirühma maaomanikule lihtsalt sel põhjusel, et nii pääseb riik või ametnik negatiivsest kajastusest sotsiaalmeedias.

Õigus on ilmselt bioloogil ja looduskaitseteadlasel Aveliina Helmil, kes Sirbis [kirjutas](#), et „üheks võimalikuks edasiseks teeks on looduskaitse teadlik integreerimine iga elaniku ellu ja tegevusse – nimetagem seda igaühe looduskaitseks“. Just see võiks tõesti olla riigi edasine taotlus – kaitsta loodust võimaluse korral igal pool ja koos maaomanikuga. Paljud maaomanikud seda oma südames soovivadki.

Riik ei peaks hakkama võimukalt otsustama, kuidas inimene oma maal elada tohib. Riik võiks olla partner, jagades omaniku muresid ja rõõme ning otsides maaomanike vajadusi arvestavaid lahendusi. Vastandumine ei vii meid edasi ning selle kaudu ei ole võimalik maaomanikke keskkonnakaitseesse haarata. Oluline on veenvalt selgitada, miks üks või teine tegevus või piirang on vajalik. Kui inimene mõistab, et tema tegevusest tõesti sõltub midagi, siis on ta üldjuhul valmis ka pingutama.

Loodan väga, et juba praegu toimivad ja mõtlevad sel viisil paljud keskkonnaametnikud. Nende tegevuse peale pole inimestel põhjust kaevata.

## Ehitus

### Põhjendamatud nõuded

Ehitusega kaasnev paberimajandus – planeeringud, projekteerimistingimuste, ehitus- ja kasutusteatiselise ning ehitus- ja kasutusloa menetlused – on sageli keeruline nii taotlejale kui ka lube menetlevale asutusele. Tihti põrkuvad ehituse taotleja, sellest mõjutatud isikute ja ka

avalikud huvid. Huvide tasakaalu on keeruline leida eriti neis omavalitsustes, kus on suur asustustihedus ja soovitakse aktiivselt kinnisvara arendada.

Mõnel juhul on linn või vald kehtestanud töö lihtsustamiseks oma korra. See võib sisaldada nõudeid, mille arvatav eesmärk on asjaajamist lihtsustada ja linna töökoormust vähendada. Niisuguseid tingimusi kehtestades võidakse taotlejalt nõuda mõnd lisadokumenti või selle vormistamist linnale sobival viisil. Paraku muutub kogu protsess mõnikord hoopis keerulisemaks. Näiteks Tallinnas on ehitusega seotud menetlused väga ajamahukad, mis osaliselt on tingitud linna kehtestatud ja mitte alati põhjendatud formaalsustest. Õiguskantsler on juhtinud sellele linnavõimu [tähelepanu](#) ja [nõudnud](#) muudatusi töökorralduses.

Linn tohib isikutelt nõuda üksnes menetluse eesmärgile vastavaid dokumente ja nende vajalikkus peab olema põhjendatud. Kinni tuleb pidada haldusmenetluse üldpõhimõtetest: menetlus peab olema eesmärgipärane, tõhus, võimalikult lihtne ja kiire, vältida tuleb liigseid kulusi ja ebaseaduslikke taotlejale. Kõik linna menetlustoimingud ja menetluse käigus isikutele esitatud nõuded peavad olema seaduslikud, kohased, vajalikud ja proportsionaalsed ning lähtuma eesmärgist. Iga esitatava nõude täitmisele kulub aega ja sageli ka raha. Põhjendamatu nõudeid esitades ja kulu põhjustades rikutakse hea halduse tava.

## **Riigilõiv ümberehituse tagantjärele seadustamise eest**

Seadus näeb ette, et ehitisregistrisse kandmata ehitise tagantjärele seadustamise eest tuleb tasuda 500 eurot riigilõivu. See erandlik menetlus hõlmab neid juhtumeid, kui ehitis on ehitatud ebaseaduslikult ehk ilma loata.

Ehkki seaduse sõnastus pole täpne, tuleb erandlike menetluste kohaldamisala tõlgendada kitsendavalt. Paraku on Tallinn siin seadust tõlgendanud laiendavalt ehk siis kohaldanud seda menetlust ka ehitisregistrisse kantud ehitise igasuguste ümberehituste korral. See koormab asjaosalisi, muu hulgas sellega, et neil tuleb tasuda suurt riigilõivu. Samas ei ole selle menetluse järele mingit praktilist vajadust: seadus seda ei nõua ning see ei soodusta ka ehitisregistri andmete korrastamist.

Õiguskantslerile saadetud avalduses kirjeldatud juhtumil nõuti ebaseadusliku ehitise seadustamise menetlust ja 500 eurot riigilõivu selle eest, et hoonele oli kunagi paigaldatud õhksoojuspump. Praegu saaks sellise õhksoojuspumba paigaldada ehitusteatise alusel ehk selgelt leebemaid nõudeid järgides.

Paljudes kunagi ammu ehitatud hoonetes on aegade jooksul tehtud ümberehitusi, sageli heas usus ja teadmata, et selleks oleks pidanud eelnevalt ka loa saama. Lisaks on tagantjärele väga keeruline tuvastada, millal ja mida ning kuidas on ümber ehitatud.

Õiguskantsler juhtis Tallinna linnapea tähelepanu, et ebaseaduslike ehitiste seadustamise menetlust ja sellega kaasnevat 500 euro suurust karistusliku mõjuga riigilõivu tuleb kohaldada vaid juhul, kui ehitise on rajatud ebaseaduslikult ning kui seda ebaseaduslikkust saab tõestada. Ehitise seadustamise menetlust ei pea kohaldama mistahes ümberehitustele, eriti siis, kui praegu kehtivate normide järgi saaks neid ümberehitusi teha ehitusloata.

## **Ühiskanalisatsiooniga liitumine Tallinnas**

Tallinnas on vanu asustuspiirkondi, kus kõik hooned ei ole liidetud ühiskanalisatsiooniga. Seda isegi juhul, kui tänaval on olemas kanalisatsioonitorustik ning liitumine oleks võimalik. Liitumine on sellisel juhul mõistlik nii keskkonnakaitse seisukohast kui ka kasutajate mugavuse tõttu. Kaob vajadus reovett kohapeal käidelda, mis tiheasustusega piirkonnas tähendab seda, et reovesi kogutakse lekkekindlasse mahutisse ja see tühjendatakse ehk purgitakse mahuti täitumise korral. Purgimine on tarbijale kulukam kui reovee suunamine otse ühiskanalisatsiooni.

Tallinnas takistab ühiskanalisatsiooniga liitumist sellega seotud suur kulu. Isegi kui tänavale on veetud kanalisatsioonitorustik, ei ole selle tänava ääres asuvate hoonete tarbeks alati rajatud liitumispunkte. See tähendab, et enne kinnistusesise torustiku rajamist tuleb luua liitumispunkt. Kui liitumispunkti eest peab maksma teenuse tarbija, siis võib töö kogumaksumus osutuda märkimisväärselt suureks – isegi siis, kui linn osaliselt liitumiskulu hüvitab.

Seaduse järgi katab vanades elamupiirkondades ühiskanalisatsiooni liitumispunktide ehitamise kulu vee-ettevõtja. See aga eeldab, et liitumispunkt on ette nähtud ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kavas. Sellest kavast lähtub vee-ettevõtja oma äriplaanis: kavas kajastatud investeeringud kanduvad edasi veeteenuse hinda ning seega tasuvad kõik vee-ettevõtja kliendid ühiskanalisatsiooni arendamise eest solidaarselt. Üksnes uutes



arenduspiirkondades kannab ühisveevärgi või  
-kanalisatsiooniga liituda soovija kõik tema liitumisega kaasnevad kulud ise.

Õiguskantsler juhtis Tallinna Linnavalitsuse [tähelepanu](#) vajadusele üle vaadata  
ühiskanalisisatsiooniga liitumise korraldus. Kuna parajasti koostatakse Tallinna ühisveevärgi ja  
kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2022–2033, paranevad loodetavasti lähiajal ka  
eramajade ühiskanalisisatsiooniga liitumise võimalused.

## Reovee kohtkäitluse nõuded

Õiguskantsler tegeles ka lõppenud ülevaateaastal kohalike omavalitsuste kehtestatud reovee  
kohtkäitluse nõuetega. Palusime Vinni vallal [muuta valla reovee kohtkäitluse eeskirja](#) nii, et  
see vastaks seadusele. Selles määruses oli mitmeid seadusega vastuolus olevaid sätteid, mida  
oleks olnud võimatu järgida ilma seadusega vastuollu minemata. Vinni vald tunnistas  
määruse kehtetuks ja kehtestas muudetud kujul uue määruse.

## Omandipiirangud üldplaneeringus

Õiguskantslerilt paluti selgitust, kuidas hüvitatakse üldplaneeringuga seatud  
omandipiiranguid. Küsija oli omavalitsus, kes pidi riigi kehtestatud nõuete täitmiseks  
üldplaneeringus ette nägema teetrassi.

Üldplaneeringuga kaasneva omandipiirangu tõttu ei saa maaomanik enam teetrassi alla  
jäävat maad kasutada piiranguteta – eelkõige ei saa ta sellele maale püstitada ehitisi. Samas  
ei ole teada, millal ja kas üldse sellele maa-alale tee ehitatakse, kuid omandi kasutamine on  
sellegipoolest pikaks ajaks piiratud. Kui tee ehitatakse, siis teealune maa võõrandatakse, aga  
seni peab omanik piirangut taluma.

Kuna sama küsimus võib tekkida paljudel sarnastel juhtudel, [selgitas](#) õiguskantsler kehtiva  
õiguse ja kohtupraktika põhjal kahju hüvitamise võimalusi. Omandipiiranguga – kui seda ei  
saa käsitada sundvõõrandamisena – ei kaasne alati õigust saada piiranguga tekkiva kahju  
eest hüvitist. Ka ei pea kahju hüvitamise kulu kandma üksnes omavalitsus, kui piirang  
seatakse riiklikest huvidest lähtudes ja omavalitsusel ei ole mingit võimalust piirangu  
kehtestamist vältida.

## Jahipidamine

Möödunud ülevaateastal sai õiguskantsler mitu kaebust jahipidamise korralduse kohta. Enamik neist avaldustest puudutas jahipiirkonna kasutusõiguse lube, mis annavad jahiseltsile õiguse mingis kindlas piirkonnas jahti pidada.

## Lubade andmine ja pikendamine

Praegu kehtiv jahiseadus (JahiS) jõustus 1. juunil 2013 ning see näeb ette, et seni kehtinud jahipiirkonna kasutusõiguse load on jõus kümme aastat ehk 31. maini 2023 ning et uued load antakse seaduses sätestatud nõuete kohaselt.

Probleem tekkis sellest, et Keskkonnaamet on juba alustanud jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamist, kuid on jätnud seejuures seaduse nõuded täitmata. Näiteks ei ole amet luba pikendades välja selgitanud, kas jahipiirkonna kasutamisest oleks huvitatud ka mõni teine Eesti jahiselts. Sellega seatakse ohtu eelkõige aus konkurents.

Ühtlasi on selgunud, et erinevad huvigrupid on jahiseadust tõlgendatud erinevalt, lähtudes eelkõige sellest, milline lahendus on konkreetsele osapoolle meeldivam. Erinevad tõlgendused on viinud konfliktideni lubade väljastamise ja pikendamise pärast, mis ongi tinginud vajaduse õiguskantsleri [selgituste](#) järele.

Selge on, et alates 1. juunist 2023 saab jahipiirkonna lube välja anda kehtiva jahiseaduse alusel ning varem kehtinud seadusele enam tugineda ei saa. Õiguskantsler [palus](#) Keskkonnaministeeriumil ja Keskkonnaametil oma halduspraktikas järgida seadust. Täitevõim ei saa omatahtsi seada avaliku piiratud ressursi kasutusse andmisele tingimusi või Riigikogu seatud tingimustest mööda vaadata.

Jahipiirkonna kasutusõigus on avalik piiratud ressurss. Kasutusõigus annab jahipiirkonna kasutajale võimaluse selles piirkonnas elavatele ulukitele jahti pidada, kusjuures jahiselts tohib ulukite jahtimiseks jahilube jagada muu hulgas enda majanduslikest huvidest lähtudes. See tähendab, et ilma jahipiirkonna kasutaja nõusolekuta ja tingimusi täitmata ei saa näiteks jahimehest maaomanik enda maa peal suurulukitele jahti pidada. Jahipiirkonna kasutajale antud ainuõigusi arvestades peab jahipiirkonna kasutusse andmine tuginema seadusele, olema läbipaistev ja kasutamisest huvitatud isikutele ette aimatav, st täitevõim ei saa tegutseda omavoliliselt. Vastasel juhul ei järgita seaduslikkuse põhimõtet, isikuid ei kohelda võrdselt, ohtu satub aus konkurents ning piiratakse ka õigust eneseteostusele ja omandi kaitsele.

Keskkonnaametil tuleb üleminekusätete alusel antud lubade kehtivusaja lõppemisel selgeks teha, kas jahipiirkonna kasutamisest on huvitatud ka mõni teine Eesti jahiselts. Seadus võimaldab jahiseltsidel kokku leppida jahipiirkonna ühises kasutusõiguses. Kui kokkuleppele ei jõuta, tuleb Keskkonnaametil jahiseaduse sõnastuse ja mõtte järgi anda luba sellele jahiseltsile, kellel on jahipiirkonna maaomanike kõige suurem toetus. Seejuures arvestatakse ka Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) kui riigi jahimaa haldaja hinnangut: RMK kaalub oma kinnisasjade jahinduslikku kasutusse andmise otstarbekust.

Riigile kuuluvat jahimaad kasutusse andes tuleb silmas pidada riigi kui maaomaniku õigusi, aga samal ajal ka riigivara valitsemise põhimõtteid – eelkõige seda, et riigile kuuluvate kinnisasjadega tehtavad tehingud oleksid kooskõlas õigusaktidega, läbipaistvad ja kontrollitavad.

Üks jahiseaduse eesmärke on tõhustada maaomanike ja jahimeeste koostööd ning ergutada neid omavahel kokku leppima. Sellest lähtub enamik jahiseaduse norme, näiteks kinnisasja kasutamist, jahipiirkonna kasutusõiguse loa andmist, jahindusnõukogu tegevust ning ulukikahjude vältimist ja korvamist reguleerivad sätted.

Seaduse eesmärk võib jääda täitmata, kui Keskkonnaameti kehtestatud töökord võimaldab olemasolevate jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamisel eramaaomanike ja jahimeeste konsensusenõudest mööda vaadata.

Kui Keskkonnaamet saab kehtiva seaduse alusel antud loa pikendamistaotluse, peab amet veenduma, kas senine jahipiirkonna kasutaja on täitnud kõiki seaduses toodud nõudeid.

Jahiseaduses on öeldud, et loa pikendamise taotlus esitatakse kuus kuud enne loa kehtivusaja lõppemist, mitte varem. Asi on selles, et Keskkonnaametil tuleb loa pikendamise taotlust lahendades hinnata jahipiirkonna kasutaja tegevust kogu senise loa kehtivusaja jooksul (9 aastat ja 6 kuud). Kui täitevvõim hakkab pikendamistaotlusi omaalgatuslikult läbi vaatama oluliselt (isegi paar aastat) varem, kui seadusega antud tähtaeg ette näeb, siis jääb Riigikogu seatud eesmärk täitmata.

Riigikogu seatud eesmärgid võivad jääda täitmata ka siis, kui Keskkonnaamet pikendab kehtivaid lube, kuid jätab kontrollimata, kas loa kasutaja on seadusega pandud kohustused täitnud või mitte. Loa pikendamise eesmärk on jätkata selle jahipiirkonna kasutajaga, kes tegutseb seadusega kooskõlas ning kes on järginud kõiki seadusega pandud kohustusi ja eesmärke. Niisiis tuleb Keskkonnaametil jahiseadusega sätestatud kohustuste täitmist jälgida

riikliku järelevalve (JahiS § 47) käigus ning lubade pikendamisel lähtuda muu hulgas haldusmenetluse uurimisprintsipiist. Kui riigile (nt Keskkonnaagentuur) on teada, et loa pikendamist taotleval jahiseltsil pole seirekohustust täitnud, siis tuleb Keskkonnaametil seda pikendamistaotluse lahendamisel ka arvesse võtta. Uurimispõhimõtte kohaselt peab Keskkonnaamet taotlust lahendades selgeks tegema kõik olulised asjaolud.

Iga üksiku jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise või jahipiirkonna kasutusõiguse loa väljaandmisest keeldumise kohta saab otsuse teha mõistagi üksnes halduskohus.

## Jahindusjärelevalve

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Keskkonnaamet on jahindusjärelevalve käigus jahimeeste raadiosidet jälgides käitunud õiguspäraselt.

Keskkonnaamet ei edastanud jahindusjärelevalvet tehes raadiosageduste kaudu sõnumeid ning raadiosidet pidavad jahimehed üldiselt ei teadnud, et ametnikud nende vestlusi kuulevad ja selle järgi nende asukohta tuvastavad. Keskkonnaameti esindajad kinnitasid, et nende eesmärk ei ole sidepidamine, vaid esmajoones jahil osalejate vahelise side tuvastamine. Niisugusel juhul ei ole aga usutav, et Keskkonnaameti ametnikel ei ole võimalik kuulata edastatavate sõnumite sisu ega sellest aru saada.

Riigi ülesanne on avastada ja tõkestada jahiseaduse rikkumisi ning Keskkonnaametil on õigus teha sel otstarbel järelevalvet, kasutades selleks vaid seaduslikke abinõusid. Keskkonnaamet võib riiklikku järelevalvet tehes kasutada [korra- ja jahiseaduses](#) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ([jahiseaduse](#) § 47<sup>1</sup>), kuid seaduses ei ole erimeetmena ette nähtud võimalust raadiolokatsiooniks, raadioside jälgimist või muul viisil raadioside saladuse piiramist. Niisiis ei ole Keskkonnaametil seaduslikku alust jahil osalejate sideseadmete asukoha tuvastamiseks, peale selle võidakse raadioside jälgimisel rikkuda sõnumisaladust.

Raadioside salaja pealtkuulamine pole aga üldse lubatud: põhiseaduse § 43 kohaselt on pealtkuulamine lubatud üksnes kohtu loal kuriteo tõkestamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärgil.

Põhiseaduse § 43 kohaselt on igaühel õigus tema poolt või temale üldkasutatavate sidevahendite, sealhulgas raadiosaatja teel edastatavate sõnumite saladusele (vt elektroonilise side seaduse § 22, raadioside saladus). Sõnumisaladust on lubatud piirata üksnes kohtu loal kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Sõnumisaladus kaitseb sõnumit laias tähenduses

(sõnad, märgid ja ka helid).

Keskkonnaamet peab oma ülesandeid täites järgima põhiseadust ja seadusi (põhiseaduse § 3) ning tagama isiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitse (põhiseaduse §-d 11 ja 14). Põhiõiguste piiramiseks peab olema selge seaduslik alus.

Õiguskantsler [palus](#) Keskkonnaametil lõpetada jahil osalevate inimeste raadioside õigusvastane jälgimine, kuid Keskkonnaamet selle soovitusel ei nõustunud ning palus soovitusel Riigiprokuratuuri hinnangut.

Riigiprokuratuur nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et Keskkonnaameti tegevust võib teatud juhtudel käsitada ebaseadusliku jälitustegevusena. Nii nagu õiguskantsler soovitas ka Riigiprokuratuur, et kui Keskkonnaameti ametnikud jahimeeste raadiosidega liituvad, peaksid nad sellest jahimehi teavitama. Alternatiivina pakkus Riigiprokuratuur võimalust täiendada korrakaitse seadust asjakohase erimeetmega ning anda keskkonnajärelevalve seaduses Keskkonnaametile õigus konkreetset erimeedet rakendada.

## Kliima

Lõppenud ülevaate aastal sai õiguskantsler esimest korda avalduse kliimaneutraalsuse eesmärgi täitmise kohta. Avalduses paluti hinnata, kas Eesti praegune õigusruum, kus kliimaneutraalsuse saavutamise seotud kohustused ei ole sätestatud seadustega, vaid on selle asemel kirjas koalitsioonilepingus või arengukavas, on kooskõlas põhiseadusega.

Kliima puudutab kõiki eluvaldkondi ja seega ka kõiki inimesi. Riigi kliimaneutraalsus on seisund, kus riigis paisatakse õhku täpselt nii palju kasvuhoonegaase, kui ökosüsteem parajasti siduda jõuab. Selle sihi saavutamiseks tuleb kõigil anda oma panus. Juba üksnes selle tõttu on oluline, et kliimaneutraalsuse saavutamiseks vajalikud ülesanded oleksid kirjas piisavalt konkreetset ja kõigile arusaadavalt. Muidu oleme olukorras, kus igaüks toimetab omasoodu ning terviklik lähenemine puudub. Tulemust ilmselt nii ei saavuta, kuid ressursse kulub kõvasti.

Kliimateemalist avaldust lahendades kohtus õiguskantsler mitme osapoolega ning arutasmuu hulgas sotsiaalse õigluse, ettevõtluse, energeetika, keskkonnakaitse ja mitme muuteemaga seotud muresid. Sai selgeks, et osapooled soovivad kindlust ja selgettegevusraamistikku. Palju keerulisem on vastata küsimusele, kes ja mida peab eesmärgisaavutamiseks tegema või piirama. Selle kohta ei paista ülevaadet olevat ka riigil.

Tarbimist, transporti ja energiatarvet puudutavad muudatused on paratamatud, kuivõrd vanaviisi jätkates pole võimalik teistsugust tulemust saada. Kas need muudatused on valusad või mitte, sõltub juba konkreetsest inimesest ja tema eelistustest.

Kliimaneutraalsuse eesmärgi poole liikumisel peab paraku osa ettevõtteid ja valdkondi kandma ka kahju ning paljud ettevõtjad peavad oma tegevuse lõpetama. Ilmselt kaovad turult eeskätt tootjad, kelle kaupade järele tegelikult elulist vajadust polegi. Seetõttu on kliimaneutraalsus paljudele ka ebameeldiv. Ometi oleks hea, kui nende ebameeldivate uudiste edastamise kartuses ei jätaks riigiametnikud ega poliitikud valusaid küsimusi inimestega arutamata. Kuna kliimaga seonduv puudutab meid kõiki, on vajalik, et kõik inimesed oleksid teadlikud nii eesmärgist kui ka selle saavutamiseks vajalikest tegevustest ning nendega seotud probleemidest. Sedavõrd kaalukaid muudatusi saab ühiskonnas teha vaid siis, kui selle kohta on ühiskondlik kokkulepe või vähemasti ühine ja arusaadav infoväli.

Kliimaküsimused kõnetavad rohkem noori, kes arusaadavalt näevad kliimamuutusi oma elu osana. Laste tulevik läheb korda ka nende vanematele. Seega on inimesed valmis kliimaneutraalsuse nimel pingutama. Edaspidi läheb riigil vaja konkreetset plaani, kes ja mida peaks tegema. Kogu sellekohane teave tuleb esitada arusaadavalt, asjalikult ja liigsete emotsioonideta ning loogiliselt põhjendatuna.

## **Rahvusvaheline koostööprojekt kliimaõigluse teemal**

Õiguskantsleri Kantselei liitus möödunud ülevaateperioodil Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (ENOC) projektiga „Räägime kliimaõiglusest“. Projektis osalevatel lastel ja noortel on võimalus kaasa rääkida laste ja noorte õiguste ning kliimaõigluse aruteludes.

Eestist osales projektis kaksteist 13–16-aastast noort. Noorte keskkonnanõukogu liige Hanna Gerta Alamets selgitas noortele, mida tähendab kliimaõiglus. Moedisainer [Reet Aus](#) näitas, kuidas ta rõivatööstuse kangajääkidest uusi riideid loob ja toodab. Noor roheline Johanna Maria Tõugu rääkis, kuidas saavad noored tegutseda kliimaõigluse nimel. MTÜ-s Mondo mängiti koos [Fridays for Future Eesti](#) esindajaga [kliimakooli](#) kaardimängu. Viimaks külastasid

noored energiakontserni Utilitas [koostootmisjaama](#), et teha tutvust taastuv- ja bioenergiaga.

Kohtumiste põhjal koostasid noored oma soovitud laste ja noorte õiguste ning kliimaõigluse teemal. Rõhutati, et kliimateemad peaksid rohkem kajastuma õppekavades, et lapsed ja noored mõistaksid paremini kliimamuutusi ja nende mõju laste ja noorte tulevikule ning õpiksid võtma vastutust.

Noorte arvates tuleks toetada koole, et need saaksid pakkuda rohkem kliimasõbralikku koolitoitu (näiteks et iga nädal tehtaks üks taimetoidupäev) ning et nii palju koolitoitu ei läheks raisku. Samuti leidsid noored, et kliimaõigluse nimel vajavad mitmed liikumised ja algatused rohkem võimalusi koostööks, et nende tegevusel oleks suurem mõju (näiteks roheideede eurovisioon).

Juhendaja abiga valmib kliimaõigluse teemal grafiti ja Instagrami postitus. Kaks noort osalesid ENOC-i noorte nõuandjate kohtumisel Bilbaos, et tutvustada Eesti noorte soovitusi. Mitme riigi noorte arvamusi arvestades koostavad Euroopa lasteombudsmanid ettepanekud rahvusvahelistele organisatsioonidele ja oma riigi otsustajatele.

## Paisud

Kultuuriväärtuste ja looduskaitse „kooselu“ võimalikkust on õiguskantsler uurinud juba alates 2015. aastast, kui ta esitas Riigikogule [ettepaneku veeseaduse muutmiseks](#). Riigikogu tegi seaduses muudatuse, mis annab Keskkonnaametile õiguse ja võimaluse kaaluda, kas tuleks nõuda paisu juurde kalapääsu rajamist. Kui selle juures on olemas olulisi väärtusi, millega kalapääs kokku ei sobi, siis võib jätta pääsu rajamata.

Seadus lubab erandit näiteks selleks, et säiliks ajalooline vesiveski ja selle miljöö. Paraku pole keskkonnaametnikud pidanud võimalikuks seda erandit rakendada. Pigem on valitud paisu kasutavate isikute [menetlusliku kurnamise taktika](#). Nõutakse uuringud, analüüse ja koostatud dokumentide täiendamist ning korduvat parandamist. Selline teguviis läheb vastuollu hea halduse tavaga. Menetlusosalised on pidanud käima korduvalt enda õiguste kaitseks ka kohtus.

Möödunud seitsme aasta vältel on mitme paisuga seotud ning erinevaid vaatenurki esitavad isikud õiguskantslerile korduvalt kirjutanud ja avaldanud riigi tegevuse üle pahameelt. Paisu kasutajad kaebavad riigi peale, sest ametnikud nõuavad sisuliselt analüüse ja dokumente, mis peaks tõendama, et paisu kasutamine senistel tingimustel pole võimalik. Arusaadavalt ei ole

paisu kasutajad nõus selliste dokumentide koostamise eest maksma ega nende koostamises osalema.

Õnneks on riik kohtu survele asunud ajalooliste paisude asjus olukorda ise analüüsima ning kannab ka asjakohased kulud. Seega on olemas eeldused, et riik saab otsustamiseks vajalikud andmed kätte. Teisalt on huvigrupid ja ka osa seda mõtteviisi esindavaid riigiametnikke leidnud, et kui põrkub mitu olulist avalikku huvi, siis on neist tähtsaim keskkonnakaitse ning ülejäänud huvid tuleks jätta kõrvale.

Sellises olustikus tekib kergesti patiseis. Keskkond ja kultuuriväärtused vajavad mõlemad kaitset ning ametnikule on tavaliselt südamelähedasem ikka tema enda töövaldkond. Seetõttu paistabki olevat mõttetut loota, et kui ametnik on silmitsi mitme olulise avaliku huviga, millest üks huvi puudutab tema tegevusvaldkonda ja ülejäänud mõne teise ametkonna tegevust, siis langetatakse otsus, mis ühevõrra väärtustab kõiki olulisi avalikke huve ja püüab leida nende vahel kompromissi. Ikka kipub olema nii, et looduskaitse jaoks on kõige tähtsam looduse kaitse ning muinsuskaitse peab ülimaks muinsuse kaitset.

Ka sellistes olukordades tuleb riigil küsimus lahendada oluliste viivitusteta. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõikes 2 on ette nähtud, et sellised küsimused tuleb esitada lahendamiseks valitsusele. Tõsi, valitsus ei pruugi küsimust lahendada nii, et kõik asjasse puutuvad ametkonnad saavutavad enda valitsemisala huvide täieliku kaitse. Võib juhtuda, et valitsus eelistab loodust muinsusele või vastupidi. Või peavad loodus ja muinsus mõnevõrra taanduma hoopis mõne muu avaliku huvi ees. See on paratamatu, kuid küsimus saab otsustatud ning elu läheb edasi.

Ametkondlike mõõduvõttude asemel saavad ametnikud panustada oma valdkonda sisuliselt ja kaitsta enda valdkonda seal, kus kokkupõrget teiste sama oluliste huvidega ei ole. Patiseise lahendades tuleks mõelda veidi laiemalt: ühes kohas võib olla küll loodetust vähem kalu, kuid see-eest jääb alles toimiv ajalooline veski. Teises kohas jälle paranes kalade elukoht, kuid järeleandmine tehti muinsuskaitstes. Tulemus on alati parem kui lõputu määramatus.

## Prügi

### Olmejäätmete sortimine

Keskkonnaamet otsustas, et prügilad peavad hakkama olmejäätmeid sortima. See paneks prügi sortimise peamise vastutuse olmejäätmete tekitajatelt, kogujatelt ja vedajatelt prügi



ladustajatele. Õiguskantsleri hinnangul pole vastutuse sellisel ümberkorraldamisel kuigi suurt sisulist tähendust. Segamini kogutud ja selliselt prügilasse veetud jäätmeid võib seal küll sortima hakata, ent saadava materjali kehva kvaliteedi pärast tuleb see lõpuks ikkagi prügilasse ladestada.

## **Uue halduspraktika probleemid**

Õiguskantsler informeeris [Keskkonnaametit](#) seisukohast, et töö ja vastutuse selline ümberkorraldus ei täida parimal põhiseaduspärasel moel eesmärki. Nimelt peab Eesti suurendama jäätmetest kasutusele võetavate materjalide mahtu. Kui Eesti seda eesmärki ei saavuta, siis võib riiki oodata lisaks looduskahjule ka Euroopa Liidu määratud trahv.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et 2019. ja 2020. aastal tehtud [üle-eestilisest sortimisuuringust](#) ja [2021. aasta Riigikontrolli aruandest](#) selgub, et jäätmeringluse kehv tase pole riigi jaoks uudis. Vaatamata sellele pole ladestatavate jäätmete koostise riiklik kontroll paranenud või ei tehta seda üldse. Puuduvad mõjusad meetmed, et panna omavalitsusi oma kohustusi täitma ning et võimaldada inimestel jäätmeid kodus sortida ja need mugavalt prügiveoettevõttele üle anda. Kui inimesed on näinud jäätmete sortimisel vaeva ja tasunud korrakohaselt jäätmeveo eest, ent sorditud jäätmed ikkagi segunevad veo käigus ja selleks sobiv materjal jõuab ringluse asemel prügimäele, petetakse inimeste usaldust ja rikutakse nende õigust heale haldusele.

Jäätmekäitluse ahel on keeruline ja koosneb omavahel seotud ja sõltuvatest lülidest: tootjad, majapidamised ehk prügi tekitajad, vedajad, sorteerimisliinide käitajad, prügilad, taaskasutusorganisatsioonid jt. Iga jäätmekäitluses osaleja tegevusest sõltub teiste käitlejate tegevus. Mida rohkem koguvad jäätmeid liigiti kodumajapidamised, seda vähem on vaja jäätmeid järelsortida ning seda suurem on võimalus, et ringlusse võetakse kvaliteetne materjal.

Prügilatele lisakohustuste panemine ei pruugi olla jäätmete raamdirektiivi sihtarvude ja prügiladirektiivi eesmärkide saavutamiseks sobiv lahendus mitmel põhjusel. Muu hulgas selle tõttu, et prügila on jäätmekäitluse viimane lüli, kus enam ei saa parandada varasemates käitlusetappides tehtud vigu. Probleem on ka selles, et Keskkonnaamet soovib prügilatele panna kohustuse piisava üleminekuajata ja olukorras, kus pole võetud piisavalt meetmeid, et kodumajapidamistes jäätmete liigiti kogumise ja sortimise võimalusi parandada.

Puuduvad veenvad mõjuhinnangud, mis tõestaksid, et jäätmete prügilas sortimine suurendab

otseselt taaskasutatava kvaliteetse materjali mahtu. Seetõttu ei saa kindel olla ka Keskkonnaameti soovitatud abinõu vajalikkuses. Sellest tulenevalt ei pruugi sellise järelsorbitimiskohustuse kehtestamine prügilatele olla proportsionaalne.

Kuni pole tõhusaid meetmeid selleks, et parandada jäätmete liigiti kogumist kodumajapidamistes, rikub kitsalt prügilate lisakoormamine jäätmehierarhia põhimõtet. Selle põhimõtte järgi tuleb kõigil osapooltel pingutada jäätmete vähendamise, olemasolevate jäätmete taaskasutuse ja loodushoiu nimel.

## Mis saab edasi?

[Keskkonnaamet reageeris](#) õiguskantsleri tähelepanekutele nii, et andis prügilatele üleminekuperioodi. Prügilad säilitavad järelsorbitimise nõudega seotud keskkonnaloa, ent nende nõuete tingimusi leevendatakse. Samuti on Keskkonnaamet lubanud hoiduda prügilate trahvimisest, kui need rakendavad meetmeid, et oma tegevus uute nõuetega kooskõlla viia.

Kuna Keskkonnaameti pakutud leevendused ei tugine haldusaktile ega õigusaktile, jääb ootamatuste oht püsima.

Eestis puudub teadaolevalt majanduslik plaan ja õigusraamistik, mis sunniks omavalitsusi prügi sorteerimise ja jäätmete äraandmise eest rohkem hoolitsema. Sellise plaani ja raamistiku loomine on aga riigi võimalus ja ülesanne. Probleemile on [tähelepanu juhtinud ka Maailmapank](#), kes analüüsis Euroopa Komisjoni palvel Eesti jäätmekorraldust.

## Väikeste järvede kaitse

Pealtnäha võib jääda mulje, et Euroopa Liidu ja Eesti kehtestatud normid tagavad veekogudele ammendava kaitse. Seetõttu võib tulla ootamatusena teadmine, et väikesed veekogud on teatud liiki saastamise eest kaitseta ning et vette võib juhtida saasteaineid, millele pole piirväärtusi kehtestatud.

Veega seotud õigusterminoloogia on keeruline. Kahjuks ei saa ülevaate järgnevates lõikudes neid termineid täiesti vältida, sest need on kasutusel ka veeseaduses.

Kui järve pole liidetud pinnaveekogumisse, siis kehtivad selle kohta leebemad reeglid kui pinnaveekogumiga hõlmatud järvede kohta. Pinnaveekogumiga hõlmatus tähendab, et veekogu seisundit jälgitakse pidevalt Euroopa Liidu raamdirektiivi alusel ning veekogu seisund

ei tohi halveneda.

Enamikku Eesti veekogusid pidevalt ei jälgita. Veekogude seisundit ei uuri regulaarselt ka Keskkonnaamet, mistõttu puudub terviklik ülevaade, kui puhtad või saastatud on väikesed järved, muu hulgas need, kus inimestele meeldib ujumas käia.

[Vana-Koiola järve juhtumis](#) tulid kõik need probleemid selgelt esile. Selle järve kaldal elavad mõned perekonnad ning seal asub ka valla hooldekodu. Hooldekodu heitvesi juhitakse järve, kuid seda järve kasutavad kohalikud inimesed ujumiseks. Kuna järve seisund muutus silmanähtavalt halvaks, palus üks kohalik elanik õiguskantsleril uurida, kas nii väiksesse järve hooldekodu heitvee juhtimine on seaduslik.

Asja uurides selgus, et järve seisundist ei ole kellelgi mingit ülevaadet. Riik on andnud hooldekodule loa heitvee järve juhtimiseks, kuid pole enne seda üldse uurinud, kas järve seisund seesuguse saastamise välja kannatab. Kuna tegemist on väikese koguse heitveega, siis sellistel juhtudel ei ole loas vaja sätestada piirväärtusi heitvees sisalduvale üldfosforile ja üldlämmastikule. Need mõlemad on veekogu kinnikasvamist soodustavad ained.

Vana-Koiola järv ei ole hõlmatud pinnaveekogumiga. Veeseaduse § 32 lõikes 1 on sätestatud, et säilitama peab ka pinnaveekogumiga hõlmamata veekogu hea seisundi.

Pinnaveekogumiga hõlmamata veekogude seisund on hea, kui veeproovide tulemused ei ületa veeseaduse § 76 lõike 1 alusel kehtestatud kvaliteedi piirväärtusi ning veekogu vastab seaduse § 61 lõike 4 alusel kehtestatud kvaliteedinäitajate väärtustele. Seega tuleb teha uuringud kriteeriumide täitmise kohta.

Keskkonnaameti operatiivseire käigus võeti analüüsid järvest 28. septembril 2017 ja 16. juunil 2021. Suublaseire tehti 2017. aastal pärast vee erikasutusloa andmist, mistõttu ei saanud selle tulemused loa andmise otsust enam kuidagi mõjutada. Tulemustest nähtub, et järve seisund oli 2021. aastal kesine (pH 7,9 ja üldlämmastikku 0,71 mg/l). Üldfosfori näitaja 0,046 mg/l viitab koguni vee halvale seisundile. Kui võrrelda 2021. seire tulemusi 2017. aastal tehtud ühekordse seire tulemustega, siis selgub, et üldlämmastiku näitaja oli juba 2017. aastal 0,79 mg/l ehk järve seisund oli kesine. Üldfosfori näitaja oli 2017. aastal veidi parem. Siis vastas üldfosfori näit 0,032 mg/l samuti seisundiklassile „kesine“, mis on ühe kvaliteediklassi võrra parem tulemus kui 2021. aastal.

Möödunud aastate vältel on seega üldfosfori sisaldus järvevees suurenenud. Mõistagi ei piisa üksikutest proovivõtmistest järve üldseisundi hindamiseks. Kogutud andmetest võis siiski

näha, et riik ei selgitanud enne veeloa andmist välja järve seisundit ning heitvee juhtimine järve ei ole kindlasti järve seisundit aastate vältel parandanud.

Kui uurida proovide analüüsi tulemusi lähemalt, siis torkab silma, et heitvee üldfosforisisaldus on olnud mitmel korral kõrge või väga kõrge (eriti 2017–2019) ja seda isegi siis, kui muud näitajad on vastanud loa nõuetele. Kuivõrd vee üldfosforisisaldusele ei ole keskkonnaloas piirväärtust seatud, on puhasti kasutaja tegevus justkui vastanud kõigile nõuetele. Vaatamata sellele on viidatud üldfosfori näitajad siiski kõrged. Oluline on ka see, et 2021. aasta juunis tehtud uuringust nähtub, et üldlämmastiku ja üldfosfori sisaldus järvevees viitab Vana-Koiola järve kesisele või halvale seisundile. Seetõttu ei saa ignoreerida ka loaga normeerimata saasteainete kontsentratsiooni heitvees, mis juhitakse järve.

Õiguskantsler palus Põlva vallal ja Keskkonnaametil teha koostööd ja korraldada vajalikud uuringud, et saaks hinnata veekogu seisundit ja seisundi halvenemise põhjuseid. Keskkonnaamet vajab järve seisundi kohta teavet selleks, et otsustada keskkonnaloa muutmise vajaduse üle. Laiemalt võttes peaks nii Põlva vald kui ka Keskkonnaamet olema huvitatud, et riigil ja avalikkusel oleks järve seisundi kohta asjakohane teave ning et rakendataks kõiki vajalikke abinõusid järve seisundit parandamiseks.

2022. aasta suvel oli teada, et Põlva vald tellib järve seisundi kindlakstegemiseks ekspertiisi ning Keskkonnaamet on hooldekodu heitveepuhasti toimimisel möödunud aasta vältel silma peal hoidnud. Teadaolevalt on sel ajal võetud proovid vastanud ka nõuetele.

## Lapsed ja noored

Eesti ratifitseeris ÜRO lapse õiguste konventsiooni 1991. aastal. Konventsiooni 4. artikliga võtavad osalisriigid kasutusele kõik seadusandlikud, administratiivsed ja muud abinõud, et tagada lastele selles konventsioonis tunnustatud õigused.

Alates 2011. aastast täidab Eestis sõltumatu lasteombudsmani ülesandeid õiguskantsler, kes seisab selle eest, et lapsi puudutavaid otsuseid tehes peetaks silmas nende õigusi ning seatakse esikohale lapse parimad huvid.

Õiguskantslerilt otsivad sageli abi lapsevanemad, kes pole suutnud teise vanemaga kokku leppida lapse hooldamise, ülalpidamise või lapsega suhtlemise asjus. Õiguskantsler ei lahenda vanemate vaidlusi, küll aga jagavad tema nõunikud sel teemal selgitusi.

Seadused eeldavad last puudutavates küsimustes vanemate kokkulepet. Paraku ei ole võimalik ühegi seaduse ega riikliku sunnijõuga parandada inimsuhteid. Ometi on lapse huvides, et lahus elavad vanemad püüaksid lapse elukorralduse, ülalpidamise ja lapsega suhtlemise asjus üksmeele leida ning pingutaksid ühiselt lapse heaolu nimel. Kokkuleppe puudumisel lahendab vaidluse kohus, kes peab otsust tehes arvestama konkreetsete asjaoludega ja jõudma lahenduseni, mis on lapse parimates huvides. Kohtutee peaks olema viimane abinõu.

Vanemate kokkuleppele jõudmist toetab riiklik perelepitussüsteem, mis hakkas tööle 1. septembril 2022. Seesuguse süsteemi vajalikkusele on õiguskantsler mitu aastat tähelepanu juhtinud. Vanematele pakutakse võimalust erapooletu spetsialisti abiga lapse elukorralduse asjus kokku leppida nii kohtuväliselt kui ka kohtumenetluse algfaasis.

Nagu varasematel ülevaateperioodidel kirjutati ka seekord õiguskantslerile palju lasteaedade ja koolide tegevusega seotud probleemidest. Mitmed küsimused korduvad aastast aastasse: näiteks uuritakse, kui kiiresti peaks pere saama lasteaiakoha, samuti tuntakse huvi lasteaiakoha asenduseks pakutava lapsehoiuteenuse tingimuste vastu. Õiguskantsler kontrollis ka lasteaeda vastuvõtmist käsitlevaid määrusi ja leidis sealt mitmeid puudusi.

Õiguskantsler pidi korduvalt selgitama, et erivajadustega lastel on samasugune õigus lasteaias käia nagu teistel lastel. Neile tuleb luua sobiv arengukeskkond ning kindlustada vajalik tugi, olgu selleks tugiisik, tugiteenused või muu abi. Tallinna linnal palus õiguskantsler muuta tugiisikuteenuse korraldamist nii, et abi vajavad lapsed ka tegelikult abi saaksid. Loodetavasti on neist soovitustest kasu ka teistel omavalitsustel.

Väga paljud pöördumised puudutasid õppekorraldust koroonaviiruse leviku tõkestamise tingimustes. Näiteks küsiti koolide distantsõppele suunamise õiguspärasuse, õppetöös osalemise reeglite ning kooliürituste korraldamise piirangute kohta. Arvukalt küsimusi esitati ka laste kiirtestimise ja Covid-19 vastu vaktsineerimise kohta. Lapsevanemad soovisid teada, kellel tuleb anda lapse testimiseks nõusolek, millised on testimisest keeldumise tagajärjed, kas laps saab ise anda nõusoleku enda vaktsineerimiseks, millisel juhul annab nõusoleku vanem ja mis saab siis, kui vanemad on selles küsimuses eri meelt, ning kas kool tohib õhutada lapsi vaktsineerima.

Mitmed avaldused puudutasid ühel või teisel moel lapse ja riigi suhet, näiteks lapse andmeid riigi andmekogudes. Need küsimused ei ole pelgalt juriidilised või tehnilised, vaid mõjutavad

konventsiooniga kaitstud lapse õigusi, muu hulgas lapse õigust sotsiaalsele turvalisusele ja sellele, et laps registreeritakse kohe pärast sündi ja ta saab endale nime.

Õiguskantsleril paluti selgitada, kuidas kanda rahvastikuregistrisse lapse andmed siis, kui laps on sündinud kodus ja tal ei ole sünnitubaigla või kodusünnituse ettevalmistusega ämmaemanda antud meditsiinilist sünnitõendit. Ajutist lahendust probleemile pakub kohtupraktika (nt Tallinna Halduskohtu otsus asjas [3-21-2840](#)), kuid süsteemselt tuleks üle vaadata ka lapse sünni registreerimise kohta käivad seadusesätted.

Õiguskantsleri sekkumise tulemusena leidsid ametkonnad lahenduse ka kahele olukorrale, kus lapse eest hoolitsev inimene ei olnud rahvastikuregistri andmetel lapse seaduslik esindaja, mistõttu jäi ta perehüvitistest ilma.

Rõõmustab see, et õiguskantsleri eestvedamisel on muutumas vanglasse kokkusaamisele tulnud laste läbiotsimise praktika. Õiguskantsler on korduvalt vanglatele selgitanud, et neid lapsi ei tohi sundida läbiotsimiseks täielikult lahti riietuma. Kohus oli õiguskantsleriga sama meelt ja pidas säärast tegevust õigusvastaseks (Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas nr [3-21-161](#)). Praktika muutmine võib paraku veel aega võtta.

Õiguskantsleri ametkonna eestvedamisel algasid ettevalmistustööd ÜRO Lapse Õiguste Komiteele laste raporti koostamiseks. Selle raportiga esitavad lapsed ja noored 2023. aastal komiteele ülevaate lapse õiguste olukorrast Eestis. Laste raporti koostavad Lastekaitse Liidu lapse õiguste saadikud ning neile on selle juures abiks Õiguskantsleri Kantselei laste ja noorte õiguste osakonna nõunikud ning Lastekaitse Liidu töötajad.

## Vanemlik hool

Tihti peale pöörduvad õiguskantsleri poole lahku läinud vanemad, kes ei suuda üksmeelele jõuda lapsega suhtlemise asjus. Enamikule neist on õiguskantsleri nõunikud soovitanud riiklikku perelepitusteenust. Neile vanematele, kes kokkulepet pole saavutanud, selgitatakse kohtusse pöördumise võimalusi.

Mõni lapsevanem on kurtnud, et teine vanem on oma käitumisega halvendanud tema suhet lapsega ning seetõttu pole ta saanud lapsega pikka aega kohtuda. Lapse võõrandamine vanemast on probleem, millele nii Eestis kui ka mujal maailmas pööratakse üha suuremat tähelepanu ja otsitakse lahendusi.

Tänavu kevadel toimus Õiguskantsleri Kantseleis konverents „[Et lapsele jääksid vanemad](#)“, kus osales üle maailma tunnustatud laste õiguste ekspert Edward Kruk, kes kohtus ka õiguskantsleri nõunikega. Samal konverentsil kõneles õiguskantsler muredest, millega inimesed tema poole pöörduvad.

## **Haige lapsega suhtlusest keeldumine**

Õiguskantslerilt on ka küsitud, kas lapsest lahus elaval vanemal on õigus keelduda suhtluskorra järgi ette nähtud kohtumisest lapsega, kui laps on olnud lähikontaktis Covid-19-sse haigestunuga.

Seadus ei näe lapsega suhtlemiseks ette ühtki kindlat viisi, kuid suhtluskorda täites tuleb vanematel arvestada Eesti elanikele antud soovitude ja kehtivate piirangutega. Kui lapsel on kehtivate piirangute tõttu keelatud oma kodust lahkuda, tuleks leida muid võimalusi suhtluseks, näiteks telefonitsi või videokõne vahendusel. Kui eneseisolatsiooni kohustus lõpeb, peaks püüdma taastada lapse varasema elukorralduse.

## **Ligipääs e-kooli andmetele**

Õiguskantsleri poole pöördus ema, keda häiris laste isa ligipääs e-kooli keskkonnale. Ema tõi põhjenduseks, et haridusküsimustes kuulub ainuhooldusõigus talle.

Õiguskantsler leidis, et kohtu antud õigus otsustada lapse haridust puudutavaid küsimusi ei tähenda seda, et teisele vanemale võib keelata infot selle kohta, kuidas tema lapsel koolis läheb. Piiratud hooldusõigusega vanem vajab teavet lapse elu ja käekäigu kohta muu hulgas selleks, et lapsega sisukalt suhelda.

Vanema õigused on piiratud üksnes kohtu määratud küsimustes ja ulatuses. Kui kohtumäärus ei ole üheselt arusaadav, saab selle sisu selgitada kohus. Kõnealusel juhul arutasidki vallavalitsus ja kool kohtunikuga olukorra läbi, enne kui andsid isale juurdepääsu lapse e-kooli andmetele.

## **Lapsega välisriiki elama kolimine**

Õiguskantslerilt küsiti, kas üks vanematest võib asuda koos lapsega elama välismaale.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid, et vanematel on oma laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Lapsel on õigus isiklikult suhelda mõlema vanemaga ning vanematel on

kohustus ja õigus suhelda isiklikult lapsega. Ühise hooldusõigusega vanematest kumbki ei saa üksi otsustada, et ta asub koos lapsega alaliselt elama välisriiki. Lapse viibimiskoha määramine on üks osa vanema isikuhooldusõigusest ja selle üle peavad ühise hooldusõigusega vanemad otsustama ühiselt.

Kui vanemad ei jõua lapse elukoha määramises üksmeelele, on mõlemal vanemal õigus paluda otsust kohtult. Kui vanem siiski viib lapse välisriiki elama ilma teise vanema nõusolekuta, saab teine vanem taotleda rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslikke küsimusi käsitleva [Haagi konventsiooni](#) alusel lapse tagasitoomist, viidates tema ebaseaduslikule äraviimisele.

## **Välisriigis viibiva lapse asendushooldus**

Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes soovis võtta enda juurde Eestisse elama välisriigi asenduskodus elavad sugulased, kuid ei saanud selleks välisriigi ametiasutustelt luba.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid, et välisriiki elama asudes peavad kõik inimesed arvestama tõsiasjaga, et ka nende kohta kehtivad kõik selle riigi seadused ning vaidlused lahendatakse selles riigis kehtiva korra järgi. Inimese päritoluriik ei saa sekkuda välisriigi ametnike tegevusse ega õigusemõistmisse. Eesti ametnikel on üksnes abistav ja selgitav roll. Rahvusvaheliste lastekaitsejuhtumite lahendamise tegeleb Eestis Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakond, kes oskab nõu anda, kuidas toimida piiriüleste hooldusõiguse ja eestkoste probleemide tekkimisel ning kust sellisel juhul saada õigusabi.

## **Väikelapsed turvakodus**

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. Esmalt võib sünniperest eraldatud laps sattuda turvakodusse. Õiguskantsler on [leidnud](#), et laps peaks turvakodus viibima võimalikult lühikest aega, aga väikelapsi ei tohiks üldse turvakodusse paigutada.

Kahjuks juhtub ikkagi, et lapsed, sealhulgas väikesed lapsed, on sunnitud elama turvakodus pikka aega. Sotsiaalministeeriumi [andmetel](#) oli 2021. aastal 233 last turvakodus kauem kui



üks kuu, neist 60 olid alla seitsmeaastased. Neli väikelast elas turvakodus kauem kui kuus kuud.

Õiguskantsleri jõudis teave lapse kohta, kes toodi turvakodusse ühe kuu vanuselt ning kes elas seal koguni aasta ja seitse kuud. Õiguskantsler andis info edasi Sotsiaalkindlustusametile, kes leidis Lasnamäe Linnaosa Valitsuse tegevuses mitmeid puudusi. Muu hulgas tuletas Sotsiaalkindlustusamet linnaosavalitsusele meelde, et turvakodu saab olla üksnes lapse ajutine peatuspaik.

Loodetavasti aitab tulevikus samasuguseid probleeme ära hoida lapse turvakoduteenuse uus korraldus, mida Sotsiaalkindlustusamet praegu koostab.

## **Kinnipeetavate lapsed**

Õiguskantsler on viimastel aastatel suurt tähelepanu pööranud kinnipeetavate ja vahistatute võimalusele suhelda pere ja lähedastega. Viru ja Tallinna vanglasse tehtud kontrollkäikude kokkuvõtetes rõhutas õiguskantsler, et kinnipeetavad ja vahistatud peaksid saama oma perega suhelda ka videosilla vahendusel. Justiitsministeerium valmistas ette vastava [seaduseelnõu](#).

Õiguskantsler palus Justiitsministeeriumil üle vaadata ka need seadusesätted, mis võivad seada pere ja lähedastega suhtlemisele põhjendamatuid takistusi. Nii peaks tõsiselt kaaluma, kas on põhjendatud võtta pikaajalise kokkusaamise ruumide kasutamise eest tasu.

Tartu Vanglale [tuletas õiguskantsler meelde](#), et vangla töötajad peavad oskama luua kinnipeetavate lähedaste ja eriti lastega hea kontakti ning et perega kokkusaamiste tingimusi seades arvestataks laste vajadusi ja huve. Lühiajalistel kokkusaamistel ei peaks pereliikmeid kinnipeetavast klaasiga eraldama ning väikesed lapsed peaksid saama kokkusaamisele kaasa võtta neile olulise mänguasja.

Õiguskantslerile on pikka aega muret teinud, kuidas korraldatakse kokkusaamisele saabunud pereliikmete läbiotsimist. Ta on [korduvalt](#) vanglatele selgitanud, et kokkusaamisele tulnud lapsi ei tohi sundida läbiotsimiseks täielikult lahti riietuma. Õiguskantsleriga on sama meelt Tallinna Ringkonnakohus, kes leidis (asjas nr [3-21-161](#)), et säärane tegevus on õigusvastane. Paraku on Tallinna Vangla õigusvastast tegevust jätkanud ka pärast kohtulahendi jõustumist.

# Lasteaed ja kool

## Alusharidus

Mitmed lapsevanemad on õiguskantsleri poole pöördunud murega, et omavalitsus pole taganud nende lapsele lasteaiakohta, kuigi seaduse järgi on see omavalitsuse kohustus. Koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt tuleb vallal või linnal anda lasteaiakoht igale vähemalt pooleteiseaastasele lapsele. Vald või linn on oma kohustuse täitnud siis, kui annab lapsele lasteaiakoha mõistliku aja jooksul. Kohtupraktika järgi on mõistlik aeg üldjuhul kaks kuud alates sellest ajast, kui pere esitab lasteaiakoha taotluse.

Lapsevanemaid ei tohi panna sundseisu, nii et nad peavad otsima lapsele koha lapsehoiuis, kuna omavalitsus neile lasteaiakohta ei paku. Vald või linn võib seaduse kohaselt asendada pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha lapsehoiukohaga üksnes siis, kui lapsevanem on sellega nõus. Kui omavalitsus ei ole õigel ajal lasteaiakohta andnud ja pere on selle tõttu kandnud lisakulusid (näiteks maksnud munitsipaallasteaia tasuga võrreldes suuremat lapsehoiutasu), tuleb omavalitsusel need kulud perele hüvitada.

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, millised on nende õigused ja kuidas neid kohtu kaudu kaitsta.

Mõnikord põhjustab vaidlusi see, et perele pakutakse kohta lasteaias, mis jääb lapse kodust liiga kaugemale. Seadus ei anna perele õigust saada tingimata kohta enda soovitud lasteaias, näiteks sellises, mis jääb elukohale kõige lähemale. Omavalitsusel tuleb tagada koht teeninduspiirkonna lasteaias, mis tähendab, et kohta tuleb pakkuda mõnes omavalitsuse territooriumil asuvas lasteaias. Siiski peab omavalitsus silmas pidama, et lasteaiateenus oleks perele kättesaadav.

Inimeste kaebusi lahendades märkas õiguskantsler kahel juhul probleeme ka kohaliku omavalitsuse õigusaktides. Ühel juhul [leidis](#) õiguskantsler, et Harku Vallavalitsuse 30. detsembri 2015 määrus „Laste Harku valla koolieelsesesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ oli põhiseadusega vastuolus. Määrus võimaldas vallavalitsusel asendada lapsevanema nõusolekul pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha lapsehoiukohaga, kui vallavalitsusel ei olnud perele pakkuda kohta lasteaias. Sellega jäeti vanem ilma seadusega antud võimalusest valida lasteaias ja lapsehoiu vahel. Õiguskantsler palus vallal teatada, kuidas vald kavatses ettepanekut järgida. Vald muutis määrust vastavalt

õiguskantsleri ettepanekule.

Teisel juhul [leidis](#) õiguskantsler seadusega vastuolu Haljala Vallavalitsuse 19. juuli 2018 määrusest „Haljala valla koolieelsetesse lasteasutustesse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“. Määrus oli seadusega vastuolus, sest seadis lasteaiakoha saamisel ulatuslikumaid piiranguid, kui sätestab seadus. Lasteaiaaegisel lapsel on seaduse järgi õigus saada koht lasteaias, kui tema vanemad seda soovivad.

Lasteaiakohtade tagamine kõikidele lasteaiaaegistele lastele mõistliku aja jooksul võib sageli tõesti olla keeruline, kuid laste ja vanemate huvides tuleb omavalitsusel probleem lahendada. Lasteaiaaegist laste arv on ju vallale üldjoontes teada. Õiguskantsler tegi vallale ettepaneku viia määrus seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Vald muutis määrust õiguskantsleri ettepanekust lähtuvalt.

### **Üksinda lasteaiast koju**

Lapsevanem küsis õiguskantslerilt, kas lasteaed tohib seada omapoolseid nõudmisi, kui lapsevanem on lasteaiale esitanud avalduse lubada tema lapsel kindlatel nädalapäevadel iseseisvalt koju minna ning mõned tunnid üksi kodus olla.

Vanema hooldusõiguse kohaselt otsustab lapse elukorralduse üle lapsevanem, kes peab seejuures kaaluma, kas lahendus on lapse jaoks turvaline ning lapse parimates huvides. Kui lapsevanem leiab, et tema koolieelikust laps on piisavalt iseseisev ning kodu asub lasteaia lähedal väikese liiklusega tänaval, nii et laps võiks lasteaiast omal käel koju minna, siis ei saa välistada sellise erandliku lahenduse lubamist. Kindlasti tuleks see võimalus aga läbi arutada ka lasteaiaga, kes saab neis asjades vanemale nõu anda.

Kuigi lapse eest vastutab eeskätt vanem, kannab ka lasteaed vastutust lapse elu ja tervise ning laiemalt tema heaolu eest. Lasteaia töötajad peavad sekkuma, kui nad näevad, et vanema otsus läheb ilmselgelt lapse parimate huvidega vastuollu. Kui lasteaia hinnangul on last üksi lasteaiast koju lubada ohtlik, siis ei tohi lasteaed last üksi koju lubada.

Kuivõrd õigusnormidega ei ole võimalik ammendavalt reguleerida kõiki elus ette tulevaid olukordi, peab sellised küsimused lahendama konkreetseid asjaolusid ja lapse küpsust arvestades.

### **Üldharidus**

## **Koolimaja sulgemine**

Õiguskantslerilt küsiti, kas Lääne-Harju Vallavalitsus järgis Laulasmaa Kooli Lehola koolimajas õppetegevust lõpetades hea halduse põhimõtet. Peale selle sooviti teada, kas lastel ja nende vanematel on õigus kaasa rääkida õppetegevuse koha muutmise asjus, nii nagu see õigus on kooli ümberkorraldamise puhul. Õiguskantsler [leidis](#), et Lääne-Harju vald ei eksinud Lehola koolimajas õppetegevuse lõpetamist ette valmistades hea halduse tava vastu.

Õiguskantsleri poole pöördusid ka Narva Soldino Gümnaasiumi õpilaste vanemad, kuna nad ei olnud rahul gümnaasiumi ümberkorraldamise kavaga. Õiguskantsler [selgitas](#) lapsevanematele, et Narva Linnavalitsuse koostatud hariduse arengukava eelnõu on avalikkusele tutvustatud ja kõik huvilised on saanud teha selle kohta kirjalikke ettepanekuid. Narva Soldino Gümnaasiumi ümberkorraldamise kohta polnud avaldusele vastamise ajal otsust vastu võetud. Järelikult ei olnud seoses sellega ka lapsevanemate ja laste õigusi rikutud.

## **Koolitranspordi korraldus**

Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada lapsele transport elukohajärgsesse kooli ja tagasi. Transport peab olema ohutu ja selle korraldamisel tuleb arvestada lapse vanust. Laps peab jõudma kooli õigeks ajaks, seejuures ei peaks ta liigselt kiirustama ega ülemäära kaua ühissõidukis viibima. Samuti peab ta pärast koolipäeva mõistliku aja jooksul koju tagasi jõudma.

Lapse koolitee kavandamisel tuleb mõelda, kui pikalt tal tuleb jala käia, kas tee bussipeatusesse või kooli on ohutu ning kas bussipeatuses on varjualune, kuhu saab halva ilmaga varju minna.

Vajaduse korral tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda individuaalsete lahenduste kasutamist. Üks võimalus on teha lapsevanemale ettepanek, et vanem viiks lapse kooli ja tooks sealt tagasi lepingulistel alustel. See tähendab, et vanem osaleb lepingulises suhtes vallaga teenuseosutajana, mitte lapsevanemana. Omavalitsus ei ole transporti korraldanud, kui vanem on sunnitud ise last kooli viima (vt õiguskantsleri soovitused [Antsla Vallavalitsusele](#) ja [Kehtna Vallavalitsusele](#)).

## **Seadusliku aluseta riigis viibiva lapse õigus haridusele**

Õiguskantslerile kirjeldati juhtumit, kus Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) keelas Eestis seadusliku aluseta viibival lapsel koolis käia ning viis kooli jõudnud lapse koju tagasi.

Õiguskantsler [leidis](#), et nõnda toimides oli amet rikkunud seadust ning lapse õigusi. Politsei- ja Piirivalveameti pädevuses ei ole hinnata seda, kas lapsel on õigus koolis käia.

Igal Eestis viibival koolieas lapsel on õigus haridusele. Õiguskantsler selgitas ka lapse emale nii tema kui ka lapse õiguslikku staatust puudutavaid küsimusi.

## **Õppekorraldus**

### **Distantõpe**

Õiguskantslerilt paluti hinnangut, kas kõigi Tallinna koolide distantõppele suunamine oli õiguspärane.

Õiguskantsler [vastas](#), et alates 2020. õppeaasta algusest on ta korduvalt lapsevanematele, õpilastele ja õpetajatele selgitanud, millisel õiguslikul alusel ja kellel on õigus koolides distantõpet rakendada (vt 2020/2021. aasta tegevuse ülevaade). Probleem oli selles, et 2021. aastal oli õiguslik raamistik samasugune nagu 2020. aastal, kuid olukord, millele norme kohaldati, oli võrreldes 2020. aasta sügisega oluliselt muutunud.

Distantõpe tervisekaitse meetmena on põhimõtteliselt lubatud, kuid ainult siis, kui tegelik (epidemioloogiline) olukord selle meetme kasutamist õigustab. Järelikult saab kool distantõppe rakendamise aluseks võtta üksnes konkreetse kooli tegeliku olukorra, muu hulgas andmed Covid-19 vastu vaktsineeritud ja haiguse läbi põdenud inimeste osakaalu õpilaste ja õpetajate seas. Viiruse leviku ega selle alusel ennustatava haiglakoormuse hindamine ei ole koolidirektori ega kooli pidaja pädevuses.

Õiguskantsleril paluti hinnata ka Pärnu linna koolides distantõppe rakendamist.

Õiguskantsler [leidis](#), et formaalselt ei võtnud Pärnu linn kui koolide pidaja vastu sellist õigusakti, mis oleks kohustanud koolides rakendama distantõpet. Distantõppele ülemineku otsuse pidi tegema iga koolijuht ise. Siiski tuleb arvestada, et koolijuht võib võtta kooli pidaja antud juhust kohustuslikuna, ehkki vormiliselt see nii ei ole. Kooli pidaja ja Terviseamet informeerisid koolijuhte sel moel, et see võis suunata neid distantõpet rakendama, samas selle eest vastutust võtmata.

### **Õpilaste kiirtestimine koolis**

Palju küsiti õpilaste kiirtestimise kohta.

Õiguskantsleri nõunikud selgitasid, et ühtki õpilast ei saa kohustada koroonaviiruse suhtes

kiirtesti tegema. Kui laps või vanem testimisega ei nõustu, tuleb sellest kooli teavitada. Vanem võib teha keeldumise kohta avalduse vabas vormis. Kui vanem ei ole mingil põhjusel jõudnud koolile keeldumisest teatada, kuid laps ei soovi koolis kiirtesti teha, piisab ka sellest, kui laps jätab testi lihtsalt tegemata. Last ei saa testist keeldumise pärast koju saata.

Kiirtesti teevad õpilased ise, järgides juhust. Kodus abistab lapsi vanem, koolis vajaduse korral õpetaja. Enese testimine kiirtestiga ei ole tervishoiuteenus, mida peab osutama tervishoiutöötaja. Seetõttu ei kehti enese testimise kohta need võlaõigusseaduse sätteid, millega on reguleeritud tervishoiuteenuse osutamist.

Kiirtestimiseks nõusoleku küsimiseks ei ole kehtestatud kohustuslikku vormi. Oluline on, et nii lapsi kui ka vanemaid on testimisest ette teavitatud ning nii lastel kui ka vanematel on alati võimalik testimisest keelduda.

### **Õppekava valik**

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Rajaleidja kooliväline nõustamismeeskond on lastele lihtsustatud õppekava soovitades toimunud õiguspäraselt ja lapse parimate huvidega kooskõlas. Rajaleidja nõustamismeeskond on seni soovitanud lihtsustatud riiklikku õppekava vaid eriarsti tuvastatud vaimse alaarengu diagnoosiga lastele. Muudel juhtudel on soovitatud vajaduse korral õpitulemusi vähendada.

Õiguskantsler [leidis](#), et selline praktika on õiguspärane ja lapse parimate huvidega kooskõlas. Õiguskantslerile teadaolevalt kavatses Haridus- ja Teadusministeerium lihtsustatud riikliku õppekava rakendamise võimalusi siiski laiendada.

### **Kontrolltööde korraldamine**

Õiguskantslerilt küsiti kontrolltööde korraldamise reeglite kohta.

Selge on see, et õpilase õppekoormus peab olema ea- ja jõukohane ning ühes nädalas võib olla kuni kolm kontrolltööd. Kontrolltööde korraldamise nõuded on kehtestatud selleks, et õpilastele jääks piisavalt aega puhkuseks ja huvitegevuseks. Samuti peab õpilastel olema võimalus omandada vajalikud teadmised ja oskused parimal võimalikul viisil. Kui õppekoormus kasvab lubatust suuremaks, võib laps õppimises maha jääda, samuti võib see halvasti mõjuda tema vaimsele tervisele.

Õiguskantsler [selgitas](#), et õpetajad peavad kontrolltöid kavandades silmas pidama ka õigusaktides kehtestatud nõudeid. Kontrolltöö on õppeveerandi või kursuse õpitulemuste

omandamist kontrolliv kirjalik töö. Ei saa lubada, et õpilasel tuleb nädalas teha rohkem kui kolm tööd, mis sisu poolest vastavad kontrolltööle.

### **Koduõppe rakendamine vanema taotlusel**

Õiguskantsleri poole pöördunud vanemad väljendasid rahulolematust oma lapse koduõppe korraldusega.

Selge on, et koduõpet rakendatakse individuaalse õppekava järgi ning koduõppe korralduse eest vastutab lapsevanem. Individuaalses õppekavas tuleb ära näidata vajalikud õpiväljundid ja kokkulepped ning millal ja kuidas kool neid kontrollib (vt [õiguskantsleri seisukohta](#)).

Koduõppe rakendamine ei tohi ohtu seada lapse õigust haridusele ning vanema koduõppe taotlust kaaludes tuleb kooli õppenõukogul hinnata eelkõige seda, kas lapsevanem on suuteline korraldama hariduse andmist nõuetekohaselt. Kui kooli hinnangul ei pruugi õpilane koduõppe ajal omandada vajalikke teadmisi ja oskusi, ei tohi koduõpet rakendada.

### **Põhikooli lõpetamise tingimused**

Eesti Emakeeleõpetajate Selts palus õiguskantsleril hinnata Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekut, mille kohaselt ei sõltuks põhikooli lõpetamine lõpueksamitel saavutatud tulemustest.

Õiguskantsler selgitas, et õpilase arengut ja õppeedukust on võimalik hinnata mitmesuguste hindamissüsteemide alusel. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus näeb ette, et põhikooli lõpetamise tingimused kehtestab valitsus põhikooli riiklikus õppekavas. Riigikogu ei ole kehtestanud põhikooli lõpueksamite sooritamise lävendit. Lävendi kehtestamine on hariduspoliitiline valik (vt [õiguskantsleri seisukohta](#)).

Koolikohustusliku lapse jaoks on põhihariduse omandamine nii õigus kui ka kohustus. Head haridust toetavad head õpetajad, koolid peavad kasutama sobilikke õppevahendeid ja -meetodeid ning koolikeskkond peab olema õpilastele turvaline. Neil tingimustel on võimalik pakkuda noortele inimestele teadmisi ja oskusi, mille toel nad saavad jätkata üld- või kutsehariduse omandamist, aga ka muul viisil ea- ja võimetekohaselt ühiskonnaelus osaleda.

## **Heaolu tagamine**

### **Lapsevanema õigus osaleda kooli üritusel**

Mitu lapsevanemat väljendas pahameelt, et koolid keelasid neil vanematele ette nähtud üritustel osalemast, põhjendades seda vajadusega tõkestada koroonaviiruse levikut.

Nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise meetmeid kehtestavad Vabariigi Valitsus või Terviseamet. Koroonaviiruse levikust hoolimata ei pidanud riik 2021/2022. õppeaastal siiski vajalikuks piirata lapsevanemate osalemist neile mõeldud üritustel.

Õiguskantsler [tuletas koolidele meelde](#), et koolid peavad õpilaste ja kooli töötajate tervisekaitse abinõud kehtestama kooli kodukorras ning nõudeid kehtestades peab kool silmas pidama ka lapsevanema õigusi. Lapsevanem ei ole koolis kõrvaline isik, kuna lapse huvides on, et kool ja lapsevanem teeksid koostööd. Seega ei saa kool lapsevanemat kooli tegevusest kõrvale jätta.

Vanemal on õigus saada teavet ja selgitusi koolikorralduse ning õpilase õiguste ja kohustuste kohta. Samuti on lapsevanemal õigus osaleda lapsevanemate koosolekul. Vahetut osalemist ei asenda hilisem koosoleku protokoll ega õpetaja saadetud e-kiri. Esimese klassi aktust korraldades peab kool aga mõtlema sellele, et vanema lubamine pidulikule üritusele on enamasti lapse huvides. Aktust või lastevanemate koosolekut kavandades võib kool kaaluda lapsevanemaid vähem piiravate ettevaatusabinõude rakendamist.

### **Koolikiusamine**

Õiguskantslerile anti teada, et Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on tekitanud kooliperes sedavõrd suuri pingeid, et need on kaasa toonud laste kiusamise rahvuse ja vaadete alusel.

Õiguskantsler tõdes oma [vastuses](#), et kahjuks pole see ainus seesugune märguanne. Ta selgitas pöördujale, et koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumi, koolide ja õpetajatega püütakse kõik sellised juhtumid võimalikult kiiresti lahendada ja edaspidi neid vältida.

Õiguskantsler selgitas ka lähemalt, kuidas sellistes olukordades võiks tegutseda ja kust abi leida.

Koolikiusamist puudutas ka üks teine pöördumine. Lapsevanem küsis, kas klassiruumis toimuvat tohib näiteks kaamera või muu seadmega salvestada selleks, et tõestada või ära hoida õpetaja sobimatut tegevust. Õiguskantsler selgitas, et kuigi vanematel on lapse kasvatamisel ja suunamisel üsna vabad käed, peavad vanemad oma tegevuses alati austama lapse õigusi. Lapse iga sõna jälgimine ja salvestamine rikuks tema õigust privaatsusele ja oleks vanemliku võimu kuritarvitamine. Lisaks võib sellisel juhul olla tegemist eraviisilise



jälitustegevusega õpetaja suhtes, mis on keelatud ja karistatav.

Selleks et hoida ära õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustavaid olukordi või sellistele olukordadele reageerida, võib jälgimisseadmeid kasutada üksnes kool ise. Samas ei ole ka koolil lubatud klassitunde jälgida ning lapsevanemad ei saa seda koolilt nõuda ega selleks nõusolekut anda (vt Andmekaitse Inspektsiooni juhendit kaamerate kasutamise kohta, punktid 11 ja 13).

## Laps ja tervis

[ÜRO lapse õiguste konventsioon](#) artiklis 24 on sätestatud lapse õigus tervisele. See ei tähenda üksnes seda, et lapsel on õigus saada ravi ja tervishoiuteenuseid, vaid et lapsel on õigus kasvada keskkonnas, mis toetab tema arengut parimal võimalikul moel. Niisiis hõlmab õigus tervisele lapse füüsilist, emotsionaalset ja sotsiaalset heaolu.

Riik peab hoolitsema, et laste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu, nii on võimalik vältida haigestumist, vigastuste teket ja surma. Samas ei saa riik, arstid ega keegi teine tagada head tervist inimesele, kes ise oma tervise eest ei hoolitse. Oma tervist peavad hoidma nii lapsed kui ka täiskasvanud.

Lapse õiguste konventsioon seob lapse õigused tema kaalutusvõimega. Mida vanem ja kaalutusvõimelisem on laps, seda rohkem on tal õigus ise otsustada ja oma elu suunata. Mõistagi ei saa lapsele panna kogu vastutust oma tervise eest. Lapse õiguste ja heaolu tagamise eest vastutab eelkõige lapsevanem. Seega on oluline, et vanem toetaks last vastutustundlike ja teadlike valikute tegemisel. Seadus näeb ette, et vanem või last kasvatav täisealine arutab lapsega tema hooldus- ja kasvatusküsimusi, arvestades lapse vanust ja arengutaset, ning selgitab lapsele, kuidas ta saab oma tervist hoida, et vähendada ja ennetada ohte.

Kui laps oma käitumisega kahjustab enda tervist, loetakse ta abivajavaks või hädaohus olevaks lapseks ning täiskasvanutel on kohustus lapse aitamiseks sekkuda. Äärmuslikel juhtudel, kui lapse käitumine seab ohtu tema enda tervise ja seda ohtu ei ole võimalik kõrvaldada ühegi muu abinõuga, saab lapse viia kinnisesse lasteasutusse.

## Nõusolek lapse vaktsineerimiseks

Lõppenud ülevaateastal pöörduti mitmel korral õiguskantsleri poole küsimusega, kas lapse

koolis vaktsineerimiseks peab olema vanema nõusolek. Samuti uuriti, kas koolid tohivad avaldada lastele survet, et lapsed laseksid end Covid-19 vastu vaktsineerida.

Õiguskantsler [selgitas](#), et Covid-19 vastu vaktsineerimisel kehtivad samasugused reeglid nagu teiste kaitsesüstide tegemisel. Vaktsineerimine on vabatahtlik nii täiskasvanutele kui ka lastele.

Patsiendi võib läbi vaadata ja talle protseduure teha (sealhulgas vaktsineerida) üksnes siis, kui ta on sellega nõus. See tähendab, et patsienti tuleb teavitada meditsiiniliste toimingute otstarbest, aga ka võimalikest ohtudest ja tagajärgedest. Seejärel saab patsient ise otsustada, kas anda selleks nõusolek või keelduda.

Alaealise patsiendi vaktsineerimiseks tuleb küsida nõusolekut lapsevanemalt, kuid vaktsineerimisega peab nõus olema ka laps ise (vt [lapsepatsiendi kohta käiva juhendi](#) punktid 17 ja 18). Kui aga noor inimene on arsti hinnangul ise piisavalt kaalutusvõimeline, tuleb arstil lähtuda noore enda otsusest. Sel juhul ei ole vanemal õigust lapse vaktsineerimise üle otsustada.

Õiguskantslerilt on küsitud, kuidas noore kaalutusvõimet hinnatakse. Lapse kaalutusvõimet tuleb hinnata samamoodi nagu täiskasvanu oma. Otsustusõigusega ehk kaalutusvõimeline patsient mõistab oma haiguse olemust ja tema ees seisvaid valikuid. Ta saab aru talle antud informatsioonist ja suudab sellest järeldused teha. Samuti peab patsient suutma saadud teabe ja oma väärtushoiakute põhjal otsuse teha ning sellest tervishoiutöötajale teatada. Mida suuremad riskid otsusega kaasnevad, seda suuremat kaalutusvõimet eeldab otsuse tegemine.

Vanus võib olla üks kaalutusvõime hindamise kriteerium, kuid see ei saa olla ainus kriteerium. Hinnang lapse kaalutusvõimele tuleb anda ikka konkreetsest olukorrast ja lapsest lähtudes, sest lapsed saavutavad küpsuse ja iseseisvuse erinevas eas. Kui laps tuleb arsti vastuvõtule koos vanemaga või vanema heakskiidul ning laps ja vanem on otsustamist vajavas küsimuses ühel meelel, pole arstil põhjust lapse kaalutusvõimet hinnata (vt lähemalt [juhendist](#)).

Kooliõde vaktsineerib koolis lapsi vastavalt sotsiaalministri määrusele, mille järgi küsitakse vaktsineerimiseks lapsevanema või mõne teise seadusliku esindaja nõusolekut.

Sotsiaalministri määruse järgi teavitab kool lapsevanemat kavandatavast vaktsineerimisest vähemalt nädal ette ning küsib ka tema nõusolekut. Nõusolek või keeldumine vormistatakse

kirjalikult ning seda säilitatakse õpilase tervisedokumentide hulgas. Kui õpilase vaksineerimine mingil põhjusel ära jääb, lähtub koolitervishoiuteenus osutaja vanema varem antud nõusolekust ning teavitab teda uuest vaksineerimise ajast vähemalt üks nädal enne selle toimumist.

Kui üks vanem annab nõusoleku, võib kooliõde eeldada, et nõus on ka teine lapsevanem. Kui teine vanem nõus ei ole, ei saa ühe vanema nõusoleku alusel last vaksineerida.

Praegu kehtivate seaduste järgi ei saa kool kohustada lapsi vaksineerima, kuid võib jagada teavet vaksineerimise ja õppetöö korralduse kohta koolis. Näiteks sõltusid lähikontaktse õpilase karantiini jäämise reeglid sellest, kas õpilane oli vaksineeritud või mitte ning kas ta lubas end koroonaviiruse suhtes testida. Selgitusi jagades peavad kooli töötajad jääma võimalikult neutraalseks. Kool ei tohi teha vaksineerimiseks aktiivset kihutustööd. Samuti ei tohi kool lubada, et vaksineerimata õpilasi koolis kiusatakse.

## **Vaksineerimisega seotud küsimuste selgitamine lapsele**

Lapsevanem uuris, kas arst selgitab lapsele Covid-19-vastase vaktsiiniga seotud küsimusi. Arsti pädevuses on anda lapsele ja tema vanematele teavet parimast olemasolevast teadmistest lähtudes.

Nii koolis, perearsti juures kui ka mujal tuleb tervishoiutöötajal arvesse võtta [lapsesõbraliku tervishoiu põhimõtteid](#), olenemata sellest, kes annab lapse vaksineerimiseks nõusoleku. Lapsel on õigus osaleda oma tervist ja ravi puudutavate otsuste vastuvõtmisel, isegi kui nõusoleku annab vanem.

## **Vastutus vaksineerimise tõttu tekkinud tüsistuste eest**

Lapsevanem küsis õiguskantslerilt, kes vastutab vaktsiini tagajärjel tekkinud tüsistuste eest. [Võlaõigusseaduse](#) järgi peab tervishoiuteenus vastama vähemalt arstiteaduse üldisele tasemele. Vajaduse korral tuleb patsient suunata eriarsti juurde. Vaksineerimisel tuleb tuvastada selle ajutised ja püsivad vastunäidustused.

Ravimiohutuse järelevalvet teeb [Ravimiamet](#). Et Ravimiametil oleks oma ülesande täitmiseks piisavalt teavet, on seadusega sätestatud ravimite kõrvaltoimetest Ravimiametile teatamise kord. Selle korra kohaselt saab Ravimiamet kõrvaltoimete kohta infot muu hulgas vaksineerimist korraldava arsti või õe kaudu. Ravimiamet peab omakorda teavitama vaktsiinide kõrvaltoimetest [Terviseametit](#) (vt [ravimiseadus](#)). Ravimite (sh Covid-19-vaktsiinide)

kõrvaltoimete kohta leiab teavet [Ravimiameti veebilehelt](#).

Sel ajal, kui lapsevanem oma pöördumise saatis, ei olnud Eestis veel loodud [vaktsiinikindlustuse süsteemi](#), mis võimaldab taotleda ka Covid-19-vastase vaktsineerimise [kahjude hüvitamist](#). Vaktsiinikindlustuse süsteem loodi 2022. aasta kevadel.

## Laps ja tervislik toitumine

Õiguskantslerilt küsiti, millise õigusaktiga pannakse lastele kohustus tervislikult toituda ja kuidas on laste õigused seotud nende kohustustega. Õiguskantsleri nõunikud selgitasid, et lapse kohustus hoida oma tervist ei ole juriidiline kohustus. Selliselt sõnastatud kohustust ühestki rahvusvahelisest õigusaktist ei leia.

Inimõigusi käsitlevates dokumentides on enamasti kirjas inimeste õigused ja vabadused, mitte kohustused. Siiski ei ole need õigused ja vabadused piiramatud ning kohustusi saab vaadelda eeskätt vastutuse kaudu, mis õigustega kaasneb.

## Energiajookide müük lastele

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem murega, et lastel on võimalik müügiautomaatidest osta energijooke. Õiguskantsler selgitas, et energijookide müük alaealistele ei ole Eestis seadusega keelatud. Mitmed ettevõtted on siiski liitunud [energijookide turustamise hea tavaga](#), millele toetudes nad on keeldunud müümast energijooke alaealistele. Kõik kioskid, väikepoed jms ei ole tavaga liitunud, mistõttu ei tarvitse müügiautomaadid olla ainus koht, kust lapsed saavad energijooke osta. Sellegipoolest saab igaüks kutsuda energijookide müüjaid hea tavaga liituma.

## Erivajadusega lapsed

Seaduse kohaselt peavad lasteaiakoha saama kõik Eestis elavad pooleteise- kuni seitsmeaastased lapsed. Ka need lapsed, kellel on tervisprobleeme ja kelle abistamiseks tuleb lasteaias pakkuda mitmesuguseid tugiteenuseid. Tegelik olukord kahjuks selline ei ole.

Näiteks pöördus õiguskantsleri poole lapsevanem, kelle diabeeti põdev laps ei saanud teiste lastega võrdväärselt lasteaias käia. Kuigi probleemid said aja jooksul lahendatud, analüüsis õiguskantsler lasteaiategevust kahel eelmisel õppeaastal ning [leidis](#), et lasteaiad ei olnud taganud lapsele võimalust kasutada lasteaiakohta nii, nagu seadus ette näeb. Pikka aega sai

laps lasteaias käia ainult poole päeva kaupa ja mitmel korral palus lasteaed lapse koju jätta, sest temaga tegutsema harjunud rühma õpetajaid ei olnud parajasti tööl.

Kuna pere pöördus abi saamiseks mitu korda Tallinna Haridusameti poole, analüüsis õiguskantsler ka ameti tegevuse õiguspärasust. Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei olnud Tallinna Haridusameti tegevus piisavalt tulemuslik, et diabeedi diagnoosiga laps oleks saanud lasteaias käia takistusteta ja nii, nagu talle sobinuks. Näiteks ei hinnanud amet seda, kas lasteaia tegevus oli kooskõlas õigusaktidega. Samuti ei püüdnud amet olukorda lahendada, kui lasteaia õpetajad vajasid lapse toetamiseks lisaabi, kuid linnaosavalitsus keeldus andmast lapsele tugiisikut. Amet rikkus ka hea halduse tava, kui jättis vastamata lapsevanema küsimustele. Õiguskantsler soovitas Tallinna Haridusametil edaspidi selliseid eksimusi vältida.

Õiguskantslerilt palus abi ka lapsevanem, kelle erivajadusega lapsi ei nõustunud lasteaed vastu võtma, kui lastega ei olnud kaasas tugiisikut. Lapsevanem muretses, et lasteaed jättis osaliselt täitmata ka Rajaleidja koolivälise nõustamiskomisjoni soovitused, mille kohaselt oli lastele ette nähtud eripedagoogi ja logopeedi abi.

Avalduse lahendamise käigus tunnistasid vald ja lasteaed õiguskantslerile, et mõistagi vastutab tugiisiku võimaldamise eest vald ning et lasteaed ei saa keelduda tugiisikuta last vastu võtmast. Õiguskantsler [soovitas](#) vallal läbi mõelda, kuidas lahendada olukord siis, kui tugiisik ei saa mingil põhjusel oma ülesandeid täita. Õiguskantsler palus vallal täita ka Rajaleidja otsust ning osutada lastele vajalikus mahus tugiteenuseid lasteaia sobitusrühmas, kus lapsed käivad.

Seadus ei anna õigust loobuda tugiteenuste korraldamisest selle tõttu, et lasteaias pole piisavalt tugispetsialiste. Logopeedi- ja eripedagoogiteenust tuleb pakkuda lasteaias kohapeal, kuid põhjendatud juhtudel võib seda teha ka väljaspool lasteaeda, kui see on lapse parimates huvides ning vald korraldab lapse logopeedi juurde viimise ja tagasi toomise.

Tugiisiku puudumise pärast muretses ka teine pere. Lapsevanem selgitas, et tema laps pole saanud pikka aega lasteaias käia selle tõttu, et tal ei ole tugiisikut. See aga tähendab, et ka vanemate tööl käimine oli häiritud ja laps ei saanud lasteaias alusharidust. Kuna ka teistel Tallinnas elavatel peredel on olnud probleeme lapsele tugiisiku leidmisega, [palus](#) õiguskantsler Tallinna linnal muuta tugiisikuteenuse korraldamist nii, et abi vajavad lapsed ka tegelikult seda abi saaksid.

Õiguskantsleri poole pöördus abipalvega puudega lapse pere. Kohalik omavalitsus hindas

pere abivajadust, kuid otsustas peret aidata alles siis, kui abitaotluse esitamisest oli möödunud peaaegu aasta. Abivajaduse hindamisel selgus, et kuna lapsed vajasid pidevat abi ja järelevalvet, oli ema hoolduskoormus liiga suur. Linn määras perele puudega lapse hooldajatoetuse, kuid sellest ema läbipõlemise vältimiseks ei piisanud – niisugusele järeltulele jõudis linn ka enda koostatud abivajaduse hinnangus. Abi oleks olnud lasteaia- või lapsehoiukoha pakkumisest või tugiisiku määramisest, kuid selliseid otsuseid linn ei teinud, vaid piirdus ainult hinnangute andmisega.

Õiguskantsler [selgitas](#), et abivajajaga tuleb ühendust võtta nii kiiresti, kui olukord seda nõuab ja on mõistlik. Pärast abivajaduse hindamist peab kohalik omavalitsus otsustama, kas ja millist abi inimene vajab ning kui suures ulatuses ja mis tingimustel seda talle antakse. Kohalik omavalitsus ei saa piirduda vaid hinnangu andmisega. Abi andmise otsus tuleb teha kümne tööpäeva jooksul.

Õiguskantsler uuris ka juhtumit, kus politseipatrull pidi vaimse tervise häirete all kannatava tüdruku viima psühhiaatriahaiglasse, kuid seda tehes kasutati korduvalt jõulisi ohjeldusmeetmeid.

Konkreetseid olukordi arvestades ei pidanud õiguskantsler politseipatrulli käitumist ilmselgelt liialdatuks. Siiski leidis õiguskantsler, et korduva vahetu sunni või erivahendite kasutamise vajadust aitaks vähendada see, kui tervise-, sotsiaal- ja korrakaitseasutused teeksid tihedamat koostööd. Erakorraliste korduvate juhtumite korral oleks mõistlik, kui politsei arutaks olukorrad läbi abivajaja raviarstiga. Arst saab anda nõu, kuidas politsei saaks inimest rahustada, nii et inimese õigusi riivataks võimalikult vähe. Abi oleks ka sellest, kui Politsei- ja Piirivalveameti esindajad osaleksid sotsiaaltöö- ja tervisespetsialistide kohtumistel.

## Kontrollkäigud

Õiguskantsler kontrollis tänava [Maarjamaa Hariduskolleegiumi Valgejõe õppekeskuse](#) tegevust. Maarjamaa Hariduskolleegium tegutseb kahes õppekeskuses. [Emajõe õppekeskust](#) külastas õiguskantsler eelmisel ülevaateaastal.

Maarjamaa Hariduskolleegiumis elavad ja õpivad noored, kes on kohtumäärusega pandud kinnisesse lasteasutusse, et nad saaks lasteasutuse toel mitmekülgsesti areneda ja edukalt toime tulla ennast ja teisi kahjustamata.

Mõlemad õppekeskused kasutavad nüüdisaegseid ruume. Maarjamaa Hariduskolleegiumi

(MHK) Valgejõe õppekeskuse töötajad on suutnud luua keskuses viibivate lastega head suhted. Lapsed olid iseäranis rahul psühholoogiga.

Õiguskantsler palus õppekeskusel hoolitseda, et seal õppivad noored saaksid vajalikku teraapiat ja tuge oma emakeelt rääkivalt psühholoogilt ning et psühholoogi abi pakutaks võimalikult peatselt pärast õppekeskusesse saabumist. Hoolikusega tuleb suhtuda juhtumitesse, kui õpilane on turvalisuse eesmärgil pandud kas eraldusruumi või majutatud pikemaks ajaks teistest noortest eraldi. Pikka aega teistest eraldatud noore jaoks peab õppekeskusel olema välja töötatud ravi- ja rehabilitatsiooniplaan, mis aitaks tal võimalikult kiiresti teiste noorte seltskonda sulanduda.

Noored pidasid väga oluliseks, et nad on saanud õppekeskuses kasutada oma mobiiltelefoni, iseäranis sel ajal, kui vahetud kohtumised perega (nt koroonaviiruse leviku tõttu) olid piiratud. Õiguskantsler pani keskuse töötajatele südamele, et telefoni kasutamise ja perega suhtlemise reeglid peavad olema selged ja kindlad ning neist tuleb kinni pidada. Telefoni kasutamiseks ette nähtud minimaalset aega ei tohi õpilase mõjutamise eesmärgil vähendada ning kodukülastusi ei tohi piirata.

## Lapse andmed registrites

Lõppenud ülevaateastal tuli õiguskantsleril tegelda ka lapse isikuandmeid puudutavate küsimustega.

Nimelt palus õiguskantslerilt abi lapsevanem, kes oli jäänud ilma peretoetustest, sest rahvastikuregistri andmetel puudus tal oma lapse suhtes hooldusõigus. Kohus oli valla taotlusel piiranud lapsevanema hooldusõigust esialgse õiguskaitse korras ning määranud kohtumenetluse ajaks lapsele ajutise eestkostja. Vald ei algatanud aga põhikohtumenetlust sisulise otsuse tegemiseks, samuti ei andnud vald kohtule teada asjaolude muutumisest. Seetõttu tekkis pärast esialgse õiguskaitse määruses märgitud tähtaja möödumist segadus, kellel on lapse suhtes hooldusõigus.

Õiguskantsleri sekkumisel jõudsid ametiasutused seaduste tõlgendamises üksmeelele: kui vanema hooldusõigust piirav esialgse õiguskaitse määrus kaotab tähtaja möödumise tõttu kehtivuse ja põhikohtuasjas ei ole otsust tehtud, taastub vanema hooldusõigus. Õiguskantsler [märkis](#), et kui vald soovib lapsevanema õiguste piiramiseks kohtusse pöörduda, peab ta järgima kõiki seadusest tulenevaid põhimõtteid.

Ka teine juhtum puudutas olukorda, kus lapse seadusliku esindaja ja perehüvitiste saaja suhtes valitses segadus. Kohus oli määranud lapsele esialgse õiguskaitse korras pooleks aastaks ajutised eestkostjad, ent ei jõudnud selle aja jooksul teha seaduses nõutud kohtumäärust põhikohtuasjas. Kuigi eestkostjad hoolitsesid lapse eest kogu kohtumenetluse vältel ning kohus määras nad kohtumenetlust lõpetava määrusega lapse eestkostjateks, jäid nad kaheks ja pooleks kuuks vanemahüvitisest ja eestkostetava lapse toetusest ilma.

Õiguskantsleri nõunikud aitasid Sotsiaalkindlustusametil leida ebaõiglasele olukorrale lahenduse, mis võimaldas maksta eestkostjale vanemahüvitist kahe kohtumääruse vahelise aja eest tagantjärele. Eestkostetava lapse toetust tagasiulatuvalt maksta ei olnud võimalik. Lisaks juhtis õiguskantsler kohtu esimehe tähelepanu, et eestkostja määramisega viivitamine võib jätta eestkostja ilma toetustest või hüvitistest.

Õiguskantslerilt paluti abi ühe lapse isa tuvastamisel. Laps sündis sel ajal, kui tema isa oli välismissioonil ning seetõttu ei saanud ta isadust ametlikult siin kohapeal omaks võtta. Lapse vanemad soovisid aga, et nende last ei registreeritaks sünnidokumentides üksikvanema lapsena. Siseministeeriumi ning Tallinna notarite Erki Põdra ja Kätlin Aun-Janiski büroo abiga õnnestus kaugtuvastamist kasutades seda peret aidata.

Õiguskantsleri poole pöördus mitu lapsevanemat, kes ei saanud oma kodus sündinud last registreerida rahvastikuregistris. Takistuseks sai see, et lapsevanemad ning omavalitsused ja ministeerium olid eri meelt, millise arstliku tõendi alusel saab lapse andmed registrisse kanda. Õiguskantsler selgitas lapsevanematele võimalusi, kuidas kaitsta enda õigusi vaide- ja kohtumenetluse kaudu.

Nüüdseks on jõustunud kohtulahend, millega kohus ütles, et omavalitsus peab kodus sündinud lapse sünni registreerimise avalduse läbi vaatama ka siis, kui lapsevanematel ei ole sünnitusmaja meditsiinilist sünnitõendit ([Tallinna Halduskohtu otsus asjas](#) nr 3-21-2840). Kohus märkis ka seda, et sünni registreerimist puudutavad normid tuleks üle vaadata, sest kehtestatud piirangute eesmärk saab olla eeskätt esitatud andmete tõepärasuse tagamine. Peresid, kes on otsustanud valida assisteerimata kodusünnituse, ei saa selle eest nõõ karistada põhjendamatult keerulise asjaajamisega.

Probleeme tekitas ka lapse elukohaandmete registreerimine. Õiguskantsleri poole pöördus ema, kes esitas e-rahvastikuregistris enda ja oma kahe lapse kohta elukohateate, kuid tal ei õnnestunud ei enda ega laste uut elukohta registreerida. Takistuseks sai tehniline lahendus,



mis ei võimalda e-rahvastikuregistril lapse elukohateadet omavalitsusele edasi saata, kui teine lapsevanem on jätnud registris oma nõusoleku andmata. Süsteem tühistab taotluse automaatselt 30 päeva möödudes, kuid elukohateate esitajale sellest teada ei anta. Nii jäetakse inimesele ekslik mulje, et omavalitsus on elukohateate kätte saanud ja tegeleb sellega.

Õiguskantsler [soovitas](#) e-rahvastikuregistri tehnilist lahendust muuta nii, et sõltumata elukohateate puudustest jõuaks inimese postitatud teade siiski omavalitsuseni. Peale selle tegi õiguskantsler ettepaneku mõelda tervikuna läbi elukohateate esitamise ja otsuse tegemise menetlusprotsess - eelkõige see osa, mis käsitleb puudustega elukohateate esitamist.

## Ennetus ja edendus

Õiguskantsleri üks ülesanne on ka laste õiguste tutvustamine. Lasteombudsmanina teeb õiguskantsler analüüse ja uurimusi ning koostab nende põhjal soovitusi laste olukorra parandamiseks. Lasteombudsman esindab laste huve õigusloomeprotsessis ning korraldab lapse õigusi käsitlevaid koolitusi ja seminare.

## Rahvusvaheline koostööprojekt kliimaõigluse teemal

Õiguskantsleri Kantselei liitus lõppenud ülevaateperioodil Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (ENOC) projektiga „Räägime kliimaõiglusest“. Projektis osalevatel lastel ja noortel on võimalus kaasa rääkida aruteludes laste ja noorte õiguste ning kliimaõigluse teemal. Eestist osales projektis kaksteist 13–16-aastast noort. [Noorte keskkonnanõukogu](#) liige Hanna Gerta Alamets selgitas noortele, mida tähendab kliimaõigus. Moedisainer [Reet Aus](#) näitas, kuidas ta rõivatööstuse kangajääkidest uusi riideid loob ja toodab. Noor roheline Johanna Maria Tõugu rääkis, kuidas saavad noored tegutseda kliimaõigluse nimel. MTÜ-s Mondo mängiti koos noorteliikumise [Fridays for Future Eesti](#) esindajaga [kliimakooli](#) kaardimängu. Viimaks külastasid noored energiakontserni Utilitas [koostootmisjaama](#), et teha tutvust taastuv- ja bioenergiaga.

Kohtumiste põhjal koostasid noored oma soovitusel laste ja noorte õiguste ning kliimaõigluse kohta. Rõhutati, et kliimateemad peaksid rohkem kajastuma õppekavades, et lapsed ja noored mõistaksid paremini kliimamuutusi ja nende mõju laste ja noorte tulevikule ning õpiksid võtma vastutust. Noorte arvates tuleks toetada koole, et pakutaks rohkem

kliimasõbralikku koolitoitu (näiteks et iga nädal tehtaks üks taimetoidupäev) ja vähem koolitoitu läheks raisku. Samuti leidsid noored, et kliimaõigluse nimel vajavad mitmed liikumised ja algatused rohkem võimalusi koostöök, et nende tegevusel oleks suurem mõju (nt roheideede eurovisioon).

Juhendaja abiga valmib kliimaõigluse teemal grafiti ja Instagrami voog. Kaks noort osalesid ENOC-i noorte nõuandjate kohtumisel Bilbaos, et tutvustada Eesti noorte soovitusi. Mitme riigi noorte arvamusi arvestades koostavad Euroopa lasteombudsmanid ettepanekud rahvusvahelistele organisatsioonidele ja oma riigi otsustajatele.

## **Laste raport ÜRO Lapse Õiguste Komiteele**

Ühinedes 1991. aastal [ÜRO lapse õiguste konventsiooniga](#), võttis Eesti endale kohustuse tagada lapse õigused kõigile Eestis viibivatele lastele. Konventsiooni täitmist jälgib [Lapse Õiguste Komitee](#), kellele riigid peavad regulaarselt esitama ülevaateid lapse õiguste olukorrast. Komitee hindab nende ülevaadete põhjal, kuidas on laste õigused tagatud ja annab riigile soovitusi olukorra parandamiseks.

2023. aastal ootab Lapse Õiguste Komitee taas ülevaadet laste õiguste olukorrast Eestis. Peale riigi koostab ülevaate Eesti laste õiguste olukorrast ka õiguskantsler. Õiguskantsleri eestvedamisel ja toel esitavad sel korral ka lapsed ja noored Lapse Õiguste Komiteele ülevaate sellest, kuidas Eesti lapsed elavad ning mida on vaja laste heaks veel teha.

Laste raporti koostavad Lastekaitse Liidu lapse õiguste saadikud. Töörühmas on seitse lapse õiguste saadikut. Nad korraldavad Eesti eri paigus lastega kohtumisi ning koguvad laste mõtteid. Seejärel koostab töörühm ülevaate laste õiguste olukorrast Eestis, võttes aluseks laste ja noorte mõtted ja arvamused.

Lapsed saavad õiguskantsleri nõunike ja Lastekaitse Liidu töötajate juhendamisel ise otsustada, kuidas nad teiste laste mõtteid koguvad ning neid komiteele tutvustavad. Laste raport Lapse Õiguste Komiteele valmib 2023. aastal. Õiguskantsleri nõunik Andra Reinomägi on laste raporti koostamisest põhjalikumalt kirjutanud [veebiajakirjas „Märka Last“](#).

## **Väärkohtlemise ennetamine spordis ja huvitegevuses**

Õiguskantslerile kirjutab mitu lapsevanemat, kes ei olnud rahul sellega, kuidas treener (või juhendaja) nende lapsega käitus.

On selge, et laste väärkohtlemisele puudub igasugune õigustus, olenemata sellest, kus või mis vormis see aset leiab. Samas pole spordi- või huvitegevuses alati lihtne väärkohtlemist ära tunda.

Lastekaitseseaduses toodud lapse väärkohtlemise definitsiooni aluseks võttes saab väärkohtlemiseks pidada igasugust lapse kohtlemist viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist. Kui füüsilist väärkohtlemist oskab igaüks ette kujutada, siis vaimse väärkohtlemise äratundmine ja eristamine pingutust nõudva treeningu juhendamisel on keerulisem. Ekspertide koostatud [spordipersonali käitumisjuhendis](#) on toodud näiteid, mida treener või juhendaja teha ei tohiks. Juhendi järgi on vaimne väärkohtlemine näiteks alandamine ja mõnitamine. Sama halvasti mõjub lapsele see, kui teda pidevalt kritiseeritakse või kui talle tagasisidet ei antagi. Vaimse väärkohtlemisega tekitatakse pingeseisund, mis võib põhjustada lapse emotsionaalsele arengule raskeid või pöördumatuid kahjustusi (loe lähemalt juhendist).

Võimalikke ohte aitab ära tunda ja ennetada lapsevanema ja lapse eakohane vestlus väärkohtlemise olemuse üle. Väärkohtlemist aitab ennetada ka see, kui spordiklubid, vanemad ja lapsed räägivad läbi tegevuse eetilised alused. Kõigi osapooltele on hea, kui eelnevalt on läbi räägitud ja kindlaks määratud võimalikult selged reeglid, mis on konkreetsetes sporditegevuses lubatud ja mis mitte ning kuidas kaheti mõistetavates olukordades käituda.

Lapsevanem võiks ka ennetavalt kontrollida nende inimeste tausta, kellega laps spordi- või huvitegevuses kokku puutub. Lastekaitseseaduse kohaselt ei tohi lastega töötada inimene, keda on karistatud teatud kuritegude eest (nt kehaline väärkohtlemine ja seksuaalkuriteod lapse vastu). Lastega tegeleva inimese karistatust peab kontrollima tema tööandja, aga ka vanemal on võimalik karistusregistrist (alates 1. oktoobrist 2022 on see tasuta) järele vaadata, kas tema lapse treener või juhendaja võib olla karistatud. Samuti võib lapsevanem kontrollida, kas treener või juhendaja on omandanud treeneri või mõne muu spetsialisti kutse. Seda infot saab [kutseregistrist](#) ja treenerite kohta ka [spordiregistrist](#). Kutsetunnistus ei tee ühestki treenerist või juhendajast ideaalset inimest, kuid annab kindluse, et inimese tööks vajalikke teadmisi, oskusi, kogemusi ja hoiakuid on kontrollitud.

Kui laps proovib märku anda, et temaga on midagi juhtunud, tuleb teda tähelepanelikult kuulata, teda uskuda ja tunnustada mure jagamise eest. Täiskasvanu peab lapsele selgelt ütleva, et ta otsib abi. Selleks tuleks pöörduda nende inimeste poole, kes oskavad lapsele

professionaalset abi anda. Esialgu võib nõu pidada lasteabitelefoni (116 111) spetsialistidega.

Vanem ei tohi võimalikku väärkohtlemist enda teada jätta. Kui on kahtlus, et lapse suhtes on toime pandud kuri- või väärtegu, tuleb sellest teatada politseile. Võimalikust väärkohtlemise juhtumist tuleb teada anda ka spordiklubile. On mõistlik, et lapsevanem pöördub etteheidete arutamiseks esmajärjekorras treeneri või tema tööandja poole, kuid mitte (sotsiaal)meediasse. Spordiklubid peaksid tõsiselt võtma kõiki teateid väärkohtlemise kohta. Tuleb tunnustada organisatsioone, kes on välja töötanud korra, kuidas väärkohtlemise juhtumeid käsitleda, ning kes seda ka praktikas järgivad. Vajadusel saab appi tulla alaliit, aga ka [olümpiakomitee](#) või [spordieetika eest vastutav sihtasutus](#). Turvalise spordi eest peavad seisma kõik.

Sageli kammitseb last ja vanemat hirm, et mistahes kahtluse avalik väljendamine lõpetab noore koostöö tunnustatud treeneri või hea spordiklubiga. Laste säästmiseks ja hilisemate võimalike veelgi suuremate traumade vältimiseks tuleb aga oma kahtlustest rääkida.

Väärkohtlemise juhtumitega seoses võib tekkida ka lepinguga seotud vaidlusi, näiteks soovib vanem lepingut üles öelda ja lõpetada treeningute eest tasumise. Valdavalt on selliste lepingute puhul tegemist eraõigusliku suhtega lapse täisealise esindaja ja sporditegevusele keskendunud äriühingu vahel. Võimaluse korral tuleb lahendada erimeelsused kokkuleppel. Mõlemal osapoolel on aga alati võimalik pöörduda oma õiguste kaitseks ka kohtusse.

Sport – eriti võistlussport – esitab nõudmisi kõigile osapooltele. Saavutusteni jõutakse pingutades. Laps, vanem ja treener peavad seadma sportimise eesmärgid ühiselt. Seejuures peab olema selge, kas trennis käiakse liikumisrõõmu pärast ja vaba aja sisustamiseks või on eesmärgiks seatud saavutused ning tulemus. Vastavalt sellele tuleb pingutada ja kulub ka aega. Treener peab lapse ja vanema usaldust õigustama, olema nõudlik ja järjekindel ning seejuures aus, vajadusel ka otsekohene. Head treenerid ei karju ega löö, nad oskavad noort motiveerida teisiti: turvaliselt ja spordirõõmu rikkumata, ehk huumorigagi.

## **Infomaterjalid, koolitused ja sündmused**

Õiguskantsleri ametkond püüab lastekaitse valdkonna edenemisele kaasa aidata spetsialistidele koolitusi korraldades.

Aastate jooksul on õiguskantsleri nõunikud koostanud mitmesuguseid lapse õigusi tutvustavaid video- ja trükimaterjale. Muu hulgas on pakutud politseinikele ja prokuröridele lapsesõbralikku menetlust käsitlevaid [koolitusi](#) ning koostatud lapsevanematele [juhend](#), mis

annab ülevaate, millised on lapse õigused esmasel kokkupuutel politseiga.

Selleteemalised koolitused ja infomaterjal on endiselt vajalikud, sest paraku tuleb ikka ette, et lapse õigusi ja huve ei arvestata. Näiteks anti õiguskantslerile teada juhtumist, kus koduvägivalla suhtes tekkinud kahtluse kontrollimiseks kuulas politseiuurija ära kannatanu – algklassis käiva lapse –, kuid tema vanemaid vestlusest ei teavitatud. Kui lapse ja vanemate huvid võivad olla vastuolus, on politseil õigus vanemaid mitte kaasata, kuid sellisel juhul tuleb lapsele määrata esindaja riigi õigusabi korras. Seda ei tehtud. Vanemaid ei teavitatud ka sellest, et kriminaalmenetlus lõpetati ja polnud enam alust eeldada lapse ja vanemate huvide vastuolu. Vanemaid teavitati kriminaalmenetluse lõpetamisest alles pärast õiguskantsleri järelepärimist.

Õiguskantsleri Kantselei ajakohastas infomaterjali „[Laste ja noorte õigused](#)“, mis annab kompaktse ülevaate lapse õigustest ja juhendab, kust lapsed ja täiskasvanud saavad probleemide korral abi küsida. Trükises on lihtsas keeles tutvustatud lapse õiguste konventsiooni ja ka olulisemaid põhimõtteid, mis lapsi meie ühiskonnas kaitsevad. Infomaterjal võiks olla hea abivahend õpetajatele, kes soovivad rääkida lastega nende õigustest ja kohustustest.

25.–29. aprillil 2022 tähistasime rahvusvahelist laste kehalise karistamise vastu võitlemise nädalat. Avaldasime [lasteombudsmani Facebooki lehel](#) teavet laste kehalise karistamise tagajärgede kohta ning selgitasime, et lapse käitumisele on võimalik piire seada ilma vägivalda kasutamata. Samuti jagasime teavet, kust saada kasvatusküsimustes nõu ja tuge.

Õiguskantsleri nõunikud aitasid Tallinnas korraldada ISPCAN (International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect) [Euroopa kongressi](#). ISPCAN-i kongress toimus esimest korda Balti riikides ning kohale tuli rohkem kui 300 osalejat. Oma valdkonna väljapaistvad teadlased keskendusid ettekannetes vaimsele tervisele, laste seksuaalsele ja muule väärkohtlemisele, lähisuhtevägivallale, laste probleemidele kinnistes asutustes, vanglas viibivate ja sõltuvusprobleemidega vanemate laste kaitsele, piiriülesele koostööle ja digiteenuste kasutamisele.

Õiguskantsler avaldas kongressi avakõnes heameelt, et kongressi raames toimus ka noortefoorum, mis võimaldas ka lastel ja noortel üritusest osa saada. Noored leidsid, et laste jaoks peaks arvamuse avaldamine olema tavapärane ning seda, kuidas arvamust avaldada ja argumenteerida, tuleks lastele õpetada, et nad oskaksid poliitikakujundamises pareminikaasa rääkida.

Kongressi ettekannetest koorus välja palju uusi mõtteid, kuidas tagada laste heaolu Eestis. Räägiti näiteks sellest, kuidas tervishoiutöötajad saavad kasutada mujal hästi toimivaid võtteid laste väärkohtlemise märkamiseks ja sellest teada andmiseks või kuidas kindlaks teha laste suitsiidiohtu.

Õiguskantsleri nõunik tutvustas kongressil lapse õiguste mõõdikuid. Mõõdikutega on võimalik tutvuda Õiguskantsleri Kantselei [kodulehel](#).

Õiguskantsleri Kantselei eestvedamisel toimus Eesti kriminaalhooldus-, vanglaametnikele ning lastekaitsetöötajatele mõeldud koolitus „Vanglas viibivate vanemate lapsed: nende õigused ja vajadused“. Koolituse viisid läbi pikaajase rahvusvahelise töö kogemusega üleeuroopalise võrgustiku [Children of Prisoners Europe](#) juht Liz Ayre ja ühingu Probacja Foundation projektijuht Ewelina Startek. Koolitus sai teoks koostöös Justiitsministeeriumi ning Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra toetuste 2014.–2021. aasta programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ projektiga „Alaealiste erikohtlemise süsteemi loomine“.

5. mail 2022 kohtusid õiguskantsler ning laste ja noorte õiguste nõunikud noorsootöötajatega. Kõneldi raskustest, millega noored peavad toime tulema ning tänati noorsootöötajaid, kes on Noorte Tugila tegevuse raames aidanud motiveerida Eesti noori õppima, töötama ja elus hakkama saama.

3. juunil 2022 vestlesid õiguskantsleri nõunikud Andres Aru ja Kristi Paron Kuku Raadio otsesaates „Kahe vahel“ haridusest, laste ja noorte vaimsest tervisest ning muudest laste heaoluga seotud temadest.

Õiguskantsleri nõunik Kristi Paron kirjutas [ajakirjas Juridica](#) lapse osalemisest teda puudutavate otsuste tegemises ning lähemalt sellest, kuidas hinnata lapse küpsust ja anda tema arvamusele kohane kaal.

## **Lapse õiguste programm Pimedate Ööde festivalil**

Pimedate Ööde festivali (PÖFF) laste- ja noortefilmide (Just Film) kavas oli taas laste õiguste programm, mis valmis koostöös Just Filmi, õiguskantsleri, Justiitsministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti ja Lastekaitse Liiduga.

Juba teist aastat järjest kaasati filmide valimisse ka lapsi ja noori. Laste õiguste programm linastus festivalil juba kümnendat 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.

Sel aastal sai filme vaadata nii Tallinna kui ka Tartu kinodes. Filmide eel näidati videoklippe, milles lapsed ja noored ise tutvustavad lapse õiguste konventsioonist tulenevaid õigusi ja kohustusi. Pärast põhifestivali lõppu oli võimalik mitut filmi näha ka PÖFF-i veebikiinos. Lapse õiguste programmi filmidest sai osa 2128 filmisõpra.

## **Tunnustusüritus „Lastega ja lastele“**

Lasteombudsman saab aidata muuta ühiskonda lapsesõbralikumaks 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 2022. aastal üheksandat korda. Vabariigi President ja õiguskantsler tunnustasid Kadriorus toimunud perepäeval neid, kes on oma uute algatuste või pikemaajalise tegevusega oluliselt panustanud laste heaolusse. Selle aasta tunnustusüritusega avaldati ühtlasi toetust vähihaigetele lastele Eestis ja Ukrainas. Tunnustusüritusest ja perepäevast valmis ka [telesaad](#)e, mis oli eetris lastekaitsepäeval, 1. juunil ETV-s.

## **Lapsed ja kohalik võim**

Lastel ja noortel on õigus kaasa rääkida kohaliku elu korraldamisel. Kohalike volikogude valimistel on hääletamisõigus antud 16-aastastele ja vanematele inimestele. Lapsed ja noored saavad kaasa lüüa noortevolikogudes, koolides seisavad õpilaste huvide eest õpilasesindused.

Siiski on palju lapsi ja noori, kes esindusorganisatsioonidesse ei kuulu ja kelle hääl otsustajateni ei jõua. Olgu siis põhjuseks see, et keegi ei küsi nende arvamust, neid peetakse liiga nooreks, nad elavad keskusest liiga kaugel, ei oska piisavalt hästi eesti keelt või on takistuseks mõni terviseprobleem. Laste ühiskonnaelus osalemise võimaluste piiratusele juhtis õiguskantsler tähelepanu juba 2015. aastal oma [raportis](#), milles ta tegi ülevaate ÜRO

lapse õiguste konventsiooni täitmisest. Ka 2018. aasta lapse õiguste ja vanemluse [uuringu](#) andmetest selgub, et lastel ei ole piisavalt kogukonnaelus osalemise võimalusi.

Täiskasvanutel tuleb seista selle eest, et kohalikku elu puudutavate otsuste tegemisel võetaks arvesse kõigi laste vajadusi ja arvamusi. Osalemine loob kogukonnas sotsiaalset sidusust, seob põlvkondi, teeb laste hääle kuuldavaks ning selle kaudu loob kõigile meelepärasema elukeskkonna. Seetõttu kutsus [õiguskantsler](#) kohalikel valimistel osalejaid üles pidama silmas kõigi laste ja noorte huve. Lapsed ja noored on enda vajaduste parimad eksperdid!

## Noorte hääl kohalikel valimistel

2021. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimise eel kutsus Õiguskantsleri Kantselei lapsed koguma tähelepanekuid oma kodukoha kohta. Paluti jäädvustada paiku, mis on lapsesõbralikud, kus on laste vajadustega arvestatud ning kus lastel on hea olla. Ühtlasi oodati näiteid ka lastele ebasõbralike või suisa ohtlike paikade kohta. Ülevaade laste tähelepanekutest saadeti teadmiseks kõigile linna- ja vallavalitsustele. Projekti käigus valmis ka videomaterjal „[Laste ja noorte hääl kohaliku elu korraldamisel](#)“. Õiguskantsleri Kantselei korraldas projekti koostöös Lastekaitse Liidu ja Rakendusliku Antropoloogia Keskusega.

## Valimisreklaam koolis

Eesti Noorteühenduste Liidu eestvedamisel ning Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Õiguskantsleri Kantselei kaasabil uuendati 2021. aasta kevadel koolide jaoks koostatud [valimiste hea tava](#) kokkuleppeid. Hea tava hõlmab põhimõtteid, kuidas saab koolis valimistest rääkida ausalt, vabalt ja lahedalt, kuid ometi poliitiliselt erapooletuks jäädes.

Tavast kinnipidamine on üldisemalt poliitilise kultuuri küsimus. Kandidaatidel pole iseenesest keelatud tutvustada haridusasutuses oma poliitilisi eesmärke ja valimislubadusi. Samuti võib koolides korraldada valimiseelseid üritusi, ent seejuures tuleb tagada kõigi kandidaatide võrdne kohtlemine. Igaüks saab koolijuhi või kooli pidaja tähelepanu juhtida erapooletuse põhimõtte rikkumisele ja paluda sobimatut käitumist korrigeerida.

Valimiste eel pöördus õiguskantsleri poole mitu inimest, kelle arvates mõnes koolis neist põhimõtetest kinni ei peetud. Näiteks Narva Keeltelütseumi direktor saatis lapsevanematele üleskutse toetada valimistel tema kandidatuuri. Seejuures palus ta kooliõpilasi, et need kirjad kodudesse toimetaksid ja andis lastele selle eest šokolaadi. Kuna koolijuht ega kooli pidaja kirjeldatud olukorras midagi sobimatut ei leidnud, [soovitas](#) õiguskantsler toimunust teatada



Haridus- ja Teadusministeeriumile, kes valvab koolide ja kooli pidajate tegevuse õiguspärasuse üle.

Teatati veel Sinimäe Põhikooli territooriumile üles pandud valimisreklaamist. Õiguskantsler selgitas, et reklaam on kooli ruumides üldjuhul keelatud. Lubatud on vaid laste käitumist, üritusi, huviharidust või õppimisvõimalusi puudutav reklaam. Samuti võib koolis teha reklaami täiskasvanutele õppetöövälisel ajal. Reklaamiseaduse nõuete järgimist kontrollib Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

## Noortevolikogu liikmed valla- või linnavolikogu komisjonides

On väga tervitatav, kui noori kaasatakse aktiivselt kohalike küsimuste otsustamisse. Näiteks Toilas osalevad noortevolikogu liikmed vallavolikogu alatiste komisjonide töös. Et noorte kaasamisel mitte eksida seaduse nõuete vastu, pöördus vallavalitsus selgituse saamiseks õiguskantsleri poole. Toila Vallavalitsuse esindaja küsis, kas alaealised noortevolikogu esindajad võivad osaleda vallavolikogu alatiste komisjonide töös ning kas nad peavad selleks esitama vanema nõusoleku.

Õiguskantsleri nõunik [selgitas](#), et vallal on õigus ise otsustada, kas kaasata noortevolikogu esindajaid vallavolikogu komisjonide töösse. Nii komisjonide kui ka noortevolikogu ülesanne on nõu anda ja õigusakte nad ei kehtesta. Seadused ei välista, et noortevolikogu annab vallavolikogule nõu muu hulgas oma esindajate kaudu, kes kuuluvad volikogu komisjonidesse.

Vanema nõusoleku küsimust seadused otsesõnu ei reguleeri, kuid Riigikogul on õigusselguse huvides võimalik seda teha. Õigusaktidest võib siiski järeldada, et noortevolikogu töös osalemiseks ei pea alaealised noored vanema nõusolekut esitama. Niisiis ei pea noortevolikogu alaealised liikmed esitama vanema nõusolekut ka valla- või linnavolikogu komisjoni töös osalemiseks.

## Haridus ja töö

Õiguskantsler saab palju avaldusi lapsevanematelt, kes kurdavad, et sõimeealistele lastele ei jätku suuremates linnades ja nende lähivaldades lasteaiakohti. Kui pere lasteaiakohta ei saa, rikub see lapse õigust saada alusharidust ning takistab ka lapsevanema tööle asumist. Tööturult eemalejäämine toob omakorda kaasa sotsiaalseid probleeme.

Riigil tuleb mõista, et kuigi seaduse järgi peab lasteaiakoha tagama omavalitsus, pole

lasteaiakohtade nappus kokkuvõttes ei üksikute perede ega ka kitsalt omavalitsuste probleem. Haridus on põhiseaduse järgi riigi järelevalve all. Kui mõni omavalitsus ei saa seaduse täitmisega hakkama ning jätab lapsevanemad pidevalt hätta, tuleb riigil alustada järelevalvet. Seadust eiravale omavalitsusele saab näiteks määrata sunniraha.

Seaduse järgi peavad saama lasteaiakoha kõik pooleteise- kuni seitsmeaastased lapsed. Siin ei eristata lapsi, kelle tervis on kehvem või kes vajavad lasteaias lisatuge. Kuigi õigusaktides ja valdkonna arenguplaanides on peetud oluliseks, et lapse erivajadust märgataks varakult ja lapsele pakutaks kiiresti tõhusat abi, on tegelik olukord paraku sageli teistsugune. Endiselt tuleb ette, et vanem peab lapsele tugiteenuse või sobitus- või erirühma välja võitlema. Tuleb ette, et isegi ühe omavalitsuse sotsiaal- ja haridusteenistused ei suuda lapsele sobivaima lahenduse leidmisel koostööd teha. Ei nähta tervikpilti ega kasu, mida vajaliku toe pakkumine juba lasteaias hiljem ühiskonnale tagasi annab.

Alati tekitab pingeid koolide ja nende tegutsemiskohtade sulgemine või liitmine. Kui koolid suletakse või liidetakse ja selle tõttu peab laps hakkama teises koolis käima, mõjutab see otseselt pere igapäevast elukorraldust. Seadus ei kirjuta ette, kus kool peab asuma, kuid sätestab, et haridus peab olema igale lapsele kättesaadav. Kooli pidajal ei ole keelatud muuta kooli asukohta või kooli hoopis kinni panna, ent vald või linn peab sellest kooliperet aegsasti teavitama ja kavandatavaid muudatusi põhjendama. Plaanide tutvustamine ei tähenda, et kooli pidajal tuleb arvestada kohalike elanike iga sooviga. Siiski tuleb mõistlikke ettepanekuid kaaluda ja vähemalt üritada leida parim või sageli ka võimalikest kõige vähem ebamugav lahendus.

Nii koolivõrgu ümberkorraldamise kui ka muude eluliste asjaolude tõttu võib olukord vahel kujuneda selliseks, et õpilasel kulub kooli jõudmiseks liiga palju aega. Kui laps ühissõidukiga kooli ei saa, tuleb omavalitsusel pakkuda välja mõni muu sobiv võimalus, näiteks panna käima koolibuss. Eestis elab mitmel pool lapsi, kelle kooliteekond on ebamõistlikult pikk või kelle vanemad on pidanud lapse kooli viimise ja sealt tagasi toomise enda peale võtma, ehkki seaduse järgi on kohustatud koolitransporti korraldama omavalitsus.

Lõppenud ülevaateaalstal mõjutas koolide tegevust kõige rohkem muidugi koroonapandeemia ja selle tõkestamiseks kehtestatud piirangud. Hoolimata keerulisest epidemioloogilisest olukorrast jäi enamik koole siiski avatuks. Samas rakendati mõnes koolis distantsõpet põhjendamatult sageli, eriti arvestades seda, et enne uue õppeaasta algust oli kõigil täisealistel võimalik end viiruse vastu vaksineerida. Ilma et üleriigiliselt (Terviseameti või valitsuse otsusel) oleks koolimajades õppetööd piiratud, asusid koolid ise tervisekaitsega

põhjendades ulatuslikult distantsõpet rakendama. Seetõttu tuli õiguskantsleril mitmel korral koolidele ja koolipidajatele selgitada, kes ja millisel juhul tohib tervisekaitse kaalutlustel koolimajades õppimist piirata.

Põhiseadus lubab kõrghariduse kättesaadavust piirata muu hulgas õppe kvaliteedi tagamiseks. Järelikult on koolidel õigus üliõpilasi valida. Siiski ei või kõrgkooli pürgijaid kohelda põhjendamatult ebavõrdselt ning vastuvõtutingimused peavad olema selged ja valiku tegemise kriteeriumid läbipaistvad. Sellest ei piisa, kui valikukriteeriume teab vaid ülikool, neist tuleb teada anda ka kooli kandideerivatele inimestele.

Töövaldkonnas küsiti õiguskantsleri hinnangut kõige rohkem kutsetunnistustega seotud probleemide tekkimisel. Üldhariduskooli õpetajalt nõutakse õpetajakutset juba alates 2013. aasta septembrist, ent siiani tekitab küsimusi, kas see on vajalik ja kellel on õigus õpetajakutset anda. Eelkõige puudutab see õpetajaid, kes lõpetasid kõrgkooli enne 2013. aastat või mõned aastad pärast seda.

## Alusharidus

Mitmed lapsevanemad on õiguskantsleri poole pöördunud murega, et omavalitsus pole taganud nende lapsele lasteaiakohta, kuigi seaduse järgi on see omavalitsuse kohustus. Koolieelse lasteasutuse seaduse kohaselt tuleb vallal või linnal anda lasteaiakoht igale vähemalt pooleteiseaastasele lapsele. Vald või linn on oma kohustuse täitnud siis, kui annab lapsele lasteaiakoha mõistliku aja jooksul. Kohtupraktika järgi on mõistlik aeg üldjuhul kaks kuud alates sellest ajast, kui pere esitab lasteaiakoha taotluse.

Lapsevanemaid ei tohi panna sundseisu, nii et nad peavad otsima lapsele koha lapsehoiuis, kuna omavalitsus neile lasteaiakohta ei paku. Vald või linn võib seaduse kohaselt asendada pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha lapsehoiukohaga üksnes siis, kui lapsevanem on sellega nõus. Kui omavalitsus ei ole õigel ajal lasteaiakohta andnud ja pere on selle tõttu kandnud lisakulusid (näiteks maksnud munitsipaallasteaia tasuga võrreldes suuremat lapsehoiutasu), tuleb omavalitsusel need kulud perele hüvitada.

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, millised on nende õigused ja kuidas neid kohtu kaudu kaitsta.

Mõnikord põhjustab vaidlusi see, et perele pakutakse kohta lasteaias, mis jääb lapse kodust liiga kaugele. Seadus ei anna perele õigust saada tingimata koht enda soovitud lasteaias,

näiteks sellises, mis jääb elukohale kõige lähemale. Omavalitsusel tuleb tagada koht teeninduspiirkonna lasteaias, mis tähendab, et kohta tuleb pakkuda mõnes omavalitsuse territooriumil asuvas lasteaias. Siiski peab omavalitsus silmas pidama, et lasteaiateenus oleks perele kättesaadav.

Inimeste kaebusi lahendades märkas õiguskantsler kahel juhul probleeme ka kohaliku omavalitsuse õigusaktides. Ühel juhul [leidis](#) õiguskantsler, et Harku Vallavalitsuse 30. detsembri 2015 määrus „Laste Harku valla koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ oli põhiseadusega vastuolus. Määrus võimaldas vallavalitsusel asendada lapsevanema nõusolekul pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha lapsehoiukohaga, kui vallavalitsusel ei olnud perele pakkuda kohta lasteaias. Sellega jäeti vanem ilma seadusega antud võimalusest valida lasteaias ja lapsehoiu vahel. Õiguskantsler palus vallal teatada, kuidas vald kavatses ettepanekut järgida. Vald muutis määrust vastavalt õiguskantsleri ettepanekule.

Teisel juhul [leidis](#) õiguskantsler seadusega vastuolu Haljala Vallavalitsuse 19. juuli 2018 määrusest „Haljala valla koolieelsetesse lasteasutustesse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“. Määrus oli seadusega vastuolus, sest seadis lasteaiakoha saamisel ulatuslikumaid piiranguid, kui sätestab seadus. Lasteaiaaegsel lapsel on seaduse järgi õigus saada koht lasteaias, kui tema vanemad seda soovivad.

Lasteaiakohtade tagamine kõikidele lasteaiaaegsetele lastele mõistliku aja jooksul (mis on kohtupraktika kohaselt umbes kaks kuud) võib sageli tõesti olla keeruline, kuid laste ja vanemate huvides tuleb omavalitsusel probleem lahendada. Lasteaiaaegsete laste arv on ju vallale üldjoontes teada. Õiguskantsler tegi vallale ettepaneku viia määrus seaduse ja põhiseadusega kooskõlla.

## **Erivajadusega lapsed lasteaias**

Õiguskantslerilt palus abi ka lapsevanem, kelle erivajadusega lapsi ei nõustunud lasteaias vastu võtma, kui lastega ei olnud kaasas tugiisikut. Lapsevanem muretses, et lasteaias jättis osaliselt täitmata ka Rajaleidja koolivälise nõustamiskomisjoni soovitused, mille kohaselt oli lastele ette nähtud eripedagoogi ja logopeedi abi.

Avalduse lahendamise käigus tunnistasid vald ja lasteaias õiguskantslerile, et mõistagi vastutab tugiisiku võimaldamise eest vald ning et lasteaias ei saa keelduda tugiisikut last vastu võtmast. Õiguskantsler [soovitas](#) vallal läbi mõelda, kuidas lahendada olukord siis, kui

tugiisik ei saa mingil põhjusel oma ülesandeid täita. Õiguskantsler palus vallal täita ka Rajaleidja otsust ning osutada lastele vajalikus mahus tugiteenuseid lasteaia sobitusrühmas, kus lapsed käivad.

Seadus ei anna õigust loobuda tugiteenuste korraldamisest selle tõttu, et lasteaias pole piisavalt tugispetsialiste. Logopeedi- ja eripedagoogiteenust tuleb pakkuda lasteaias kohapeal, kuid põhjendatud juhtudel võib seda teha ka väljaspool lasteaeda, kui see on lapse parimates huvides ning vald korraldab lapse logopeedi juurde viimise ja sealt tagasi toomise.

Tugiisiku puudumise pärast muretses ka teine pere. Lapsevanem selgitas, et tema laps pole saanud pikka aega lasteaias käia, sest tal ei ole tugiisikut. See aga tähendab, et ka vanemate tööl käimine oli häiritud ja laps ei saanud lasteaias alusharidust. Kuna ka teistel Tallinnas elavatel peredel on olnud probleeme lapsele tugiisiku leidmisega, [palus](#) õiguskantsler Tallinna linnal muuta tugiisikuteenuse korraldamist nii, et abi vajavad lapsed ka tegelikult seda abi saaksid.

Üks pöördumine puudutas diabeeti põdeva lapse lasteaias käimist. Kuigi probleemid said aja jooksul lahendatud, analüüsis õiguskantsler lasteaia tegevust kahel eelmisel õppeaastal ning [leidis](#), et lasteaed ei taganud lapsele võimalust kasutada lasteaiakohta nii, nagu seadus ette näeb. Näiteks ei lubatud pikka aega vanemal jätta oma last lasteaeda kauemaks kui lõunani. Samuti palus lasteaed mitu korda vanemal oma last üldse mitte lasteaeda tuua, sest lapsega tegutsema harjunud rühmaõpetajaid ei olnud parajasti tööl.

Kuna pere pöördus abi saamiseks mitu korda Tallinna Haridusameti poole, analüüsis õiguskantsler ka ameti tegevuse õiguspärasust. Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei olnud Tallinna Haridusameti tegevus piisavalt tulemuslik, et diabeedi diagnoosiga laps oleks saanud lasteaias käia takistusteta ja nii, nagu talle sobinuks. Näiteks ei hinnanud amet seda, kas lasteaia tegevus oli kooskõlas õigusaktidega. Samuti ei püüdnud amet olukorda lahendada, kui lasteaia õpetajad vajasid lapse toetamiseks lisaabi, kuid linnaosavalitsus keeldus andmast lapsele tugiisikut. Amet rikkus ka hea halduse tava, kui jättis vastamata lapsevanema küsimustele. Õiguskantsler soovitas Tallinna Haridusametil edaspidi selliseid eksimusi vältida.

## Üldharidus ja koolitervishoid

Õiguskantslerilt küsiti, kas Lääne-Harju Vallavalitsus järgis Laulasmaa Kooli Lehola koolimajas õppetegevust lõpetades hea halduse põhimõtet. Peale selle sooviti teada, kas lastel ja nende vanematel on õigus kaasa rääkida õppetegevuse koha muutmise asjus, nii nagu see õigus on

kooli ümberkorraldamise puhul. Õiguskantsler [leidis](#), et Lääne-Harju vald ei eksinud Lehola koolimajas õppetegevuse lõpetamist ette valmistades hea halduse tava vastu.

Õiguskantsleri poole pöördusid ka Narva Soldino Gümnaasiumi õpilaste vanemad, kuna nad ei olnud rahul gümnaasiumi ümberkorraldamise kavaga. Õiguskantsler [selgitas](#) lapsevanematele, et Narva Linnavalitsuse koostatud hariduse arengukava eelnõu on avalikkusele tutvustatud ja kõik huvilised on saanud teha selle kohta kirjalikke ettepanekuid. Narva Soldino Gümnaasiumi ümberkorraldamise kohta polnud avaldusele vastamise ajal otsust vastu võetud. Järelikult ei olnud seoses sellega ka lapsevanemate ja laste õigusi rikutud.

## **Koolitranspordi korraldus**

Kohalikul omavalitsusel on kohustus korraldada lapsele transport elukohajärgsesse kooli ja tagasi. Transport peab olema ohutu ja selle korraldamisel tuleb arvestada lapse vanust. Laps peab jõudma kooli õigeks ajaks, seejuures ei peaks ta liigselt kiirustama ega ülemäära kaua ühissõidukis viibima. Samuti peab ta pärast koolipäeva mõistliku aja jooksul koju tagasi jõudma.

Lapse koolitee kavandamisel tuleb mõelda, kui pikalt tal tuleb jala käia, kas tee bussipeatusesse või kooli on ohutu ning kas bussipeatuses on varjualune, kuhu saab halva ilmaga varju minna.

Vajaduse korral tuleb kohalikul omavalitsusel kaaluda individuaalsete lahenduste kasutamist. Üks võimalus on teha lapsevanemale ettepanek, et vanem viiks lapse kooli ja tooks sealt tagasi lepingulistel alustel. See tähendab, et vanem osaleb lepingulises suhtes vallaga teenuseosutajana, mitte lapsevanemana. Omavalitsus ei ole transporti korraldanud, kui vanem on sunnitud ise last kooli viima (vt õiguskantsleri soovitused [Antsla Vallavalitsusele](#) ja [Kehtna Vallavalitsusele](#)).

## **Seadusliku aluseta riigis viibiva lapse õigus haridusele**

Õiguskantslerile kirjeldati juhtumit, kus Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) keelas Eestis seadusliku aluseta viibival lapsel koolis käia ning viis kooli jõudnud lapse koju tagasi.

Õiguskantsler [leidis](#), et nõnda toimides oli amet rikkunud seadust ning lapse õigusi. Politsei- ja Piirivalveameti pädevuses ei ole hinnata seda, kas lapsel on õigus koolis käia.

Igal Eestis viibival koolieas lapsel on õigus haridusele. Õiguskantsler selgitas ka lapse emalenii tema kui ka lapse õiguslikku staatust puudutavaid asjaolusid.

## **Distantsõpe**

Õiguskantslerilt paluti hinnangut, kas kõigi Tallinna koolide distantsõppele suunamine oli õiguspärane.

Õiguskantsler [vastas](#), et alates 2020. õppeaasta algusest on ta korduvalt lapsevanematele, õpilastele ja õpetajatele selgitanud, millisel õiguslikul alusel ja kellel on õigus koolides distantsõpet rakendada (vt 2020/2021. aasta tegevuse ülevaade). Probleem oli selles, et 2021. aastal oli õiguslik raamistik samasugune nagu 2020. aastal, kuid olukord, millele norme kohaldati, oli võrreldes 2020. aasta sügisega oluliselt muutunud.

Distantsõpe tervisekaitse meetmena on põhimõtteliselt lubatud, kuid ainult siis, kui tegelik (epidemioloogiline) olukord selle meetme kasutamist õigustab. Järelikult saab kool distantsõppe rakendamise aluseks võtta üksnes konkreetse kooli tegeliku olukorra, muu hulgas andmed Covid-19 vastu vaktsineeritud ja haiguse läbi põdenud inimeste osakaalu õpilaste ja õpetajate seas. Viiruse leviku ega selle alusel ennustatava haiglakoormuse hindamine ei ole koolidirektori ega kooli pidaja pädevuses.

Õiguskantsleril paluti hinnata ka Pärnu linna koolides distantsõppe rakendamist.

Õiguskantsler [leidis](#), et formaalselt ei võtnud Pärnu linn kui koolide pidaja vastu sellist õigusakti, mis oleks kohustanud koolides rakendama distantsõpet. Distantsõppele ülemineku otsuse pidi tegema iga koolijuht ise. Siiski tuleb arvestada, et koolijuht võib võtta kooli pidaja antud juhust kohustuslikuna, ehkki vormiliselt see nii ei ole. Kooli pidaja ja Terviseamet informeerisid koolijuhte sel moel, et see võis suunata neid distantsõpet rakendama, samas selle eest vastutust võtmata.

## **Õppekava valik**

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Rajaleidja kooliväline nõustamismeeskond on lastele lihtsustatud õppekava soovitades toiminud õiguspäraselt ja lapse parimate huvidega kooskõlas. Rajaleidja nõustamismeeskond on seni soovitanud lihtsustatud riiklikku õppekava vaid eriarsti tuvastatud vaimse alaarengu diagnoosiga lastele. Muudel juhtudel on soovitatud vajaduse korral õpitulemusi vähendada.

Õiguskantsler [leidis](#), et selline praktika on õiguspärane ja lapse parimate huvidega kooskõlas. Õiguskantsler lisas, et teadaolevalt kavatseb Haridus- ja Teadusministeerium lihtsustatud riikliku õppekava rakendamise võimalusi siiski laiendada.

## **Kontrolltööde korraldamine**

Õiguskantslerilt küsiti kontrolltööde korraldamise reeglite kohta.

Selge on see, et õpilase õppekoormus peab olema ea- ja jõukohane ning ühes nädalas võib olla kuni kolm kontrolltööd. Kontrolltööde korraldamise nõuded on kehtestatud selleks, et õpilastele jääks piisavalt aega puhkuseks ja huvitegevuseks. Samuti peab õpilastel olema võimalus omandada vajalikud teadmised ja oskused parimal võimalikul viisil. Kui õppekoormus kasvab lubatust suuremaks, võib laps õppimises maha jääda, samuti võib see halvasti mõjuda tema vaimsele tervisele.

Õiguskantsler [selgitas](#), et õpetajad peavad kontrolltöid kavandades silmas pidama ka õigusaktides kehtestatud nõudeid. Kontrolltöö on õppeveerandi või kursuse õpitulemuste omandamist kontrolliv kirjalik töö. Ei saa lubada, et õpilasel tuleb nädalas teha rohkem kui kolm tööd, mis sisu poolest vastavad kontrolltööle.

## **Koduõppe rakendamine vanema taotlusel**

Õiguskantsleri poole pöördunud vanemad väljendasid rahulolematust oma lapse koduõppe korraldusega.

Selge on, et koduõpet rakendatakse individuaalse õppekava järgi ning koduõppe korralduse eest vastutab lapsevanem. Individuaalses õppekavas tuleb ära näidata vajalikud õpiväljundid ja kokkulepped ning millal ja kuidas kool neid kontrollib (vt [õiguskantsleri seisukohta](#)).

Koduõppe rakendamine ei tohi ohtu seada lapse õigust haridusele ning vanema koduõppe taotlust kaaludes tuleb kooli õppenõukogul hinnata eelkõige seda, kas lapsevanem on suuteline korraldama hariduse andmist nõuetekohaselt. Kui kooli hinnangul ei pruugi õpilane koduõppe ajal omandada vajalikke teadmisi ja oskusi, ei tohi koduõpet rakendada.

## **Põhikooli lõpetamise tingimused**

Eesti Emakeeleõpetajate Selts palus õiguskantsleril hinnata Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekut, mille kohaselt ei sõltuks põhikooli lõpetamine lõpueksamitel saavutatud



tulemustest.

Õiguskantsler selgitas, et õpilase arengut ja õppeedukust on võimalik hinnata mitmesuguste hindamissüsteemide alusel. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus näeb ette, et põhikooli lõpetamise tingimused kehtestab valitsus põhikooli riiklikus õppekavas. Riigikogu ei ole kehtestanud põhikooli lõpueksamite sooritamise lävendit. Lävendi kehtestamine on hariduspoliitiline valik (vt [õiguskantsleri seisukohta](#)).

Koolikohustusliku lapse jaoks on põhihariduse omandamine nii õigus kui ka kohustus. Head haridust toetavad head õpetajad, koolid peavad kasutama sobilikke õppevahendeid ja -meetodeid ning koolikeskkond peab olema õpilastele turvaline. Neil tingimustel on võimalik pakkuda noortele inimestele teadmisi ja oskusi, mille toel nad saavad jätkata üld- või kutsehariduse omandamist, aga ka muul viisil ea- ja võimetekohaselt ühiskonnaelus osaleda.

## Lapsevanema õigus osaleda kooli üritusel

Mitu lapsevanemat väljendas pahameelt, et kool keelas neil vanematele ette nähtud üritustel osalemast, põhjendades seda vajadusega tõkestada koroonaviiruse levikut.

Nakkushaiguse epideemilise leviku tõkestamise meetmeid kehtestab valitsus või Terviseamet. Koroonaviiruse levikust hoolimata ei pidanud riik 2021/2022. õppeaastal siiski vajalikuks piirata lapsevanemate osalemist neile mõeldud üritustel.

Õiguskantsler [tuletas koolidele meelde](#), et koolid peavad õpilaste ja kooli töötajate tervisekaitse abinõud kehtestama kooli kodukorras ning nõudeid kehtestades peab kool silmas pidama ka lapsevanema õigusi. Lapsevanem ei ole koolis kõrvaline isik, kuna lapse huvides on, et kool ja lapsevanem teeksid koostööd. Seega ei saa kool lapsevanemat kooli tegevusest kõrvale jätta.

Vanemal on õigus saada teavet ja selgitusi koolikorralduse ning õpilase õiguste ja kohustuste kohta. Samuti on lapsevanemal õigus osaleda lapsevanemate koosolekul. Vahetut osalemist ei asenda hilisem koosoleku protokoll ega õpetaja saadetud e-kiri. Esimese klassi aktust korraldades peab kool aga mõtlema sellele, et vanema lubamine pidulikule üritusele on enamasti lapse huvides. Aktust või lastevanemate koosolekut kavandades võib kool kaaluda lapsevanemaid vähem piiravate ettevaatusabinõude rakendamist.

## Koolikiusamine

Õiguskantslerile anti teada, et Venemaa sõjaline kallaletung Ukrainale on tekitanud kooliperes sedavõrd suuri pingeid, et need on kaasa toonud laste kiusamise rahvuse ja vaadete alusel.

Õiguskantsler tõdes oma [vastuses](#), et kahjuks pole see ainus seesugune märguanne. Ta selgitas pöördujale, et koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumi, koolide ja õpetajatega püütakse kõik sellised juhtumid võimalikult kiiresti lahendada ja edaspidi neid vältida.

Õiguskantsler selgitas ka lähemalt, kuidas sellistes olukordades võiks tegutseda ja kust abi leida.

Koolikiusamist puudutas ka üks teine pöördumine. Lapsevanem küsis, kas klassiruumis toimuvat tohib näiteks kaamera või muu seadmega salvestada selleks, et tõestada või ära hoida õpetaja sobimatut tegevust. Õiguskantsler selgitas, et kuigi vanematel on lapse kasvatamisel ja suunamisel üsna vabad käed, peavad vanemad oma tegevuses alati austama lapse õigusi. Lapse iga sõna jälgimine ja salvestamine rikuks tema õigust privaatsusele ja oleks vanemliku võimu kuritarvitamine. Lisaks võib sellisel juhul olla tegemist eraviisilise jälitustegevusega õpetaja suhtes, mis on keelatud ja karistatav.

Selleks et hoida ära õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustavaid olukordi või et sellistele olukordadele reageerida, võib jälgimisseadmeid kasutada üksnes kool ise. Samas ei ole ka koolil lubatud klassitunde jälgida ning lapsevanemad ei saa seda koolilt nõuda ega selleks nõusolekut anda (vt Andmekaitse Inspektsiooni juhendit kaamerate kasutamise kohta, punktid 11 ja 13).

## **Koolilaste vaksineerimine koroonaviiruse vastu**

Lõppenud ülevaateaastal pöörduti mitmel korral õiguskantsleri poole küsimusega, kas lapse vaksineerimiseks koolis peab olema vanema nõusolek. Samuti uuriti, kas koolid tohivad avaldada lastele survet, et lapsed laseksid end koroonaviiruse vastu vaksineerida.

Õiguskantsler selgitas (vt nt [koolilaste vaksineerimine Covid-19 vastu](#)), et Covid-19 vastu vaksineerimisel kehtivad samasugused reeglid nagu teiste kaitsesüstide tegemisel.

Vaksineerimine on vabatahtlik nii täiskasvanutele kui ka lastele.

Patsiendi võib läbi vaadata ja talle protseduure teha (sealhulgas vaktsineerida) üksnes siis, kui ta on sellega nõus. See tähendab, et patsienti tuleb teavitada meditsiiniliste toimingute otstarbest, ka võimalikest ohtudest ja tagajärgedest. Seejärel saab patsient vabalt otsustada, kas anda selleks nõusolek või keelduda.

Alaealise patsiendi vaktsineerimiseks tuleb küsida nõusolekut lapsevanemalt, kuid vaktsineerimisega peab nõus olema ka laps ise (loe täpsemalt [juhendi](#) punktid 17 ja 18). Kui aga noor inimene on arsti hinnangul ise piisavalt kaalutlusvõimeline, tuleb arstil lähtuda noore enda otsusest. Sel juhul ei ole vanemal õigust lapse vaktsineerimise üle otsustada.

Õiguskantslerilt on küsitud, kuidas noore kaalutlusvõimet hinnatakse. Lapse kaalutlusvõimet tuleb hinnata samamoodi nagu täiskasvanu oma. Otsustusõigusega ehk kaalutlusvõimeline patsient mõistab oma haiguse olemust ja tema ees seisvaid valikuid. Ta saab aru talle antud informatsioonist ja suudab sellest järeldused teha. Samuti peab patsient suutma saadud teabe ja oma väärtushoiakute põhjal otsuse teha ning sellest tervishoiutöötajale teatada. Mida suuremad riskid otsusega kaasnevad, seda suuremat kaalutlusvõimet eeldab otsuse tegemine.

Vanus võib olla üks lapse kaalutlusvõime hindamise kriteerium, kuid see ei saa olla ainus kriteerium. Hinnang lapse kaalutlusvõimele tuleb anda ikka konkreetsest olukorrast ja lapsest lähtudes, sest lapsed saavutavad küpsuse ja iseseisvuse erinevas eas. Kui laps tuleb arsti vastuvõtule koos vanemaga või vanema heakskiidul ning laps ja vanem on otsustamist vajavas küsimuses ühel meelel, pole arstil põhjust lapse kaalutlusvõimet hinnata (vt lähemalt [juhendist](#)).

Kooliõde vaktsineerib koolis lapsi vastavalt sotsiaalministri määrusele, mille järgi küsitakse vaktsineerimiseks lapsevanema või mõne teise seadusliku esindaja nõusolekut. Sotsiaalministri määruse järgi teavitab kool lapsevanemat kavandatavast vaktsineerimisest vähemalt nädal ette ning küsib ka tema nõusolekut. Nõusolek või keeldumine vormistatakse kirjalikult ning seda säilitatakse õpilase tervisedokumentide hulgas. Kui õpilase vaktsineerimine jääb mingil põhjusel ära, lähtub koolitervishoiuteenuse osutaja vanema varem antud nõusolekust ning teavitab teda uuest vaktsineerimise ajast vähemalt üks nädal enne selle toimumist.

Kui üks vanem annab nõusoleku, võib kooliõde eeldada, et nõus on ka teine lapsevanem. Kui teine vanem nõus ei ole, ei saa ühe vanema nõusoleku alusel last vaktsineerida.

Praegu kehtivate seaduste järgi ei saa kool kohustada lapsi vaktsineerima, kuid võib jagada teavet vaktsineerimise ja õppetöö korralduse kohta koolis. Näiteks sõltusid lähikontaktse õpilase karantiini jäämise reeglid sellest, kas õpilane oli vaktsineeritud või mitte ning kas ta lubas end koroonaviiruse suhtes testida. Selgitusi jagades peavad kooli töötajad jääma võimalikult neutraalseks. Kool ei tohi teha vaktsineerimiseks aktiivset kihutustööd. Samuti ei tohi kool lubada, et vaktsineerimata õpilasi koolis kiusatakse.

## Kõrgharidus

Õiguskantsleri poole pöördus gümnaasiumiõpilane, kes ei olnud rahul sellega, et tema gümnaasiumis õppimise ajal muutis Tartu Ülikool arstiteaduskonda astumise tingimusi. Kui noor alustas Tallinna Inglise Kolledžis õppimist International Baccalaureate (IB) õppekava järgi, ei olnud vaja arstiteaduskonda astumiseks teha kombineeritud keemia ja füüsika eksamit. Õpilase hinnangul ei olnud uute vastuvõtutingimuste rakendamine tema suhtes õigustatud ja ta palus hinnangut ülikooli tegevusele.

Õiguskantsler leidis, et paraku pole kellelgi alust nõuda ülikoolilt sisseastumistingimustes erandite tegemist. Õpilane ei saa mõistlikult eeldada, et tema gümnaasiumiõpingute ajal püsivad ülikooli sisseastumistingimused kogu aeg ühesugused. Ülikool pole sellist lubadust andnud. Mõistetavalt teevad õpilased oma tulevase erialavaliku kohta plaane, ent need plaanid ei sea ülikoolile piiranguid.

## Tallinna Ülikooli sisseastumistingimused

Õiguskantsler kontrollis saadetud info põhjal omal algatusel Tallinna Ülikooli inglise keele ja kultuuri erialale vastuvõtmise tingimuste õiguspärasust.

Õiguskantsler [leidis](#), et ülikool kohtleb sisseastujaid põhjendamatult ebavõrdselt. Põhjendamatu erinev kohtlemine seisnes selles, et ülikool nõudis rahvusvahelise keeletesti teinud inimeselt B2-tasemele vastavat punktisummat iga osaoskuse eest, kuid riigieksami sooritanud sisseastujatele sellist nõuet ei esitatud.

Õiguskantsler palus ülikoolil kehtestada võõrkeeleskuse tõendamise tingimused ja korra selliselt, et selle alusel ei saaks kohelda üliõpilaskandidaate põhjendamatult erinevalt.

Õiguskantsler palus üle vaadata need vastuvõttueksamile lubamise otsused, mis olid tehtud kehtiva korra alusel. Tallinna Ülikool nõustus sisseastumistingimused üle vaatama.

Tallinna Ülikooli vastuvõtutingimusi puudutas veel üks avaldus. Õiguskantsler [leidis](#) oma vastuses, et ülikool võib kõrghariduse kvaliteedi tagamiseks kehtestada vastuvõtutingimused, kuid seda tehes tuleb vastuvõtueeskirjas silmas pidada ka kandidaatide põhiõiguste kaitset.

Tallinna Ülikooli tasemeõppe vastuvõtutingimustes on kehtestatud, et ülikool ei pea lubama sisseastujat grupitööle ega vestlusele, kui too saab psühholoogia õppekava akadeemilise võimekuse testis negatiivse tulemuse. Ülikooli vastuvõtukorrast ega veebilehelt ei selgu, missuguste põhimõtete alusel vastuvõttueksami erinevaid osi hinnatakse. Kuigi testi hindamisega seonduvat selgitati sisseastujatele konsultatsioonil, ei asenda suuliselt antud selgitused kõigile kättesaadavat ja selget teavet ülikooli veebilehel.

Juhul kui ülikoolil ei ole võimalik kogu hindamisega seotud infot avaldada, võib hindamissüsteemi muuta siiski läbipaistvamaks, kui avalikustatakse põhimõtted, mille kohaselt loetakse test positiivselt sooritatuks ning kuidas kujuneb erinevate eksamiosade tulemuste osakaal. Eksami hindamist aitab muuta läbipaistvamaks ka see, kui pärast testi tegemist avalikustatakse vähim punktisumma, millega loetakse test positiivselt sooritatuks ([soovitus Tallinna Ülikoolile](#)).

## **Õpetajakoolituse erialastipendiumi tingimused**

Tallinna Ülikooli üliõpilane palus kontrollida, kas on õiguspärane, et ülikool eelistab õpetajakoolituse erialastipendiumi määramisel magistriõppe loodus- ja täppisteaduste õpetajakoolituse õppekavadel õppivaid üliõpilasi teistele õpetajakoolituse üliõpilastele.

Õiguskantsler [leidis](#), et kõrgharidusseaduses sätestatud volitusnorm ei anna haridus- ja teadusministrile õigust volitada stipendiumide määramise lisatingimuste kehtestamist edasi õppeasutusele või Haridus- ja Noorteametile. Õpetajakoolituse riiklikult esmatähtsad õppekavad, mille üliõpilastele makstakse riigi huvides õpetajakoolituse erialastipendiumi, saab määrata üksnes seadusega või nõuetekohase volitusnormi alusel määrusega, samuti on võimalik need otsustused teha halduslepingus.

Õiguskantsler palus haridus- ja teadusministril viia määrus kõrgharidusseadusega kooskõlla. Minister lubas, et ministeerium töötab välja määruse muudatuse hiljemalt 2022/2023. õppeaasta alguseks.

## Üliõpilase õigus valida kõrvaleriala

Kõrvalerialade ja ka ülikoolide vastuvõtutingimused võivad olla erinevad, kuid tingimuste kehtestamiseks peavad olema mõistlikud põhjendused. Oluline on, et ülikooli astujaid koheldaks võrdselt.

Tallinna Ülikool soovib kõrvalerialale õppima asuvad üliõpilased välja selgitada kohe õppetöö alguses. Ühtlasi seab ülikool vastuvõtutestiga vähemalt B2-tasemel keeleoskusega üliõpilased paremusjärjestusse. Ülikooli eesmärk on tagada sellega õppes osalevate üliõpilaste võrreldav keeleoskustase, millega luuakse üliõpilastele eeldus lõpetada kõrvaleriala edukalt. Sellist eesmärki võib pidada lubatavaks. Vastuvõetavate üliõpilaste piirarv määratakse sellepärast, et keeleõpet ei ole võimalik korraldada liiga suures rühmas, sest suures rühmas võivad jääda teadmised omandamata. Hoolimata sellest, et üliõpilane ei saa õppida soovitud kõrvaleriala, on tal siiski võimalik omandada kõrgharidus, kui ta valib mõne muu kõrvaleriala.

Oluline on, et ülikooli astujal oleks juba enne õppekava valimist teada, mis tingimustel õpe toimub. Samuti peab üliõpilaskandidaat varem teadma, et hoolimata nõutud keeleoskustasemest ei pruugi tal olla võimalust valida soovitud kõrvaleriala (vt [õiguskantsleri seisukohta](#)).

## Õigus töötada

Õiguskantsleri poole pöördunud õpetaja ei olnud nõus Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnanguga, et tema kvalifikatsioon ei vasta nõuetele, sest tal ei ole õpetajakutset.

Õiguskantsler [selgitas](#), et õpetaja kvalifikatsiooninõuded sätestav määrus hakkas kehtimajuba 2013. aastal. Seega oleks pidanud Eesti Kunstiakadeemia (kus avaldaja õppis) kooliõppima asuvatele üliõpilastele arusaadavalt selgitama, et õpetajakoolituse õppekava läbimine ilma õpetajakutseta ei anna õpetajatööks vajalikku kvalifikatsiooni. Õpetajakutse saabomistada vaid kool, kellel on õigus anda vastavat kutset. Eesti Kunstiakadeemial ei ole kunagi olnud õpetajakutse andmise õigust. Õiguskantsler soovitas avaldajal taotleda õpetajakutsetkutse andja juures.

Samasuguse murega pöördus õiguskantsleri poole gümnaasiumiõpetaja. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul puudus tal nõuetele vastav kvalifikatsioon põhikooli- või gümnaasiumiõpetajana töötamiseks ning kvalifikatsiooninõude täitmiseks soovitati tal omandada õpetajakutse. Avaldaja selgituse järgi lõpetas ta Tallinna Ülikooli klassiõpetaja eriala enne õpetaja kvalifikatsiooninõuete määrmise kehtestamist, kuid õpetajana asus ta tööle pärast selle määrmise jõustumist.

Õiguskantsler pidi [vastuses](#) tõdema, et sel ajal, kui avaldaja lõpetas ülikooli, polnud Tallinna Ülikoolil veel õpetajakutse andmise õigust ning määrmises sätestatud erandid tema suhtes ei rakendu. Õiguskantsler selgitas, et soovi korral saab avaldaja taotleda õpetajakutset kutse andja juures.

## **Tuleohutuseksperdi kutsestandard**

Küsimusi tekitas tuleohutuseksperdi (tase 6) kutsestandardi vastavus tuleohutuse seadusele. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene leidis, et see kutsestandard ei vasta seadusele ning ei ole ka mõistlik. Ta märkis, et kutsestandard ei arvesta tuleohutuseksperide spetsialiseerumisega.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kutsestandardit abstraktselt hinnates pole alust öelda, et tuleohutuseksperdi kutsestandardile kohustuslikud oskused ja teadmised on ilmselgelt põhjendamatud. Siiski on mitmed kohustuslikud oskused sõnastatud kutsestandardis sedavõrd kitsalt, et see võib põhjendamatult piirata elukutse- ja ettevõtlusvabadust.

Kuigi uue tuleohutuseksperdi kutsestandardi väljatöötamist on juba alustatud, palus õiguskantsler Kutsekojal kaaluda haldusjärelevalve algatamist Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu tegevuse üle kutseseaduse alusel. Õiguskantsleri hinnangul tuleks teha kindlaks, kas kehtiv või uus kutsestandard võimaldab põhjendamatult piirata elukutse- ja

ettevõtlusvabadust.

## Kollektiivsed töösuhted

Riigikohus palus Tartu Ringkonnakohtu algatatud kohtuasjas õiguskantsleri arvamust, kas kollektiivlepingu seaduse § 4 lõige 4 on kooskõlas põhiseadusega. Selles sättes öeldi, et tööandjate ja töötajate ühingu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahelises kollektiivlepingus sätestatud palga- ning töö- ja puhkeaja tingimusi võis laiendada ka neile töötajatele ja tööandjatele, kes ei olnud lepingu osapooled. Laienemise ulatus määrati kindlaks kollektiivlepingus.

Õiguskantsler [leidis](#), et säte on vastuolus põhiseaduse §-s 31 kehtestatud ettevõtlusvabadusega. Säte võimaldab väikest hulka töötajaid ja tööandjaid esindavatel organisatsioonidel kokku leppida, et nende vahel sõlmitava kollektiivlepingu tingimused (palgatingimused ning töö- ja puhkeaja tingimused) laienevad ka neile töötajatele ja tööandjatele, kes ei ole selle lepingu osapooled. Seejuures pole välistatud, et kollektiivlepingus kirja pandud tingimused on neile ettevõtjatele, kes ei ole kollektiivlepingu osapooled, ebamõistlikud ja kahjustavad.

Riigikohus [otsustas](#) jätta Tartu Ringkonnakohtu taotluse läbi vaatamata.

## Julgeolek

Õiguskantsler kontrollib, kas julgeoleku- ja õiguskaitseasutused (Kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet, prokuratuur jt) järgivad isikuandmeid varjatult kogudes ja töödeldes põhiõigusi ja -vabadusi. Õiguskantsler teeb sellist järelevalvet avalduste alusel, aga ka omal algatusel. Seaduse kohaselt on õiguskantsleril ligipääs suletud jälitustoimikutele. See tähendab, et ta ei sekku käimasolevatesse uurimistoimingutesse.

Õiguskantsleri järelevalve käigus vaadatakse, kas varjatud toimingud on olnud põhjendatud, kas need on tehtud kooskõlas seadustega ning inimeste põhiõigusi arvestaval viisil. Selline kontroll annab inimestele kindlustunde, et kedagi ei kuulata pealt ega jälitata põhjendamatult ning et Eestis ei toimu massilist inimeste varjatud jälgimist.

Õiguskantsleri tööd mõjutavad suuresti ühiskonnas toimuvad sündmused ja kriisid. Sestap tuli õiguskantsleril lõppenud ülevaateaastal palju tegelda Ukrainast sõja tõttu põgenenud inimeste vastuvõtmise probleemidega ja jälgida, et Eestisse jõudnud



välismaalaste põhiõigused oleksid tagatud.

Palju avaldusi sai õiguskantsler Eestisse jõudnud põgenikelt või nende siin juba varem elanud sugulastelt, kes muretsesid oma lähedaste pärast. Küsimusi tekitasid Ukraina sõjakoldest põgenevate inimeste ajutise kaitse saamise võimalused. Üldjuhul piisas selgitustest, kuid tuli ette ka juhtumeid, kus riigiasutuste tööga ei saanud rahule jääda. Peamiselt tekitas muret see, et nappis lihtsaid selgitusi selle kohta, kuidas on võimalik kaitsta oma õigusi.

Euroopa Komisjoni määrusest tulenenud valitsuse korralduse alusel said õiguse ajutisele kaitsele üksnes need Ukraina elanikud, kes lahkusid sõja tõttu Ukrainast alates 24. veebruarist 2022. Seetõttu jäid esialgu ajutise kaitseta need, kes olid mingil põhjusel lahkunud Ukrainast varem, kuid ei saanud sõja tõttu sinna ka tagasi pöörduda. Näiteks inimesed, kes olid läinud vahetult enne sõja puhkemist turismireisile või tulnud Eestisse sugulastele külla. Neile inimestele ei selgitatud, et kuigi neil ei ole õigust ajutisele kaitsele, on neil õigus taotleda rahvusvahelist kaitset üldises korras. Tõenäoliselt oli oma osa selles, et ametkonnad pidid hakkama saama järsult kasvanud töökoormusega ja kohanema uute reeglitega.

Palju pöördumisi tõid kaasa ka piirangud, mida valitsus kehtestas Venemaa ja Valgevene kodanikele Eestisse sisenemiseks ja siin viibimiseks. Eelkõige olid mures need inimesed, kellel olid Eestis lähedased või kes õppisid siin juba enne sõja puhkemist. 2022. aasta augustis otsustas valitsus siiski kehtestada erandid inimestele, kes soovisid külastada oma Eestis elavaid lapsi või eakaid vanemaid.

## Isikuandmete varjatud töötlemine

Õiguskantsler kontrollib nende riigiasutuste tööd, kes korraldavad telefonikõnede ja vestluste pealtkuulamist, kirjavahetuse jälgimist ning koguvad, töötlevad ja kasutavad isikuandmeid muul varjatud viisil. Järelevalve käigus vaadatakse, kas varjatud toimingud on olnud põhjendatud, kas need on tehtud kooskõlas kehtivate normidega ning inimeste põhiõigusi arvestaval viisil. Õiguskantsler püüab alati, ka siis, kui asutuste tegevus on formaalselt õiguspärane, seista selle eest, et inimeste põhiõigustega arvestataks parimal võimalikul moel. Oluline on maandada inimeste hirmu põhjendamatu jälitustegevuse ees.

13. mail 2020. aastal võttis Riigikogu vastu [Kaitseväe korralduse seaduse, julgeolekuasutuste seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse](#), millega muudeti põhjalikult ka julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 29. Selles paragrahvis on sätestatud, millistel juhtudel võib

inimesele teabehanketoimingust teatamata jätta. Õiguskantsleri seaduse § 1 täiendati lõikega 9<sup>1</sup>, millega pandi õiguskantslerile kohustus vähemalt iga kahe aasta tagant kontrollida, kas julgeolekuasutuste seaduse § 29 lõike 2 ja Kaitseväge korralduse seaduse (KKS) § 40 lõike 2 alusel isikute teabehanketoimingust teavitamata jätmine on olnud põhjendatud.

2021.–2022. aastal kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, kuidas on neid nõudeid täitnud julgeolekuasutused (Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet) ning Kaitseväge luurekeskus. Julgeolekuasutused on asutusesiseste juhenditega kindlaks määranud üldised nõuded JAS § 29 rakendamiseks. Kontrolli tulemuste põhjal pidas õiguskantsler vajalikuks teha mõned ettepanekud, et isikute põhiõigused oleksid tõhusamalt kaitstud.

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid ka Tallinna, Tartu ja Viru vanglas menetletud jälitustoimikuid ja neis kirjeldatud jälitustoimingute õiguspärasust. Kontrolliti eelkõige seda, kuidas on põhjendatud jälitustoimiku avamist ning jälitustoiminguks antud lube (*ultima ratio*-põhimõte, konkreetse toimingu vajalikkus), kas jälitustoimingud on tehtud õiguspäraselt (sh kolmandate isikute põhiõiguste kaitse) ja kuidas on täidetud jälitustoimingust teavitamise nõudeid.

Julgeoleku- ja jälitusasutustesse tehtud kontrollkäikude detailsed kokkuvõtted ei ole avalikud, sest need sisaldavad riigisaladuseks või ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teavet. Kokkuvõtted saavad järelevalvatavad asutused, samuti need ametkonnad (näiteks kohus, aga ka Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon), kes vastutavad jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkuse eest.

## **Kontrollkäigud julgeolekuasutustesse ja Kaitseväge luurekeskusesse**

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kuidas on korraldatud varjatud toimingutest teavitamata jätmise põhjendamiseks kehtestatud nõuete (vastavalt JAS § 29 ja KKS § 40) täitmine Kaitsepolitseiametis, Välisluureametis ja Kaitseväge luurekeskuses.

Kontrollkäikude tulemusena pidas õiguskantsler vajalikuks teha julgeolekuasutustele ning Kaitseväge luurekeskusele mõned ettepanekud, mis puudutasid regulatsioonide täpsustamist ning edasise halduspraktika kujundamist.

Julgeolekuasutuste ja Kaitseväe luurekeskuse tegevuse kontrollimine on äärmiselt vajalik seetõttu, et kehtiv õigus ja praktika jätavad vähe võimalusi selleks, et nende asutuste teabekogumine jõuaks kõrgema astme kohtute kontrolli alla. Osale teabe kogumise viisidest kohtulik eelkontroll aga ei kohaldugi.

Inimese teavitamine tema suhtes (sh varjatult) tehtud toimingust kuulub põhiseaduse § 44 lõike 3 kaitsealasse, kuna see loob eelduse enda kohta riigiasutuses hoitavate andmetega tutvumiseks. See on põhiõigus, mida võib seaduse alusel piirata muu hulgas siis, kui tuleb kaitsta teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning tõkestada kuritegu. Teavitamise tohib edasi lükata aga üksnes senikauaks, kuni eespool nimetatud põhjused on kaalukamad kui toiminguga kaasnenud põhiõiguste piirang.

Kõigis kontrollitud asutustes on asutusesiseste juhenditega kindlaks määratud nõuded, kuidas tuleb teabe kogumise toimingute tegemiseks vajalikke dokumente (sealhulgas mitmesuguseid kooskõlastusi) vormistada, registreerida ja hoida ning ühtlasi veenduda, et need toimingud tehtaks õiguspäraselt. See kõik on vajalik inimeste põhiõiguste tagamiseks.

Julgeolekuasutused peavad inimesele teatama, kui nad on:

- piiranud inimese sõnumisaladust (JAS § 25 lg 3) ehk vaadanud läbi tema postisaadetise; pealt kuulunud, vaadanud või salvestanud elektroonilise side võrgu kaudu edastatavaid sõnumeid või muud teavet, ning pealt kuulunud, vaadanud või salvestanud muul viisil edastatavat teavet;
- sisenenud varjatult ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi teabe varjatud kogumiseks, salvestamiseks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks ja eemaldamiseks;
- inimest varjatult jälginud;
- varjatult läbi vaadanud asja ning vajaduse korral seda varjatult muutnud, rikkunud või selle asendanud.

Kahe esimesena toimingute tegemiseks annab loa kohus ning ülejäänud kaheks toiminguks tuleb luba küsida julgeolekuasutuse juhilt või tema volitatud ametnikult.

Kaitsevägi peab inimesele teatama, kui ta on Kaitseväe korralduse seaduses nimetatud alustel inimest varjatult jälginud, kogunud teavet signaalluure vahenditega või taotlenud Välisluureametilt ametiabi, millega muu hulgas on rakendatud julgeolekuasutuste seaduse §-des 23, 25 ja 26 sätestatud volitusi.

Julgeolekuasutused ja Kaitsevägi peavad inimesele teada andma, kui nad on tema kohta mainitud viisidel teavet kogunud või selle teabe kogumisega tema õigusi oluliselt piiranud. Inimest teavitatakse, mis liiki toiminguga oli tegu ja millal see tehti. Teavitada tuleb kohe pärast seda, kui toiminguga kogutud teave ei ole enam salastatud. Inimese võib jätta toimingust teavitamata, kui see kahjustaks teisi inimesi või julgeolekuasutuse tööd.

Julgeolekuasutused ja Kaitsevägi hindavad, kas on alust jätta inimene teavitamata. Kui selline alus on olemas, võib teavitamise üheks aastaks edasi lükata. Kui edasilükkamist tingivad asjaolud on alles ka aasta pärast salastatuse kustutamist, võib otsustada, et inimesele tehtud toimingutest ei teatatagi. Sellise otsuse teeb sama organ, kes andis loa teabe kogumise toiminguks: kohus, asutuse juht või tema volitatud isik.

Riigisaladus on oma olemuselt teave, mis Eesti Vabariigi julgeoleku või välissuhtlemise tagamise huvides vajab kaitset avalikuks tuleku eest. Kirjeldatud viisidel kogutud teave salastatakse üldjuhul aastateks, mistõttu hoitakse suuremat osa taasiseseisvunud Eesti Vabariigis selliselt kogutud teabest endiselt saladuses. Seetõttu ei ole inimesi nende suhtes tehtud teabekogumise toimingutest valdavalt ka teavitatud.

Seadus võimaldab riigisaladuse salastatuse ennetähtaegselt kustutada. Kui selline otsus tehakse inimeste suhtes tehtud toimingute kohta, toob see lähemale ka teavitamiskohustuse tähtpäeva. Niisugust võimalust on kasutatud üksikutel juhtudel, näiteks siis, kui julgeolekuasutuste seaduse alusel kogutud teavet soovitakse kasutada tõendina kriminaalmenetluses. Teistel kaalutlustel ei ole salastatust seni ennetähtaegselt kustutatud.

## **Jälitustoimikute kontroll**

Justiitsministeeriumi vanglate osakonda kontrollides tutvusid õiguskantsleri nõunikud Tallinna, Tartu ja Viru vanglas 2018.–2021. aastal avatud jälitustoimikutega, mille suhtes aktiivne menetlus oli kontrollimise ajaks lõppenud. Nõunikud vestlesid kontrollkäigu ajal vanglate osakonna ning kõigi kolme vangla ametnikega. Tutvuti ka vanglateenistuse jälitustoiminguid puudutava töökorraldusega.

Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid eelkõige seda, kas kuriteo kohta teavet kogudes oli jälitustoimingu tegemine igal konkreetsel juhul õiguspärane, sealhulgas vältimatu ja vajalik, ning kuidas täitsid vanglad isikute jälitustoimingust teavitamise nõudeid.

Kontrollitud jälitustoimikute avamine oli põhjendatud. Toimikute menetlemisel oli üldjuhul järgitud kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) ja vanglateenistuse jälitustoimingute tegemise korra nõudeid. Arvesse oli võetud õiguskantsleri varasemaid märkusi ja põhiõiguste paremaks kaitseks tehtud ettepanekuid.

Jälitustoimingud tehti prokuröri ja eeluurimiskohtuniku loa alusel, järgides loas määratud tingimusi ja tähtaegu. Jälituslubades olid esitatud nõuetekohased põhjendused, mis asjaoludel tuli konkreetsed jälitustoimingud teha. Mitmel juhul eeluurimiskohtunikud ka keeldusid jälitusluba andmast, mis näitab, et prokuratuuri taotlused vaadati läbi sisuliselt ja asjatundlikult.

Inimesi oli jälitustoimingutest teavitatud valdavalt õigeaegselt ja kriminaalmenetluse seadustiku § 126<sup>13</sup> nõudeid järgides. Vaid ühest jälitustoimikust selgus, et inimeste teavitamisega oli viivitatud.

Põhiõiguste tõhusama kaitse eesmärgil (et järelevalve oleks tõhus) tehti vanglatele ja prokuratuurile mõned ettepanekud jälitustoimingute korraldamise kvaliteedi parandamiseks.

### **Jälitustoimingute korraldamine**

Õiguskantsleri nõunikud ei tuvastanud ühtki jälitustoimingut, mis oleks tehtud eeluurimiskohtuniku või prokuröri loata ning loas määratud tingimusi järgimata. Jälitusload olid põhistatud ja välja antud nn viimase abinõu (*ultima ratio*) põhimõtet järgides.

Kontrollitud jälitustoimikute avamine oli põhjendatud. Toimikute põhjal võib öelda, et jälitustoiminguid tegemata ja inimeste põhiõigusi riivamata oluks kuriteokahtluse kontrollimiseks vajalike tõendite kogumine tõepoolest oluliselt raskendatud.

### **Jälitustoimingust teavitamine**

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt teavitatakse jälitustoimingust neid isikuid, kelle suhtes jälitustoiming tehti, aga ka menetluse käigus tuvastatud isikuid, kelle õigust perekonna- või eraelu puutumatusle toiminguga oluliselt riivati. Teavitamise tohib edasi lükata või sellest loobuda üksnes seadusega ette nähtud asjaoludel, kui selleks on prokuröri või kohtu luba.

Kontrollitud jälitustoimikute põhjal võib öelda, et teavitamisnõudeid oli valdavalt täidetud. Inimestele, kelle suhtes prokuratuur või kohus jälitustoimingu tegemiseks loa andis, oli toimingutest teatatud enamasti õigel ajal. Sama saab öelda nende menetluse käigus tuvastatud inimeste kohta, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati.

Ühe jälitustoimiku põhjal tuvastati siiski juhtum, kus kahe inimese teavitamine oli põhjendamatult kaua viibinud (rohkem kui aasta ja viis kuud). Ülejäänud juhtudel (viie inimese puhul) jäi viivitus valdavalt kahe kuni kuue kuu piiresse.

Õigeaegne teavitamine tagab jälitamise mõjusfääri sattunud inimeste põhiõiguste tõhusa kaitse. See annab kahtlustatavale ja süüdistatavale muu hulgas õiguse vaidlustada jälitustoimingute õiguspärasus.

## **Isikute pöördumiste lahendamine**

Peale selle, et õiguskantsler teeb omal algatusel ja regulaarselt järelevalvet jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse üle, lahendab ta ka jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevusega seotud kaebusi. Vajaduse korral kontrollib õiguskantsler ka muid avalikult (nt ajakirjanduses) ebaseadusliku või piisavalt põhjendamata jälitustegevuse kohta esitatud väiteid.

Kuigi õiguslaste selgituste andmine ei ole õiguskantsleri ülesanne, on ta andnud üldisi selgitusi jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse aluspõhimõtete kohta. Lõppenud ülevaateperioodil esitatud avalduste põhjal ei tuvastanud õiguskantsler jälitus- ja julgeolekuasutuste töös ühtki rikkumist.

## **Välismaalased**

Venemaa vallandatud sõda Ukrainas on toonud kaasa ulatusliku sõjapõgenike voo, mis otseselt ja kohe hakkas mõjutama ka Eestit. Poole aastaga on Eesti vastu võtnud 52 000 Ukraina sõjapõgenikku, kellest ajutise kaitse on saanud 33 200 inimest (23. augusti 2022 andmed). Ajutine kaitse tähendab, et sõja eest Eestisse põgenenud Ukraina elanikel on õigus

saada siin abi, haridust ja tööd.

Suur ja paljuski ootamatu sõjapõgenike sissevool pani Eesti rahva, eelkõige aga meie ametiasutused ja omavalitsused proovile. Lõplikke hinnanguid anda on veel vara, ent õiguskantsleri hinnangul on Eesti esimese poole aastaga selle katsumusega rahuldavalt, kohati ka hästi hakkama saanud. Õiguskantsleril tuleb jälgida, et sõjapõgenikke koheldaks Eestis Euroopa Liidus kokku lepitud reeglite kohaselt, kõiki rahvusvaheliste inimõiguste kaitse norme ja Eesti siseriiklikku õigust järgides. Poole aastaga tuli õiguskantsleril lahendada hulgaliselt kaebusi, mis olid tingitud eelkõige olukorra uudsusest ja ametnike oskamatuses, ent mõnikord ka inimlikest suhtlemispuudujääkidest.

Õiguskantslerile saadetud avaldustes ja kaebustes toodi ühe suurema puudusena välja probleemid Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) halduspraktikas. Nimelt ei võtnud amet mõnikord inimestelt vajalikke taotlusi vastu või jättis esitatud taotluste kohta otsuse tegemata. See omakorda jättis taotleja ilma võimalusest kasutada ja kaitsta oma seadustega ette nähtud õigusi. See puudutas nii ajutise kaitse taotlejana tunnustamist kui ka üldistel alustel rahvusvahelise kaitse taotlemist.

Õiguskantsler lahendas Nigeeria kodakondsusega inimese avaldust. PPA oli kinni pidanud Nigeeria kodaniku, kes oli Ukraina kodanikuga abielus ja seetõttu Eestisse saabununa ajutise kaitse saamiseks õigustatud isik. PPA ametnikud asusid aga seisukohale, et ta ei ole ajutise kaitse saaja ning jätsid piiril tema taotluse vormistamata. Selle asemel pidas PPA ta kinni kui ebaseaduslikult riiki saabunud inimese, kuigi ta selgitas ametnikele korduvalt, et on Ukraina kodaniku abikaasa ja tuli Ukrainast. Ametnikud kavatsesid teha sundtäidetava lahkumisettekirjutuse ning ta Eestist välja saata Nigeeriasse. Inimene esitas seejärel rahvusvahelise kaitse taotluse.

PPA ametnike hinnangul ei olnud tal õigust ajutisele kaitsele, sest ta ei saabunud Eestisse koos Ukraina kodanikust abikaasaga. PPA selline seisukoht oli õigusvastane. Erinevad Euroopa Liidu ning Eesti õigusaktid näevad ette, et ajutise kaitse saamiseks ei pea abikaasad tulema Eestisse samaaegselt. Nõuet, et abikaasad peavad ajutise kaitse saamiseks saabuma riiki koos, poleks ka võimalik kehtestada, arvestades seaduses ja Euroopa Liidu direktiivides sätestatud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kui inimene avaldab suuliselt soovi saada ajutist kaitset, siis tuleb lugeda vastav taotlus esitatuks. Edasine sõltub vaid PPA-st: kas inimene saab vormistada elamisloataotluse ja millal PPA teeb selle kohta otsuse. Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile

ettepaneku vaadata viivitamata läbi ajutise kaitse taotlus.

PPA väljastas hiljem avaldajale elamisloa, kuid teda peeti kinnipidamiskeskuses kinni ligi kaks kuud. Õiguskantsler selgitas ka võimalusi, kuidas taotleja hüvitist ebaseaduslikult vabaduse võtmise tõttu tekitatud kahju eest.

## **Ajutise kaitse taotluste vastuvõtmine**

Õiguskantslerile esitatud pöördumises toodi ka välja, et PPA teenindusbüroode ametnikud on jätnud soovimatelt ajutise kaitse taotluse vastu võtmata ning ei ole väljastanud otsust ajutise kaitse andmisest keeldumise kohta. Selle tingis ametnike hinnang, et taotlejal puudus õigus ajutist kaitset saada. See puudutas olukordi, kus ajutist kaitset soovisid inimesed, kes olid Eestisse saabunud või Ukrainast lahkunud enne sõja puhkemist või kellel oli Euroopa Liidu liikmesriigi viisa.

Õiguskantsler [leidis](#), et selline PPA tegevus läks seadusega vastuollu. PPA vastusest nähtus, et amet oli sellekohast halduspraktikat muutnud. PPA hinnangul ei ole ajutise kaitse taotluse vastuvõtmisest keeldumine kooskõlas haldusmenetluse reeglitega. PPA kinnitas, et nüüd võetakse ajutise kaitse taotlused vastu ning taotluse vastuvõtmise kohta antakse inimestele teatis. Taotluste kohta tehakse otsus.

Avaldaja mainis veel, et PPA ei lugenud ajutise kaitse saamiseks õigustatuks neid inimesi, kellel on Euroopa Liidu liikmesriigi viisa töötamiseks või õppimiseks ning kes viibisid varem Euroopa Liidu territooriumil, kuid kes sõja puhkemise ajal resideerusid Ukrainas. PPA mõõnis, et Euroopa Liidu liikmesriigi viisaga inimestele ajutise kaitse andmisest keeldumine oli põhjendamatu.

## **Enne sõda Ukrainast lahkunute õiguslik staatus**

Õiguskantslerilt küsiti mitmes avalduses, mis saab nendest inimestest, kes saabusid Eestisse või lahkusid Ukrainast enne 24. veebruaril 2022 puhkenud sõda. Neil otsekui puudus õigus ajutisele kaitsele, kuigi sõja tõttu olid nad kaotanud võimaluse Ukrainasse tagasi pöörduda. Avaldajate leidsid, et kui õigus ajutisele kaitsele sõltub pelgalt Ukrainast lahkumise kuupäevast, võib tegu olla diskrimineerimisega.

Õiguskantsler [selgitas](#), et Euroopa Liidu õiguse järgi antakse ajutine kaitse neile Ukrainas elanud Ukraina kodanikele, kes olid sunnitud kodumaalt lahkuma pärast sõja puhkemist. Euroopa Liidu riigid aga võivad anda ajutise kaitse ka neile, kes olid sõja puhkemise ajal reisil



ega saanud enam koju naasta. Vastavat kohustust ei ole ja tegemist ei ole diskrimineerimisega, küll aga tuleb leida lahendus ka nende põgenike jaoks.

Õiguskantsler selgitas, et inimestel, kes on niisuguses olukorras, on õigus taotleda rahvusvahelist kaitset üldises korras (täiendavat kaitset, vt ka seisukohad „[Enne 24.02.2022 Eestisse saabunud Ukraina kodanike õiguslik staatus](#)“ ja „[Enne 24.02.2022 Ukrainast lahkunud inimeste õiguslik staatus](#)“).

Inimesed märkisid oma avaldustes, et PPA ametnikud ei olnud neile olukorda selgitanud või olid soovitanud töötada lühiajalise töötamise regulatsiooni alusel. Osa inimesi oli soovinud taotleda rahvusvahelist kaitset, kuid PPA ametnikud soovitasid seda mitte teha.

PPA muutis hiljem oma praktikat ning Ukraina kodanike rahvusvahelise kaitse taotlused vaadatakse nüüd üldjuhul läbi nii kiiresti kui võimalik.

## **Kolmanda riigi kodanikest sõjapõgenike õiguslik staatus**

Õiguskantsleri poole pöördusid inimesed, kes soovisid, et neid saadetaks tagasi sellesse Euroopa Liidu liikmesriiki, kus neil oli seaduslik alus viibida. Nad olid läinud Ukrainast esmalt Slovakkiasse ja saanud loa viibida seal 62 päeva. Sealt jätkasid nad teekonda Eestisse, et siin otsida õppimisvõimalusi. PPA pakkus neile valikut: kas nad taotlevad Eestis rahvusvahelist kaitset või nad saadetakse riigist välja Nigeeriasse. Avaldajad taotlesid rahvusvahelist kaitset, kuid tegelikult soovisid, et PPA oleks saatnud nad juba piirilt tagasi Slovakkiasse.

Õiguskantsler selgitas, et [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) § 17 lõike 1 kohaselt saadetakse välismaalane välja riiki, kust ta Eestisse saabus, välismaalase kodakondsusriiki, asukohariiki või kolmanda riigi nõusolekul kolmandasse riiki, kui Euroopa Liidu õigusakt või välisleping ei sätesta teisiti. Valikuvõimaluse korral lähtutakse väljasaadetava põhjendatud eelistusest, kui see ei takista oluliselt väljasaatmise täideviimist. VSS § 17 lõike 3 kohaselt tuleb inimene saata esimeses järjekorras sellesse Schengeni konventsiooni liikmesriiki, kus tal on seaduslik alus elada või ajutiselt viibida, mitte tema kodakondsusriiki.

## **Virtuaalvääringud**

Õiguskantsleril on palutud hinnata virtuaalvääringu teenuse pakkujatele kehtestatud piirangute põhiseaduspärasust. Piirangute all mõeldakse juhatuse liikmetele seatud

haridusnõuet ja (sh kontaktisiku) tegevuspiirangut ning audiitorkontrolli määramist.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) järgi on virtuaalväering digitaalsel kujul esitatud väärtus, mis on digitaalselt ülekantav, säilitatav või kaubeldav ja mida füüsilised või juriidilised isikud aktsepteerivad maksevahendina, kuid mis ei ole ühegi riigi seaduslik maksevahend ega rahaline vahend. Virtuaalväeringu puhul tuleb silmas pidada, et selle omanikul puudub kindlus, kas ta saab igal ajal vahetada väeringu mõne ametliku valuuta vastu. Iga riik reguleerib virtuaalväeringuga seotut mõnevõrra erinevalt, ent erilise tähelepanu all on see rahapesu- ja terrorismivastase võitluse tõttu.

Tuntuim ja tõenäoliselt praegu edukaim virtuaalväering on *bitcoin*, mille eest on võimalik osta nii virtuaalseid kui ka tegelikke kaupu ja teenuseid. *Bitcoin* on igale soovijale vabalt kättesaadav.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega peavad tegelema kõik finantsturul tegutsevad ja oma teenuseid pakkuvad ettevõtjad. Virtuaalväeringuid sisaldavad teenused kannavad endas samasuguseid riske nagu finantsasutuste teenused. Seega on virtuaalväeringuga seotud teenuse pakkujad finantsturu osalised, mistõttu kohaldatakse neile mõningaid samu nõudeid, mida kohaldatakse finantsasutustele (RahaPTS § 2 lg 5).

Seesuguste teenuste kasutajal on õigus eeldada, et teenuseid pakkuvatel ettevõtetel on oskused ja teadmised, aga ka võimalus oma töösse süveneda ja sellele pühenduda. Klient tahab olla kindel, et ettevõtte kätte usaldatud vara on kaitstud. Kindlust aitab luua juhatuse liikmele ja kontaktisikule tegevuspiirangute kehtestamine (RahaPTS § 72<sup>5</sup>), mis tagab, et [virtuaalvaraga tegelevatel isikutel on vajalik ettevalmistus](#), nad [ei killusta end mitme ettevõtte heaks tegutsedes](#) ning saavad kogu oma aja ning energia pühendada klientidele.

Peale selle tuleb virtuaalväeringu teenuse pakkujatel arvestada rahvusvahelise sanktsiooni rakendamise kohustusega. [Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse](#) § 20 lõike 1 punkti 3 järgi on virtuaalväeringu teenuse pakkuja erikohustusega isik. See tähendab, et ta peab seaduses ette nähtud ulatuses kontrollima kliente ja tehinguid, et tuvastada juhtumeid, kus üritatakse sanktsioone vältida. Kui juhatuse liikmel või kontaktisikul pole selleks vajalikke teadmisi või pühendumust, siis ei ole tal võimalik kõiki erikohustusi ka täita.

RahaPTS-is sätestatud hoolsusmeetmeid valides peab virtuaalväeringu teenuse pakkuja lähtuma enda protseduurireeglitest ja sisekorraeeskirjast (RahaPTS § 14), mis omakorda põhinevad tehtud riskihinnangul (RahaPTS § 13). Virtuaalväeringu teenuse pakkujad võtavad

oma riskihinnangut koostades aluseks riikliku riskihinnangu (RahaPTS § 11). [Riiklik riskihinnang](#) ütleb, et suurimad riskid on seotud virtuaalväeringutega ja virtuaalväeringu teenuse pakkujatega, mistõttu peaksid virtuaalväeringu teenuse pakkujad sellega arvestama. Niisiis peaksid kõik virtuaalväeringutega kokku puutuvad kohustatud isikud rakendama hoolsusmeetmeid pigem rangelt.

Õiguskantsleril on tulnud korduvalt hinnata RahaPTS-is kehtestatud lisanõuete põhiseaduspärasust ning selgitada, et juhatuse [liikmete kõrghariduse nõuet ja tegevuspiirangut \(sh kontaktisikute tegevuspiirangut\)](#) ja [täiendava audiitorkontrolli määramist](#) ei ole põhjust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Oluline on laiemalt kaitsta klientide vara ning teenusepakkuja peab olema suuteline rakendama selleks kõiki seaduses ette nähtud meetmeid.

## Kontrollkäigud

Õiguskantsleri üks kohustusi on külastada korrapäraselt kinnipidamiskohti, et kontrollida, kas inimesi koheldakse seal inimväärselt.

Eesti võttis selle kohustuse, kui liitus [piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga](#).

Kinnipidamiskohaks loetakse protokolliga kohaselt neid paiku, kus hoitakse või võidakse hoida inimesi, kellelt on avaliku võimu korraldusel, toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul võetud vabadus. Kinnipidamiskoht pole seega vaid vangla või arestimaja. Selleks on ka tahtest olenematut psühhiaatrilist abi osutavad haiglad, kinnised lasteasutused aga ka hooldekodud, kust inimene omatahtsi lahkuda ei saa. Eestis tegutseb mitusada kinnipidamiskohta.

Kontrollkäigu eesmärk on koguda teavet, kuidas kinnipidamiskohas olevaid inimesi koheldakse. Ruumide ülevaatamine, inimestega rääkimine ja dokumentidega tutvumine annab õiguskantslerile võimaluse hinnata, kas inimestele pakutakse küllalt ja korrapäraselt süüa, kas neil on olemas puhtad riided, voodi magamiseks, kas eluruumid on soojad ja puhtad ning kas inimestele pakutakse mõtestatud ajaveetmise võimalusi. Neid hinnanguid andes lähtuvad õiguskantsleri nõunikud kontrollkäikudel Eesti õigusaktides ning rahvusvahelistes konventsioonides sõnastatud ja Eesti riigi poolt aktsepteeritud nõuetest.

Õiguskantsler on kinnipidamiskohti kontrollinud juba 15 aastat. Kinnipidamiskohtade

olmetingimused on aastatega palju paranenud. Tööd on alustanud hulk uusi ja remonditud hooldekodusid ja haiglaid. Vähe on maailmas riike, mille kõige vanemad kasutuses olevad vanglahooned on vaid 20 aastat vanad.

Mõned probleemid ei ole siiski aastate jooksul lahenenud. Nagu paljudel muudel elualadel painab ka kinnipidamiskohti alaliselt professionaalse tööjõu nappus. Tööjõupuudusega on hädas nii vanglad kui ka hooldekodud. Selline töö nõuab inimeselt pühendumist ja ka korralikku väljaõpet. Küsimus on eelkõige ressursides: rahas ja inimestes. Kuni neid ei lisandu, ei saa näiteks hooldekodudes hüppeliselt paraneda ka teenuse kvaliteet.

Õiguskantsleri kontrollkäigud ja soovitused on abiks nii kinnipidamiskohas olevatele inimestele kui ka sealsetele töötajatele, et kõigil oleks seal hea ja inimväärne elu- ja töökeskkond. Samuti aitavad kontrollkäikude kokkuvõtted anda probleemidest teada neile, kellel on õigus ressursse jaotada ja valdkonda üldiselt korraldada: need on omavalitsused, valitsusasutused, valitsus ja parlament.

## Erihooldekodud

Õiguskantsler kontrollis lõppenud ülevaateaastal AS-i Hoolekandeteenused [Kodijärve Kodu](#), [Sillamäe Kodu](#) ja [Merimetsa üksust](#). Samuti kontrollis õiguskantsler [SA Koeru Hooldekeskust](#) ja [SA Hooldekodu Saaremaa Valss](#), milles osutatakse nii üldhooldusteenust kui ka ööpäevaringset erihooldusteenust. Ööpäevaringne erihooldus on ette nähtud psüühikahäirega inimestele, kes vajavad igapäevaelus juhendamist, nõustamist, kõrvalabi ja järelevalvet.

Halvas seisukorras nõukogudeaegsete suurte hooldekodude aeg ööpäevaringset erihoolduses on Eestis õnneks ümber saamas. Kodijärve Kodu ja Merimetsa üksus on uued ja nüüdisaegsed, selleks otstarbeks ehitatud hooldekodud, milles on pereeluga sarnane elukorraldus ja head olmetingimused. Siiski on näiteks Sillamäe Kodus kõrvuti uutega ka remonti vajavaid hooneid.

Muud mured on paljuski samad, mis eelmistel aastatel. Selliste hooldekodude kõige tähtsamad töötajad on tegevusjuhendajad, kes aga peavad tegema erinevaid asju ning keda on vähe. Nii ei ole võimalik arvestada kõigi hooldekodu elanike individuaalseid vajadusi, pakkuda neile piisavalt arendavaid tegevusi ega luua kõigile turvalist keskkonda.

Vahel ei piisa seadusega nõutud minimaalsest töötajate arvust selleks, et tegevusjuhendajad

jõuaksid täita kõiki ülesandeid, mis neile on antud, ja tunda end seejuures ka turvaliselt. Töötaja turvatunne on eriti oluline just Sillamäe Kodus ja Merimetsa üksuses, mille elanikud võivad ohustada enda või teiste heaolu ning on suunatud hooldekodusse kohtumääruse alusel.

Kõik töötajad ei ole läbinud nende hoolde usaldatud inimestega töötamiseks vajalikku väljaõpet. Töötajate nappus tähendab sageli ka seda, et hoolealustele on raske pakkuda iga päev mõtestatud tegevust.

Seadus lubab, et ööpäevaringset erihooldusteenust pakkuv hooldekodus võib ägestunud elaniku paigutada lühikeseks ajaks eraldusruumi. Õiguskantsler rõhutab, et eraldusruum peab olema turvaline, ohutu, valgustatud, nõuetekohase temperatuuri ja sobiva sisustusega. Eraldusruumi pandud inimene peab saama kasutada tualetti ja teda tuleb pidevalt vahetult jälgida.

Muret tekitab riigile kuuluva AS Hoolekandeteenused seaduserikkumine. Vaatamata õiguskantsleri pidevale kriitikale on õigusvastane olukord kestnud suuremate muutusteta aastaid. Sotsiaalhoolekande seadus näeb ette kindlad nõuded, kui palju tuleb hooldekodu elanikele pakkuda õendusteenust. AS Hoolekandeteenused kui riigile kuuluv äriühing peaks seaduses sätestatud nõudeid täitma erilise hoolega. Paraku ei taga AS Hoolekandeteenused juba aastaid õendusabi seadusega kehtestatud mahus. See ei ole juhuslik rikkumine, vaid teadlik ja plaanitud käitumine. Üsna tavaline on, et õendusabi osutamise lepingud sõlmitakse mahus, mis ei vasta seaduses ette nähtud miinimumnõuetele.

Selline süsteemne ja teadlik rikkumine kahjustab teisi hooldekodusid, kes nõudeid täidavad ja seega suuremaid kulutusi teevad. Rikkumine moonutab niigi nappide teenusepakkujatega turgu, kus hooldekodukohtadest on suur puudus. Sotsiaalministeeriumil oleks aeg seaduserikkumine lõpetada ja hinnata kriitiliselt aktsiaseltsi juhtkonna tegevust.

## Välismaalaste kinnipidamiskohad

Välismaalasi majutavatest kinnipidamiskohtadest [kontrollis](#) õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo kinnipidamiskeskust ning andis selle tulemusel PPA-le mitu soovitusi.

Kinnipidamiskeskus ei ole karistusasutus, vaid seal peetakse kohtumääruse alusel kinni neid välismaalasi, keda on plaanis Eestist välja saata, samuti mõningaid rahvusvahelise kaitse

taotlejaid.

Kinnipidamiskeskus tegutseb 2018. aastal kasutusele võetud hoonetes, mille juurde kuulub avar õueala. Õiguskantsler leidis, et õueala spordiväljakuid saab märksa tõhusamalt kasutada, kui seda seni on tehtud.

Kinnipidamiskeskuse igas toas on eraldi WC ja duširuum. Õiguskantsler soovitas eemaldada mõne toa akna eest tihedad ja päevavalgust varjavad metallvõred ning asendada need muu sobiva lahendusega, näiteks lõhkumiskindla klaasiga.

Õiguskantsler pani keskuse töötajatele südamele, et videoalvet võib inimese toas kasutada vaid siis, kui see on tema käitumist arvestades tõepoolest vajalik.

Õiguskantsler on kontrollkäikude kokkuvõtetes ja ka [inimeste pöördumistele](#) vastates rõhutanud, et kinnipidamiskeskuses olevad inimesed peavad saama tähenduslikult aega veeta ja oma lähedastega suhelda. Keskuse elanikel peaks olema võimalik suhelda lähedastega videokõnede vahendusel, samuti tuleks kaaluda võimalust lubada inimestel helistada enda mobiiltelefoniga. Õiguskantsler on palunud PPA-l tegelda keskuses elavatele inimestele info kättesaadavaks tegemisega ja ka neile suhtlusvõimaluste loomisega.

Keskusesse saabunud välismaalane eraldatakse mõneks ajaks omaette ruumi. Selline meditsiiniline isolatsioon peaks vältama tõesti vaid nii kaua, kui see on meditsiiniliselt põhjendatud. Saabumisel tehtav tervisekontroll peab olema põhjalik ning hästi dokumenteeritud. Nii on võimalik kindlaks teha inimese kaebused ja terviseprobleemid ning võimalikud vigastused. Näljastreiki pidavate välismaalaste tervist tuleb jälgida hoolikamalt. Õiguskantsler andis kontrollkäigul osalenud eksperdi arvamuse põhjal mõned soovitused ka selle kohta, kuidas võiks edaspidi osutada keskuses meditsiiniteenuseid.

Mõned õiguskantsleri ettepanekud puudutasid ka Eesti piiril kinni peetud välismaalaste kohtlemist. Õiguskantsler selgitas [PPA-le ja Tallinna Lennujaamale saadetud kirjas](#), et Tallinna Lennujaama transiiditsoonis viibivaid välismaalasi, kellel pole lubatud Eestisse siseneda, ei pea igal juhul paigutama kinnipidamiskeskusesse. Ennekõike siis, kui inimene lahkub Eestist mõne tunni pärast ja teda ei ole vaja viia kinnipidamiskeskusesse näiteks arstiabi andmiseks.

Õiguskantsler [rõhutas](#), et kui politseinikud peavad piiriületusel kinni märgades riides inimese, tuleb talle võimalikult ruttu anda kuivad riided ja jalanõud. Selleks otstarbeks peaks kordonites olema riide- ja jalatsivaru.

## Kinnised lasteasutused

Õiguskantsler kontrollis tänavu [Maarjamaa Hariduskolleegeiumi Valgejõe õppekeskuse](#) tegevust. Maarjamaa Hariduskolleegeium tegutseb kahes õppekeskuses. [Emajõe õppekeskust](#) külastas õiguskantsler eelmisel ülevaate aastal.

Maarjamaa Hariduskolleegeiumis elavad ja õpivad noored, kes on kohtumäärusega pandud kinnisesse lasteasutusse, et nad saaks lasteasutuse toel mitmekülgset arenedada ja edukalt toime tulla ennast ja teisi kahjustamata.

Mõlemad õppekeskused kasutavad nüüdisaegseid ruume. Maarjamaa Hariduskolleegeiumi (MHK) Valgejõe õppekeskuse töötajad on suutnud luua keskkuses viibivate lastega head suhted. Lapsed olid iseäranis rahul psühholoogiga.

Õiguskantsler palus õppekeskusel hoolitseda, et seal õppivad noored saaksid vajalikku teraapiat ja tuge oma emakeelt rääkivald psühholoogilt ning et psühholoogi abi pakutaks võimalikult peatselt pärast õppekeskusesse saabumist. Hoolikusega tuleb suhtuda juhtumitesse, kui õpilane on turvalisuse eesmärgil pandud kas eraldusruumi või majutatud pikemaks ajaks teistest noortest eraldi. Pikka aega teistest eraldatud noore jaoks peab õppekeskusel olema välja töötatud ravi- ja rehabilitatsiooniplaan, mis aitaks tal võimalikult kiiresti teiste noorte seltskonda sulanduda.

Noored peavad väga oluliseks, et nad on saanud õppekeskuses kasutada oma mobiiltelefoni, iseäranis sel ajal, kui vahetud kohtumised perega (nt koroonaviiruse leviku tõttu) olid piiratud. Õiguskantsler pani keskuse töötajatele südamele, et telefoni kasutamise ja perega suhtlemise reeglid peavad olema selged ja kindlad ning neist tuleb kinni pidada. Telefoni kasutamiseks ette nähtud minimaalset aega ei tohi õpilase mõjutamise eesmärgil vähendada ning kodukülastusi ei tohi piirata.

## Psühhiaatria haiglad

Õiguskantsler kontrollis ülevaate aastal kaht psühhiaatria haiglat: [SA Kuressaare Haigla psühhiaatriaüksust](#) ning [SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatriakliinikut](#). Kuressaare Haigla psühhiaatriaüksus on nüüdseks asunud remonditud ruumidesse. Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatriakliiniku olukord seevastu tõestab, et väga keeruline on pakkuda tänapäevast, inimese õigusi ja väärikust arvestavat psühhiaatrilist ravi vanades ruumides,

mida pole nüüdisaja nõuete kohaselt uuendatud.

Õiguskantsler on alati juhtinud haiglate tähelepanu sellele, et kui psühhiaatriahaiglas on vaja inimest ohjeldada, peab meedik pidevalt viibima ohjeldatud inimese juures ja tema seisundit jälgima.

Ohjeldamise all peetakse silmas vägivaldse patsiendi talitsemist füüsilise jõuga, selleks lubatud mehaaniliste vahenditega või vastavate ravimitega. Mõistagi ei tohi seejuures kasutada liigset jõudu ega sobimatuid abivahendeid (näiteks käeraudu). Meedikud peavad üksikasjalikult üles märkima muu hulgas ohjeldamisel tekkinud vigastused ja ohjeldatu seisundi muutumise, et oleks selge, miks otsustati ohjeldamist jätkata. Dokumenteerida tuleb ka ravimitega ohjeldamine. Hiljem tuleb patsiendiga vestelda ning ohjeldamiseni viinud sündmused läbi arutada.

Videovalve kasutamine patsientide palatites ilma otsese põhjusega on keelatud. Videovalve on põhjendatud vaid siis, kui inimest on vaja tema vaimse tervise tõttu terasemalt jälgida ning keegi edastatavat videopilti tõepoolest vahetult vaatab ja vajaduse korral olukorda sekkub.

Psühhiaatriahaiglad peavad tähelepanu pöörama ka sellele, et patsiendid saaksid ravi ajal oma lähedastega suhelda ja kohtuda. Haigla ei saa ette kirjutada, kellega inimene suhtleb.

## Vanglad

[Viru Vanglasse](#) ja [Tallinna Vanglasse](#) tehtud kontrollkäigu kokkuvõttes käsitles õiguskantsler taas üksikvangistusega seotud probleeme. Ta rõhutas, et arst või õde peab iga päev jälgima üksikvangistuses viibijate tervist, samuti peab üksikvangistuses oleval inimesel olema võimalus iga päev vähemalt kaks tundi mõtestatult suhelda. Vanglal tuleb eraldatud lukustatud kambris olevate inimestega aktiivselt tegelda, et nad üksikvangistusest võimalikult kiiresti välja tuua. Seejuures peab igale eraldatud lukustatud kambris viibijale koostama üksikvangistusest väljumiseks individuaalse tegevusplaani.



Pikka aega kestev üksikvangistus on tihti seotud distsiplinaarkaristusega, millega nähakse ette kartserisse paigutamine. Õiguskantsler esitas Riigikohtu palvel samal teemal oma [arvamuse](#) haldusasjas [nr 3-18-1895](#). Õiguskantsler selgitas, et igasugune üksikvangistus avaldab inimesele kahjulikku mõju ja selle leevendamiseks tuleb seaduses lubatud kartserikaristuse maksimaalset pikkust vähendada. Rahumeelne tööst keeldumine ei ole sedavõrd tõsine rikkumine, et selle eest inimesele viimase abinõuna määrata kartserikaristus.

Justiitsministeerium küsis õiguskantsleri arvamust [seaduseelnõu](#) kohta, millega on plaanis vähendada kartserikaristuse määrasid ning kaotada sellega kaasnev täielik kokkusaamiste keeld. Kahjuks pole siiani arvesse võetud õiguskantsleri [2014. aastal tehtud ettepanekut](#) muuta vahistatute kinnipidamisnõudeid käsitlevaid seadusesätteid.

Õiguskantsler osutas kontrollkäikude kokkuvõtetes, et ehkki kõik Eesti vanglate hooned on uued ja nüüdisaegsed, tuleb pöörata tähelepanu ka vanglate olmetingimustele. Jalutusladel peavad olema puhkamiseks pingid ja treeningvahendid, samuti tuleks jalutusboksidesse teha aknad, kui see on ehituslikult võimalik ning ei ohusta vangla julgeolekut.

2020. aasta alguses muudeti vanglates raamatukogude töökorraldust ning raamatud jagati eluosakondade riiulitele. Õiguskantsler on kõigile vanglatele ja Justiitsministeeriumile selgitanud, et pärast ümberkorraldust on raamatute valik inimeste jaoks jäänud märgatavalt väiksemaks.

Õiguskantsler on viimastel aastatel suurt tähelepanu pööranud kinnipeetavate ja vahistatute võimalusele suhelda pere ja lähedastega. Viru ja Tallinna vanglasse tehtud kontrollkäikude kokkuvõtetes rõhutas õiguskantsler, et kinnipeetavad ja vahistatud peaksid saama oma perega suhelda ka videosilla vahendusel. Justiitsministeerium valmistas ette vastava [seaduseelnõu](#).

Õiguskantsler palus Justiitsministeeriumil üle vaadata ka need seadusesätted, mis võivad seada pere ja lähedastega suhtlemisele põhjendamatuid takistusi. Nii peaks tõsiselt kaaluma, kas on põhjendatud võtta pikaajalise kokkusaamise ruumide kasutamise eest tasu.

Tartu Vanglale [tuletas õiguskantsler meelde](#), et vanglatöötajad peavad oskama luua kinnipeetavate lähedaste ja eriti lastega hea kontakti ning et perega kokkusaamiste tingimusi seades arvestataks laste vajadusi ja huve. Lühiajalistel kokkusaamistel ei peaks pereliikmeid kinnipeetavast klaasiga eraldama ning väikesed lapsed peaksid saama kokkusaamisele kaasa võtta neile olulise mänguasja.

Õiguskantslerile on pikka aega muret teinud, kuidas korraldatakse kokkusaamisele saabunud pereliikmete läbiotsimist. Ta on [korduvalt](#) vanglatele selgitanud, et kokkusaamisele tulnud lapsi ei tohi sundida läbiotsimiseks täielikult lahti riietuma. Õiguskantsleriga on sama meelt Tallinna Ringkonnakohus, kes leidis (asjas nr [3-21-161](#)), et säärane tegevus on õigusvastane. Paraku on Tallinna Vangla õigusvastast tegevust jätkanud ka pärast kohtulahendi jõustumist.

Õiguskantsler [hindas](#), kuidas on vanglateenistus uurinud vanglates 2020. aasta septembrist kuni 2021. aasta septembrini aset leidnud surmajuhtumite asjaolusid. Enesetappujuhtumeid uuriti tõhusalt, vanglate sisekontroll andis vanglatele surmajuhtumite ärahoidmiseks asjalikke soovitusi. Õiguskantsler rõhutas, et enesetappude ennetamiseks on vanglatesse vaja rohkem vaimse tervise spetsialiste ning et suureks probleemiks on vanglaametnike puudus.

Vanglateenistusele on oluline, et Riigikohus tegi 15. märtsil 2022 otsuse (asjas [nr 5-19-29](#)), et inimese kuulmise nõrgenemine alla nõutud piirväärtuse ei saa olla absoluutne vastunäidustus vanglateenistuses töötamiseks. Reeglid peavad võimaldama otsustada, kas nõrgema kuulmisega ametnik suudab oma teenistuskohustusi täita või mitte.

## Üldhooldekodud

Inimese igat eluetappi peaks iseloomustama sõna „väarikas“. See võiks olla nii ka olukorras, kus igapäevaseks toimetulekuks vajame rohkem kõrvalist abi. Seepärast kontrollib õiguskantsler regulaarselt Eesti üldhooldekodude tööd.

Tänavu tegid õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigu AS-i Lõuna-Eesti Hooldekeskus [Kanepi Kodusse](#) ja [Kose Kodusse](#), [SA Koeru Hooldekeskusesse](#), [SA Hooldekodusse Saaremaa Valss](#), Südamekodu AS-i [Käru Südamekodusse](#) ning [Kohtla-Järve Vanurite Hooldekodusse](#). Õiguskantsler uuris veel, kuidas on varem antud soovitusi täidetud [MTÜ Paju Pansionaadid hooldekodus](#) ja [Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskuse Nõlvaku hooldekodus](#).

Üldhooldekodudes elavad enamasti eakad, kes halva tervise või ebasobiva elukeskkonna tõttu kodus enam omal käel toime ei tule ning seetõttu vajavad igapäevatoimingutes pidevalt

tuge. Samas on üldhooldekodudes ka nooremaid inimesi, kes haiguse või vigastuse tõttu ei saa iseseisvalt hakkama või kes ootavad seal, et saaks minna edasi erihooldekodusse.

Aastate jooksul on järjest rohkem uuendatud hooldekodude hooneid ning muudetud need ligipääsetavaks ka liikumisraskustega inimestele. Hooldekodude juhid on hakanud mõistma hooldusplaanide tähtsust ja üha enam pingutatakse selle nimel, et hoolealused saaksid aega veeta sisukalt.

Üldhooldekodusid on aastaid vaevanud töötajate nappus. Seadus ei kehtesta küll rangeid nõudeid töötajate arvule, ent on selge, et nõuetekohase väljaõppega töötajaid peab jaguma nii palju, et inimestele saaks pakkuda kvaliteetset hooldust. See tähendab, et hooldustöötajatel peab olema mahti viia elanikke ka õue jalutama ja nende aega mitmekülgsest sisustada. Kuna aga töötajaid napib, jäetakse hoolealustega tegelema tihtipeale ainult abitöötaja, kuigi tal ei ole selleks vajalikku ettevalmistust. Nii ei peaks see olema, sest koolitamata töötajad ei pruugi osata olukordi õigesti hinnata ega toimida ärevatel hetkedel inimese huve arvestades.

Küllap tingib töötajate nappus ka lubamatuid mööndusi hoolduses. Lamajaid peab kindla ajavahemiku tagant pöörama ning hoolealuseid tuleb vähemalt kord nädalas üle keha pesta. Kindlasti peab jälgima, et hügieeni- ja hooldustoiminguid tehtaks privaatsest. Selleks peaks mitme elanikuga magamistoas olema sirm või vahekardin.

Sageli jäetakse hoolealused õhtuks ja ööseks üsna omapäi. Sellisel juhul on palju abi toimivast töötaja väljakutse süsteemist, mille kaudu saab abi kutsuda, kui juhtub õnnetus (näiteks kui inimene kukub) või kui lamaja midagi vajab.

Valus teema on inimeste tuppa lukustamine. Seadus ei luba üldhooldekodus inimese liikumisvabadust piirata, pealegi võib see olla inimese tervisele ohtlik, kui ta lukustatud tuppa jäetakse. Lukustatud tubades on hoitud peamiselt probleemse ja ettearvamatu käitumisega ning dementsuse diagnoosiga hoolealuseid, kellega on keeruline hakkama saada. Mõistagi muretsetakse, et hooldekodu elanik võib minna uitama ja omapäi liikudes ära eksida, kuid seesuguste olukordade lahendamiseks on teisi, seaduslikke võimalusi. Siin võib abi olla hooldekodu sisemise töökorralduse või ruumiplaneeringu muutmisest, aga ka hooldajate arvu suurendamisest.

Eksitakse ka ravimite hoidmise ja kasutamise nõuete vastu. Õiguskantsleri nõunikud on leidnud hooldajate tööruumidest retseptiravimeid, mille kohta ei ole selge, kellele need on

välja kirjutatud ning kuidas ja kellele neid antakse. Vahel on aegunud ravimid jäänud nõuetekohaselt hävitamata või hoitakse ravimeid nii, et need võivad hõlpsasti kätte saada ka inimesed, kes ei suuda mõista, et ravimite tarvitamine ilma arsti ettekirjutuseta on ohtlik.

Kahes hooldekodus tehtud järelkontroll näitas, et ehkki üht-teist on õnnestunud parandada, on mõned õiguskantsleri soovitatud muudatused jäänud mitmel põhjusel tegemata. Endiselt nappis neis hooldekodudes töötajaid, piirati inimeste liikumisvabadust ning siiani ei ole välja ehitatud töötajate väljakutse süsteemi.

## Sotsiaalriik

Tihtilugu inimesed ei tea, milles seisnevad nende sotsiaalsed õigused: kellele ja milleks on mõeldud toimetulekutoetus ja töötutoetused; millist abi võib omavalitsuselt saada puudega inimene; [milline roll on vanematel oma alaealiste laste toimetuleku kindlustamisel](#); kelle ülesanne on tagada inimesele ravikindlustus; kes ja kui palju peaksid maksma eaka hooldekodukoha eest jne. Nii ei saada aru ka sotsiaalpoliitilistest valikutest ega osata neil teemadel valimistel kaasa rääkida. Lihtsam on nentida, et toetused on liiga väikesed ja riik peaks sotsiaalkaitsele kulutama rohkem, kui seni on kulutatud.

Nappide teadmiste tõttu võib juhtuda, et abivajaja või tema lähedane ei oska enda eest seista ega oma õigusi kaitsta. Ka on selge, et abi taotlemisel välditakse abist ilmajäämise hirmu tõttu vaidlusi abi andjaga. See omakorda loob võimaluse ametnike omavoliks ja meelevaldseteks otsusteks.

Olukorda aitaks parandada see, kui riik teeks rohkem teavitustööd, kontrolliks tõhusamalt ametnike tööd ning kui muutuks iseenesestmõistetavaks suhtumine, et vead parandatakse ja tegemata tööd tehakse ära viivitamata, lahkelt ja asjatundlikult. Samuti tuleb inimesele tagada kõik lihtsad ja taskukohased võimalused otsuste vaidlustamiseks ning vajaduse korral ka abivajaja ja abi osutaja omavaheliseks lepitamiseks.

Õiguskantslerile saadetud avaldused viitavad muu hulgas ka sügavale pettumusele ja umbusule Eesti riigi vastu. Selliseid tundeid on raske ette heita inimesele, kes on saanud teada, et tal oleks juba aastaid tagasi olnud õigus saada riigilt eritingimustel pensioni, ent saamata jäänud raha tagantjärele välja ei maksta ning olemasolevat pensioni selle võrra ka ei suurendata. Sellepärast on igati tänuväärised algatused, mis avardavad [inimeste teadmisi pensioni maksmise süsteemi kohta](#). Ometi üksnes sellest ei piisa, et Eesti

sotsiaalkaitstesüsteemi mõista ning selle kujundamisel kaasa rääkida. Sotsiaalne sidusus eeldab, et iga Eestis elav inimene teab, milliseid toetusi ja teenuseid ta vajaduse korral riigilt (ka omavalitsuselt) saab, kust selleks tuleb raha ning mida peab inimene ise tegema, et ta toime tuleks.

Nii mõnigi kord saab õiguskantsler lahendada inimese mure suurema bürokraatiata ja ametliku ettepanekuta. Näiteks küsiti õiguskantslerilt, miks võetakse vajaduspõhise õppetoetuse määramisel perekonna sissetulekuna arvesse selle õe või venna sissetulek, kes on abielus ja loonud oma perekonna. Õiguskantsleri nõunikud ja Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialistid jõudsid ühiselt järeldusele, et abielus oleva õe või venna sissetulekut ei peaks vajaduspõhise õppetoetuse määramisel arvesse võtma. Kuna parajasti oli Riigikogu menetluses õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise eelnõu, esitas ministeerium parlamendile vastava ettepaneku ning seadust muudeti.

Paraku on olnud ka juhtumeid, kus isegi vaatamata lubadustele pole midagi tehtud: Pärnu Linnavalitsuse sotsiaalosakond hindas kahe puudega lapse pere abivajadust ja otsustas perele appi minna alles siis, kui taotluse esitamisest oli möödunud peaaegu aasta (vt [õiguskantsleri seisukoht](#)).

Sotsiaalkindlustusametit tuleb kiita suhtumise eest, et probleemi lahendamiseks piisab ametnike omavahelisest kiirest suhtlusest. Ühel juhul pöördus õiguskantsleri poole pensionär, kellelt Sotsiaalkindlustusamet oli soovinud tagasi saada talle vanglas oldud aja jooksul makstud pensioni. Paraku oli Sotsiaalkindlustusameti ettekirjutus vigane. Seadustele oli viidatud valesti, osa viiteid ja selgitusi oli puudu ning otsusest võis välja lugeda, et inimesele tuleb pensioni juurde maksta, mitte aga alusetult makstud pension tagasi nõuda. Õiguskantsleri nõunik selgitas Sotsiaalkindlustusametile, milles ettekirjutuse vead seisnesid. Sotsiaalkindlustusamet lubas inimesele saata uue ja parandatud ettekirjutuse ning tema taotluse alusel ka igakuisest pensionist kinni peetavat osa vähendada.

Tunnustust väärrib ka see, et Sotsiaalkindlustusamet muutis omal algatusel vanemahüvitise tagasinõudmise halduspraktikat, kui õiguskantsleri nõunik juhtis tähelepanu sellele, et haldusaktid vanemahüvitise tagasinõudmiseks ei vastanud perehüvitiste seadusega ja sotsiaalseadustiku üldosa seadusega ette nähtud tingimustele.

Õiguskantsler soovitas halduspraktikat muuta ka Eesti Haigekassal ja Eesti Töötukassal. Esimene soovitus puudutas [ravikindlustuskaitse peatamist](#) ja teine [töövõimetoetuse suuruse ümberarvutamist](#).

## Abi vähendamine

Õiguskantslerile esitatud avaldusest selgus, et inimese ravikindlustus võib katkeda enne, kui tal on võimalik täita oma maksukohustust. See võib juhtuda siis, kui ühel kuul jäetakse maksukohustus täitmata ning järgmine sotsiaalmaksu deklaratsiooni esitamise tähtpäev langeb puhkepäevale. See tähendab, et inimene võib ravikindlustuseta jääda temast sõltumatu juhusliku asjaolu tõttu.

Sellise probleemiga võivad kokku puutuda nii juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed, ettevõtlustulu maksu maksjad kui ka inimesed, kes saavad töö- ja teenustasu võlaõigusliku lepingu alusel. Nende inimeste kindlustuskaitse sõltub sellest, kas nende eest on ühes kalendrikuus makstud või deklareeritud sotsiaalmaksu vähemalt sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses. Ravikindlustuse seadus ütleb, et kui kahel järjestikusel kuul ei ole sotsiaalmaksu miinimumkohustust täidetud, siis inimese kindlustuskaitse katkeb.

[Õiguskantsler leidis](#), et avalduses kirjeldatud olukorrale on raske leida õigustust, mis oleks kooskõlas ravikindlustuse seaduse mõttega. Seega soovitas õiguskantsler Eesti Haigekassal oma halduspraktikat muuta või teha Sotsiaalministeeriumile ettepanek ravikindlustuse seaduse muutmise kohta.

Õiguskantslerilt küsiti ka töövõimetoetuse suuruse ümberarvutamise tähtaegade kohta. Nimelt vähendatakse inimese töövõimetoetust, kui tema kuusissetulek ületab seadusega kindlaks määratud summat. Kui kuusissetulek on aga suurem selle tõttu, et inimesele maksti enne puhkusele jäämist puhkusetasu ning talle järgmisel kuul makstav töötasu jääb seetõttu tavalisest väiksemaks, siis arvutatakse töövõimetoetuse suurus uuesti ümber ning Eesti Töötukassa maksab inimesele vahesumma välja tagantjärele. Seadus ümberarvutamise tähtaega ei sätesta.

Eesti Töötukassa teatas inimesele, et ümberarvutamine võtab aega kuni poolteist kuud. Seda põhjendas Eesti Töötukassa tähtajaga, millal saadakse Maksu- ja Tolliametilt andmed sissetuleku kohta. Avalduse lahendamisel selgus, et Eesti Töötukassa küsib Maksu- ja Tolliametilt neid andmeid ainult üks kord kuus. Õiguskantsler [palus](#) Eesti Töötukassal

korraldada, et sissetuleku andmeid küsitaks seesuguse sagedusega, mis võimaldaks töövõimetoetuse suuruse uuesti arvutada ja maksta see välja senisest lühema tähtaja jooksul. Eesti Töötukassa lubas töövõimetoetuse ümberarvutamise protsessi koos Maksu- ja Tolliametiga üle vaadata ning korraldada nii, et kõik taotlused lahendataks viivitusega ja mõistliku aja jooksul.

Õiguskantsleril paluti ka kontrollida, kas Tapa Vallavolikogul oli õigus tunnistada kehtetuks 28. septembri 2017 määrust, mille alusel maksti vallas elavatele üliõpilastele sihtstipendiumi. Avalduses väideti, et üliõpilased, kes astusid kõrgkooli 2021. aasta sügisel, olid stipendiumi saamise võimalusega juba arvestanud.

2017. aastal vastu võetud määruse järgi oli üliõpilasel võimalik saada vallalt tuhat eurot stipendiumi, kui ta oli täitnud määruses esitatud tingimused. Need tingimused nägid ette, et inimene pidi olema rahvastikuregistri andmete kohaselt Tapa valla elanik, ta pidi olema omandanud Tapa valla koolis vähemalt põhihariduse, õppima kõrgkoolis täiskoormusel ning olema kogunud esimese semestri jooksul vähemalt 75 protsenti kinnitatud õppekava ainepunktidest.

Õiguskantsler [leidis](#), et kuna semestri lõpuni ei olnud palju aega jäänud ning võis olla üliõpilasi, kelle kohta oli võimalik 30. detsembril 2021 kindlalt öelda, et nad koguvad semestri lõpuks 75 protsenti ainepunktidest, ei saanud täielikult välistada seda, et osa üliõpilasi oli selleks ajaks täitnud kõik stipendiumi taotlemise tingimused.

Stipendiumi maksmise eesmärk oli premeerida kõrgharidust omandama asunud Tapa valla elanikke, et nad seoksid ka tulevikus oma elu vallaga. Samas ei olnud valla määruses sätteid, mis oleksid selle eesmärgi täitmisele kaasa aidanud. Ühtlasi selgus, et stipendiumi maksmisega seda eesmärki tegelikult ka ei saavutatud.

Tapa valla 2022. aasta eelarve kinnitamise protsessis oli selgeks saanud, et vallal ei jätku raha mitmete kulude katmiseks ja hädavajalike investeeringute tegemiseks. Seega, mida kauem oli jõus määrus, mis ei täitnud oma eesmärki, seda rohkem kulutas vald maksumaksja raha sihipäratult, jättes samal ajal finantseerimata valla muud ülesanded.

Mõned kuud enne stipendiumi maksmise määruse kehtetuks tunnistamist olid toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimised. Demokraatia põhimõtte kohaselt on volikogul õigus olude muutudes muuta ka õigussuhteid. Sestap oli stipendiumi maksmise lõpetamine avalikes huvides ning kaalus üles ka nende üliõpilaste ootuse, kes olid täitnud stipendiumi

saamise tingimused ja lootsid stipendiumi saada ka 2021. aastal.

## Hoolekanne

Õiguskantslerilt küsiti, kas omavalitsus võis toimetulekutoetuse määramisel võtta arvesse kohustusliku kogumispensioni fondist välja võetud vara, mida inimene oli kasutanud laenude tagasimaksmiseks. Enne 1. juulit 2022 kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) järgi ei arvestatud toimetulekutoetuse määramisel inimese kulude hulka tema võlgu (v.a õppelaen) ning olemasolevateks elatusvahenditeks peeti ka inimese kogutud sääste (näiteks teise samba pensionifondi väljamakset) ja tema käsutuses olevat laenuraha (v.a õppelaen).

Õiguskantsler [selgitas](#), et põhiseaduse järgi ei vastuta riik inimese võetud laenude tagasimaksmise eest ega pea toimetulekutoetust andes kaudselt tema võlgu tasuma.

Riigikogul on õigus otsustada, mil määral ja kuidas riik puudust kannatavatele inimestele abi osutab. See sotsiaalpoliitiline valik sõltub riigi majanduslikust olukorrast (Riigikohtu otsus nr 5-20-1/15, p 20). Ometi ei tähenda see, et riik ei võiks olla heldem ja arvestada puuduses olevat inimest abistades ka tema võetud laene või jätta puutumata inimese pensionipõlveks või matusteks kogutud säästud.

Riigikogu [muutis seadust](#) ning alates 1. juulist 2022 saab toimetulekutoetuse määramisel võtta (piiratud ulatuses) eluasemekuluna arvesse ka eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakset.

Õiguskantsleri poole pöördus Tallinna linnalt toimetulekuabi taotlenud inimene. Nõmme Linnaosa Valitsus oli palunud temalt luba kodu külastamiseks, mis jättis abipalujale mulje, et kui ta luba ei anna, jäetakse ta toetusest ilma. Nõmme sotsiaalhoolekande osakond põhjendas kodukülastuse vajadust õiguskantsleri nõunikule aga sellega, et toimetulekuabi taotleja ei pruugi tegelikult elada Tallinnas. Samas pole linna makstava toetuse määramisel oluline, kas abivajaja elab Nõmmel või näiteks Mustamäel.

Õiguskantsler [ei pidanud](#) linnaosavalitsuse põhjendust asjakohaseks. Kodukülastus peab olema sisuliselt põhjendatud, otsuse tegemisel hinnatakse taotleja viimase kolme kuu tulusid ja kulusid. Kodukülastust välistada siiski ei saa, seda võib teha taotleja esitatud väidete kontrollimiseks. Näiteks kui inimene on ravimite hinna kompenseerimist taotledes selgitanud, et tema pangakontolt maha võetud suurem summa on kulunud küttekolde remondile vms, võib osutada vajalikuks kohapeal järele uurida, kas inimese väited vastavad tõele.



Õiguskantsleri poole pöördus ratastooliga liikuv inimene, kes kurtis, et ta pole vallavalitsuselt saanud piisavalt abi oma korterile juurdepääsu hõlbustamiseks. Vallavalitsusega suheldes selgus, et esialgu soovis inimene majasisest tõstukit, kuid seda ei saanud trepikotta paigaldada. Välitõstukist ta mitmel põhjusel loobus, eelistades sellele trepironijat.

Õiguskantsler [leidis](#), et omavalitsuse üks ülesandeid on aidata ka välja selgitada, kuidas oleks võimalik inimest tegelikult aidata. Vajaduse korral peaks omavalitsus kutsuma appi eksperdi, kes oskab hinnata inimese abivajadust ja pakkuda konkreetseid lahendusi. Samuti peaks inimene saama proovida, kas pakutud abivahend talle sobib. Vallavalitsus lubas igakülgset toetust, kuni inimene on saanud oma korterile juurdepääsuks sobiva abivahendi.

Õiguskantsler tegeles ka puudega lapse pere murega. Kohalik omavalitsus hindas pere abivajadust alles siis, kui taotluse esitamisest oli möödunud peaaegu aasta. Seejärel otsustas omavalitsus lapsevanema abistamiseks määrata talle üksnes hooldajatoetuse. Toetavate teenuste kohta otsuseid ei tehtud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et abivajajaga tuleb ühendust võtta nii kiiresti, kui olukord seda nõuab. Pärast abivajaduse hindamist peab omavalitsus otsustama, kas ja millist abi pere vajab ning kui suures ulatuses ja mis tingimustel seda antakse. Omavalitsus ei saa piirduda vaid hinnangute andmisega. Abi andmise otsused tuleb teha kümne tööpäeva jooksul.

## Võrdne kohtlemine

Võrdse kohtlemise valdkonnas kontrollib õiguskantsler õigusaktide vastavust põhiseadusele ja seadustele ning avaliku võimu esindajate tegevust. Samuti korraldab õiguskantsler lepitusmenetlusi, kui eraõiguslike isikute vahel on tekkinud vaidlus diskrimineerimise pärast.

Lõppenud aruandeaastal esitati õiguskantslerile kokku 18 avaldust, milles inimesed kaebasid diskrimineerimise üle. Nende hulgas oli kuus avaldust, mis puudutasid diskrimineerimist puude tõttu, kolm rahvuse, kolm rassi, kaks vanuse, üks poliitilise või muu veendumuse, üks keele, üks Euroopa Liidus kodakondsuse ja üks muu tunnuse tõttu. Ühel juhul alustas õiguskantsler poolte soovil lepitusmenetlust. Teistel juhtudel jagas õiguskantsler valdavalt selgitusi. Küsiti näiteks, kas ülikooli astujat võib kohelda erinevalt tema rahvuse ja kodakondsuse alusel või kas üliõpilase võib koolist välja arvata tema veendumuste tõttu, samuti seda, [kas üürileandja on tingimusteta kohustatud sõlmima üürilepingu igast rahvusest inimesega](#).

Mitmel juhul paluti õiguskantslerilt hinnangut, kas avaliku võimu esindajad on järginud võrdse kohtlemise põhimõtet. Need pöördumised puudutasid peamiselt puuetega inimeste õigusi ja vanuselist diskrimineerimist. Nii pidi õiguskantsler hindama, [kas Tartu Koduta Loomade Varjupaik võib keelduda kassipoja andmisest üle 65-aastasele loomasõbrale](#) ning kas [diabeeti põdeval lapsel on õigus käia lasteaias](#) nagu teistel tema eakaaslastel. Ühel juhul tegi õiguskantsler vallale [ettepaneku](#) muuta määrust, et puudega last ja tema perekonda ei saaks kohelda teistega võrreldes ebavõrdselt. Võrdse kohtlemise teema oli esil veel mitmes pöördumises. Näiteks küsiti, [kas peretoetuste maksmisel võib riik toetada lasterikkaid peresid rohkem kui ühe- ja kahelapselisi perekondi](#) ning [kas valla korraldatud sotsiaaltranspordi eest võib küsida tasu, kui riigisisese liiniveol saaks puudega inimene sõita tasuta](#).

Riigikohus tegi 15. märtsil 2022 otsuse (asjas [nr 5-19-29](#)), et inimese kuulmise nõrgenemine alla nõutud piirväärtuse ei saa olla absoluutne vastunäidustus vanglateenistuses töötamiseks. Reeglid peavad võimaldama otsustada, kas nõrgema kuulmisega ametnik suudab oma teenistuskohustusi täita või mitte. Õiguskantsler esitas selles asjas [arvamuse](#) juba 2019. aastal, leides, et asjakohased normid on põhiseadusega vastuolus, sest need ei võimaldanud hinnata, kas kuulmise langus takistab vanglaametnikul tööülesandeid täita ning kas kuulmise langust on võimalik korrigeerida kuuldeaparaadi kasutamisega.

Õiguskantsler jätkas edendustööd puuetega inimeste õiguste vallas. Mitmel korral kogunes ka õiguskantsleri asutatud puuetega inimeste nõukoda. Nõukoja 25. oktoobril 2021 peetud koosolekul räägiti hoonete ja teenuste ligipääsetavusest. 11. mail 2022 toimus aga inimõiguste nõukoja ja puuetega inimeste nõukoja ühiskoosolek teemal „Kuidas ja kui hästi on Eestis tagatud võrdne kohtlemine?“. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik Liisa-Ly Pakosta tutvustas võrdset kohtlemist ja diskrimineerimist käsitlevat õigusruumi.

Tihe töine koostöö Eesti Puuetega Inimeste Koja ja selle liikmesorganisatsioonidega võimaldab õiguskantsleril abivajajate probleeme kiiresti lahendada. Näiteks selgus, et vaegnägijad pole saanud kasutada pärast energiatoetuste kehtestamist loodud kalkulaatoreid, sest tehniliste lahenduste loomisel ei arvestatud ekraanilugeri võimalustega. Pärast õiguskantsleri sekkumist kohendati kalkulaator ekraanilugeri ühilduma.

Üha enam hakkab kinnistuma õiguskantsleri ametkonna kui puuetega inimeste õiguste oivakeskuse renomee. Õiguskantsleri nõunikelt on küsitud nõu ligipääsetavuse kohta ning kaasatud neid mitme valitsusasutuse töörühma töösse.

Pärast seda, kui Riigikantselei juures tegutsenud ligipääsetavuse rakkerühm tegi valitsusele mitu ettepanekut ligipääsetavuse parandamiseks, on õiguskantsleri ametkonnal kavas jälgida tegevuskava täitmist.

## **Veendumusvabadus**

Õiguskantsleri poole pöördus üliõpilane, keda ülikool soovis eksmatrikuleerida, sest tema vaated (muu hulgas Ukraina sõja põhjuste kohta) ei kattunud praktikakoha omadega.

Põhiseaduse § 41 tagab igaühele õiguse oma arvamusele ja veendumustele. See säte kaitseb ka vabadust olla ilma arvamuse või veendumusteta, samuti õigust oma veendumusi muuta. Asjaolu, et õpilane arvab mõnest päevasündmusest teistmoodi kui kool või selle juhtkond, ei saa olla üliõpilase koolist väljaarvamise aluseks.

Õigus haridusele on põhiõigus, mida saab piirata üksnes seaduse alusel (põhiseaduse §-d 3 ja 11). Kõrgkoolist väljaarvamise alused on sätestatud kõrgharidusseaduses. Kool saab välja arvata üliõpilase, kes on näiteks oluliselt rikkunud õppekorralduse tingimusi ja korda, ohustab oma käitumisega teisi inimesi või on pannud toime olulise vääritud teo. Kool ei saa kehtestada õppekorralduseeskirjas teistsuguseid koolist väljaarvamise aluseid, kui on seaduses.

## **Rahvus ja kodakondsus**

Lõppenud ülevaateaastal tõusis päevakorda küsimus, kas välisriigis elavatel kolmandate riikide kodanikel ja kodakondsuseta inimestel on õigus Eestis ülikooli astuda ja siin õppida.

Subjektiivset õigust selleks ei ole.

Välismaalaste seaduse järgi võtab välisüliõpilastele õppekohti võimaldav õppeasutus endale hulga kohustusi. Põhiseaduse § 38 järgi on ülikoolid seadusega ettenähtud piires autonoomsed. Ülikoolidel on voli korraldada ise õppetegevust ja ülikooli toimimist. Enesekorraldusõigus laieneb ka otsustele, kas ja millist vastutust soovib ülikool võtta välistudengite eest. Samas pole kõrgkoolidel alust mitte vastu võtta Eesti alalisi elanikke, kui nad täidavad sisseastumisnõuded. Kõrgharidusseadus ei näe ette võimalust jätta õppur kõrgkooli ukse taha tema kodakondsuse tõttu.

Venemaa vallandatud sõja esimestel päevadel küsiti õiguskantslerilt, miks kõrvaldas osa Eesti kauplusi müügilt Venemaal toodetud venekeelsed raamatud, sealhulgas lasteraamatud. Õiguskantsler leidis, et vene emakeelega inimesed – ammugi lapsed – ei vastuta Venemaa juhtkonna poolt Ukraina riigi ja rahva vastu vallandatud sõja ega seal korda saadetud sõjakuritegude eest. Seepärast oli selline otsus ülekohtune. Raamatukauplused muutsid oma otsust, mööndes samas, et enne raamatute müügile panekut tutvuvad nad Venemaal toodetud raamatute sisuga, et välistada näiteks sõjapropaganda levikut.

Õiguskantslerile kirjutas Valgevene kodanik, kellele pank oli keeldunud kodakondsuse tõttu pangateenuseid osutamast. Inimesele selgitati, et pank peab sõlmima põhimakseteenuste osutamiseks lepingu Euroopa Liidus seaduslikul alusel viibiva tarbijaga, kui tarbijal on selle vastu põhjendatud huvi. Pank peab 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. Pank ei tohi keelduda põhimakseteenuse lepingut sõlmimast ka välismaalasega, kellel on Eesti elamisluba või õigus siin elada. Põhimakseteenuse leping tuleb sõlmida ka rahvusvahelise kaitse taotlejaga (rahvusvahelise kaitse andmise seaduse tähenduses), hoolimata inimese kodakondsusest või elukohast. Kui pank makseteenuse lepingu sõlmimisest keeldub, tuleb tal seda põhjendada.

Õiguskantsleril paluti analüüsida, kas võrdse kohtlemise põhimõtet arvestatakse ka eluasemeturul, kuna paljud eluruumi omanikud ei soovivat üürida eluruume välismaalastele võõrkeele mitteoskamise ja kultuuriliste erinevuste pärast.

Õiguskantsler [selgitas](#), et pole võimalik ette anda hinnangut, kas välismaalasega lepingu sõlmimisest keeldumine või seejuures teatud asjaolude arvestamine võib olla diskrimineeriv. Kuna üürileandjal on vaja üürnikuga suhelda, võib mõnikord olla põhjendatud arvestada

üürileandja ja üürniku keeleoskust või võimalust kaasata tõlki. Hinnang võib sõltuda ka üürileandjast: kas tegemist on üksikisikuga, kes üürib välja ühte korterit, või ettevõttega, kes tegelebki eluruumide üürile andmisega.

Kui inimene üürib välja näiteks üht tuba oma korterist, kus ta ka ise elab, võib ta kaaselanikke valides rohkem lähtuda oma eelistustest. Üürileandja saab soovi korral ka kehtestada eluruumi kasutamise tingimused, millest üürnik peab kinni pidama ja millega üürileandja saab ära hoida endale sobimatu käitumise (näiteks kultuuriliste erinevuste tõttu). Seega sõltub hinnang konkreetsetest asjaoludest: üürileandjast, üürnikust ja ka üüritava eluruumi iseärasustest. Arvestada tuleb ka üürileandja kaalutlusi ja nende asjakohasust.

## Tervishoid

Põhiseaduse § 28 lõige 1 kehtestab, et igaühel on õigus tervise kaitsele. See ei tähenda, et inimene saaks nõuda tasuta ja piiramatult kõiki tervishoiuteenuseid. Riigil on avar kaalutusõigus otsustada, kuidas tagada inimestele sotsiaalsed õigused. Samas on Riigikohus rõhutanud, et seejuures ei või kaitse alt välja jätta põhiõiguse tuuma ega seada õiguste kasutamisele ebamõistlikke tingimusi (Riigikohtu otsus asjas nr [3-3-1-65-03](#), p 14). Samuti ei tohi riigi sotsiaalpoliitilistest kaalutlustest lähtuvad valikud kaasa tuua olukorda, kus ravikindlustuse piiratud vahendeid jagades rikutakse võrdsuspõhiõigust (Riigikohtu otsus asjas nr 3-4-1-12-10).

See, kuidas käsitletakse õigust tervise kaitsele, muutub pidevalt. Seda mõjutavad mitmed asjaolud: ühelt poolt meditsiini areng, teiselt poolt see, et õigust tervisele tuleb käsitleda ajas arenevana. See tähendab, et riigi kohustused terviseõiguse tagamisel suurenevad koos riigi suurenevate rahaliste ja muude võimalustega. Lähemalt võib selle kohta lugeda tänavu ilmunud raamatust [„Inimõigused“](#) (vt peatükki „Õigus tervisele“).

Mitmes avalduses paluti õiguskantslerilt selgitust, miks ei rahasta Eesti Haigekassa üht või teist teenust. Küsiti, kas kodusünnituse eest peaks Eesti Haigekassa maksma samamoodi nagu haiglasünnituse eest. Õiguskantsler [selgitas](#), et põhiseadusele tuginedes ei saa siiski praegu nõuda, et kodusünnitus arvataks Eesti Haigekassa rahastatavate tervishoiuteenuste loetellu.

Õigusaktides on sätestatud, et Eesti Haigekassa tasub ainult haiglasünnituse eest. Seda on põhjendatud asjaoluga, et kodusünnituse asemel saab valida haiglasünnituse ja kodusünnitusabi teenuse rahastamine ei ole tervishoiupoliitilistel kaalutlustel otstarbekas.

Kodusünnituse üle arutledes keskendutakse üldjuhul küsimusele, kas haiglasünnitus on ohutum kui kodusünnitus. Need arutelud keskenduvad kodusünnitustega kaasnevatele riskidele: vastsündinute suremusele ning emade tervist ja elu ohustavatele teguritele. Vähe on aga kõneldud naiste rahulolust sünnituskogemusega. Riik peab tähtsaks kaitsta lapse ja ema tervist. Seetõttu võibki tekkida küsimus, kuidas leida sobiv tasakaal mitme õiguse vahel.

Tuleks analüüsida, kas kodusünnituse võimalikke ohte saaks tõhusamalt maandada, kui riik seda teenust mingil määral rahastaks. Võimalik, et see aitaks teenust arendada. Mis tingimustel kodusünnitusi võiks rahastada, peab hindama riik koostöös ekspertidega, arvestades seejuures uuemaid meditsiinilisi ja teadussaavutusi.

Veel küsiti õiguskantslerilt, kas on lubatud, et maovähenduslõikuse ehk bariaatrilise operatsiooni rahastamine Eesti Haigekassa poolt sõltub patsiendi kehakaalust. Õiguskantsler leidis, et praegust olukorda ei ole põhjust pidada põhiseadusvastaseks. Enne kui Eesti Haigekassa otsustab mõnd tervishoiuteenust rahastada, arvestatakse ekspertide arvamusi ja ka ravijuhendeid, mis lähtuvad meditsiinilise sekkumise näidustusest, tõenduspõhisusest, efektiivsusest ning ohutusest. 2022. aastal on kavas bariaatrilise patsiendi käsitlese juhendit ajakohastada. Kui ühtlasi selgub, et määrust on vaja muuta, on võimalik algselt muudatus.

Õiguskantslerilt küsiti, miks ei ole aktiivsus- ja tähelepanuhäire raviks mõeldud ravimid soodustingimustel kättesaadavad neile täiskasvanud ravikindlustatutele, kelle haigus on ilmnenud enne 20-aastaseks saamist, kuid on diagnoositud pärast 20. eluaastat. Samas saavad soodusravimeid patsiendid, kelle haigus on diagnoositud enne 20. eluaastat. Seesuguse erineva kohtlemise tõttu võivad jääda ravita need inimesed, kes ravimit ilma soodustusega endale lubada ei saa.

Põhiseaduse § 12 kohaselt on keelatud kohelda sarnases olukorras olevaid inimesi teistega võrreldes ebavõrdselt, kui selleks ei ole mõistlikku ja asjakohast põhjust ning kui erineva kohtlemise eesmärk ei kaalu üles tekitatud erineva olukorra raskust. Õiguskantsler leidis, et avalduses kirjeldatud ebavõrdsele kohtlemisele pole mõistlikku põhjust ning tegi [ettepaneku](#) viia ministri määrus põhiseadusega kooskõlla.

Õiguskantsler on saanud mitmeid avaldusi, milles väljendatakse pahameelt

tervishoiutöötajate kehva suhtluse üle. Nii näiteks kirjutas õiguskantslerile inimene, kes soovis verd loovutada, kuid kellel ei lubatud seda teha kasutatud ravimi tõttu. Paraku anti inimesele sellise ajutise piirangu kohta vasturääkivaid selgitusi ning temaga käituti ebaviisakalt. Õiguskantsler juhtis intsidendile verekeskuse tähelepanu.

Doonor peab saama oma küsimustele selged vastused ning tal peab olema võimalik mõista muu hulgas ajutise ja püsiva vereloovutamise keelu põhjuseid. Inimestele tuleb selgitada ka seda, miks ei tohi verd või verekomponente annetada, kui sellega võib kaasneda oht vere saajale.

Õiguskantslerilt küsiti veel, kas vereloovutamise piirangud meessoost seksuaalpartneritega meestele on õiguspärased. Õiguskantsler [selgitas](#), et verd loovutada sooviva inimese seksuaalkäitumise riske ja tema veredoonoriks sobivust saavad hinnata vaid erialaekspertid, kes tuginevad seejuures tänapäeva teaduspõhistele [seisukohtadele](#). Üksnes meestevaheline seksuaalvahekord viimase nelja kuu jooksul ei pruugi siiski olla kõige paremini põhjendatud või ainuvõimalik riskikriteerium vereloovutamise piiramiseks.

Veredoonori sobivust hinnates analüüsib arst või õde inimese üldseisundit ja füsioloogilisi näitajaid ning vestleb inimesega. Selle põhjal saab meedik otsustada, kas inimene võib verd loovutada või mitte. Vere ja verekomponentide ohutus sõltub ka sellest, kas inimene, kes soovib verd loovutada, on valmis avaldama tõeseid ja kõiki vere loovutamise seisukohast tähtsaid isiklike andmeid ja asjaolusid, mis võivad mõjutada vere ja verekomponentide sobivust raviks. Koostöövalmidust soosib see, kui doonori valimise kriteeriumid on üheselt arusaadavad, piisavalt põhjendatud ja vajalikud. Teaduskirjanduses on [viiteid](#) selle kohta, et ülemääraste piirangute korral võivad verd loovutada soovivad inimesed tõeseid andmeid teadlikult varjata.

## Puuetega inimeste õiguste kaitse

Riigikogu ratifitseeris [puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja selle fakultatiivprotokoll](#)i 21. märtsil 2012. aastal. 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 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 ülesandeid](#)

. Õiguskantsler seisab selle eest, et puuetega inimesed saaksid põhiõigusi ja -vabadusi teostada teistega võrdsetel alustel.

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 järgi ei saa puuetega inimestele eestkostet seada. Eesti on konventsiooni ratifitseerides deklareerinud, et tõlgendab konventsiooni artiklit 12 viisil, mis ei keela pidamast inimest piiratud teovõimega isikuks, kui inimene ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida. Piiratud teovõimega inimese õiguste kitsendamisel lähtub Eesti enda riigisisest õigusest. Puuetega Inimeste Õiguste Komitee soovitas 2021. aastal Eestil artikli 12 kohta tehtud avalduse üle vaadata, et tagada kõikide puuetega inimeste võrdne tunnustamine seaduse ees ja toetatud otsuste tegemine kõigis eluvaldkondades.

Eesti seadused näevad ette, et eestkostja määramine on viimane abinõu, mis inimese huvide kaitseks ette võetakse. Eestkoste ei ole vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikmete või muude abiliste kaudu. Niisiis võiks põhimõtteliselt tagada inimese huvide kaitse ka eestkostjat määramata, kuna inimest abistavad pereliikmed või muud abilised või ajab inimese asju selleks volitatud isik. Paraku pole alati võimalik neid muid abinõusid kasutada. Näiteks siis, kui inimesel ei ole piisavalt arusaamisvõimet volikirja andmiseks, kui enne arusaamisvõime muutumist antud volikiri ei hõlma kõiki vajalikke olukordi või kui volikirja andmine pole inimese huvides.

Konventsiooni ning Puuetega Inimeste Õiguste Komitee soovitus arvestades [palus](#) õiguskantsler justiitsministril ja sotsiaalkaitseministril teada anda, kas, kuidas ja millal on Eestil kavas teha muudatusi perekonnaseaduse eestkoste süsteemis ja sellega seotud teistes õigusaktides.

Aastaid on probleeme tekitanud hoonetele juurdepääsu puudumine. Õiguskantslerilt küsiti, kes peaks tegema otsuse lifti ehitamise kohta nõukogudeaegsesse viiekorruselisse kortermajasse. Õiguskantsler nentis, et selle otsuse saavad teha korteriomaniikud, lähtudes korteriomandi- ja korteriühituseadusest. Lifti ehitamine vanemasse kortermajja võib olla väga kulukas, mistõttu ei saa jätta kulusid üksnes korteriomaniike kanda. Sestap tuleks nii riigil kui ka kohalikel omavalitsustel otsida lahendusi, et muuta ka vanemad kortermajad kõigile ligipääsetavaks.

Sarnase murega pöördus õiguskantsleri poole ratastooliga liikuv inimene, kes kurtis, et vallavalitsus ei ole talle piisavalt abi pakkunud. Vallavalitsusega suheldes selgus, et esialgu oli inimene soovinud majasisest tõstukat, kuid seda ei saanud trepikotta paigaldada. Välitõstukist



ta loobus, eelistades sellele trepironijat.

Õiguskantsler [leidis](#), et omavalitsuse üks ülesandeid on aidata ka välja selgitada, kuidas oleks võimalik inimest tegelikult aidata. Vajaduse korral peaks omavalitsus kutsuma appi eksperdi, kes oskab hinnata inimese abivajadust ja pakkuda konkreetseid lahendusi. Samuti peaks inimene saama proovida, kas pakutud abivahend talle sobib. Vallavalitsus lubas igakülgset toetust, kuni inimene on oma korterisse juurdepääsuks sobiva abivahendi kätte saanud.

Selleks et 2023. aastal toimuvateks Riigikogu valimisteks oleks puuetega inimestel ligipääs kõigile Eestis tegutsevatele valimisjaoskondadele, [saatis](#) õiguskantsler omavalitsustele ja riigi valimisteenistusele märgukirja. Kui 2019. aastal vastas liikumiskiiranguga inimeste vajadustele vaid 60% valimisjaoskondadest, siis 2021. aasta kohalikeks valimisteks oli see näitaja 80%, kusjuures põhijaoskondadest oli ligipääsetavaid 95%.

Hoonete nõuetele kohandamine võib olla kulukas, ent see raha tuleb siiski leida. Näiteks kui mõne kooli ruumidesse on sisse seatud valimisjaoskond, siis on koolihoone kohandamist toetanud ka Haridus- ja Teadusministeerium. Õiguskantsleri nõunikud on käinud valimisjaoskondadega tutvumas ja leidnud, et osa jaoskondi on võimalik ligipääsetavaks teha küllalt väikeste kuludega – mõnes kohas piisab juba sellest, kui välisukse ees tasandada üks trepiaste.

## **Tugiisiku tagamine**

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kuna lasteaed ei olnud nõus võtma vastu tema erivajadusega lapsi, kui lastega ei olnud kaasas tugiisikut. Lapsevanem oli mures ka sellepärast, et lasteaed jättis osaliselt täitmata Rajaleidja koolivälise nõustamiskomisjoni soovitusel, mille järgi pidid lapsed saama eripedagoogi ja logopeedi abi.

Avalduse lahendamise käigus tunnistasid vald ja lasteaed õiguskantslerile, et mõistagi vastutab tugiisiku võimaldamise eest vald ning et lasteaed ei saa keelduda tugiisikuta laste vastuvõtmisest. Õiguskantsler [soovitas](#) vallal läbi mõelda, kuidas lahendada olukord siis, kui tugiisik ei saa mingil põhjusel oma ülesandeid täita. Õiguskantsler palus vallal täita Rajaleidja otsust ning osutada lastele vajalikus mahus tugiteenuseid lasteaias sobitusrühmas, kus lapsed käivad.

Seadus ei anna õigust loobuda tugiteenuste korraldamisest selle tõttu, et lasteaias pole piisavalt tugispetsialiste. Logopeedi- ja eripedagoogiteenust tuleb pakkuda lasteaias kohapeal, kuid põhjendatud juhtudel võib seda teha ka väljaspool lasteaeda, kui see on lapse

parimates huvides ning vald korraldab lapse logopeedi juurde viimise ja tagasi toomise omal kulul.

Tugiisiku puudumise pärast muretses ka teine pere. Lapsevanem selgitas, et tema laps pole saanud pikka aega lasteaias käia, sest tal ei ole tugiisikut. See aga tähendab, et ka vanemate tööl käimine oli häiritud ja laps ei saanud lasteaias alusharidust. Kuna ka mitmel teisel Tallinnas elaval perel on olnud probleeme lapsele tugiisiku leidmisega, [palus](#) õiguskantsler Tallinna linnal muuta tugiisikuteenuse korraldamist nii, et abi vajavad lapsed ka tegelikult seda abi saaksid.

Üks pöördumine puudutas diabeeti põdeva lapse lasteaias käimist. Kuigi probleemid said aja jooksul lahendatud, analüüsis õiguskantsler lasteaia tegevust kahel eelnenud õppeaastal ning [leidis](#), et lasteaed ei taganud lapsele võimalust kasutada lasteaia kohta nii, nagu seadus ette näeb. Näiteks soovitas lasteaed vanemal lapse koju jätta, kui lapsega tegutsema harjunud rühmaõpetajaid tööl ei olnud. Selle tõttu sai laps pikka aega käia lasteaias ainult poole päeva kaupa.

Kuna pere pöördus abi saamiseks mitu korda Tallinna Haridusameti poole, analüüsis õiguskantsler ka ameti tegevuse õiguspärasust. Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei olnud Tallinna Haridusameti tegevus piisavalt tulemuslik, et diabeedi diagnoosiga laps oleks saanud lasteaias käia takistusteta ja nii, nagu talle oleks sobinud. Näiteks ei hinnanud amet seda, kas lasteaia tegevus oli kooskõlas õigusaktidega. Samuti ei püüdnud amet olukorda lahendada, kui lasteaia õpetajad vajasisid lapse toetamiseks lisaabi, kuid linnaosavalitsus keeldus lapsele tugiisikut andmast. Amet rikkus ka hea halduse tava, kui jättis vastamata lapsevanema küsimustele. Õiguskantsler soovitas Tallinna Haridusametil edaspidi selliseid eksimusi vältida.

## **Lihtsustatud õppekava**

Õiguskantslerilt paluti hinnangut, kas Rajaleidja kooliväline nõustamismeeskond on lihtsustatud õppekava soovitades toiminud õiguspäraselt ja lapse parimaid huve arvestades. Rajaleidja nõustamismeeskond on seni soovitanud lihtsustatud riiklikku õppekava vaid eriarsti tuvastatud vaimse alaarengu diagnoosiga lastele. Muudel juhtudel on soovitatud vajaduse korral õpitulemuste vähendamist. Õiguskantsler [leidis](#), et selline praktika on õiguspärane ja võtab arvesse ka lapse parimaid huve. Õiguskantsler lisas, et teadaolevalt kavatseb Haridus- ja Teadusministeerium lihtsustatud riikliku õppekava rakendamise võimalusi siiski laiendada.

## Abivajaduse hindamine

Õiguskantsleri poole pöördus abipalvega puuetega lastega pere. Kohalik omavalitsus hindas pere abivajadust, kuid otsustas peret aidata alles siis, kui abitaotluse esitamisest oli möödunud peaaegu aasta. Abivajaduse hindamisel selgus, et lapse pideva abi- ja järelevalvevajaduse tõttu oli ema hoolduskoormus liiga suur. Linn määras perele puudega lapse hooldajatoetuse, kuid sellest ema läbipõlemise vältimiseks ei piisanud – sellele järeldusele jõudis linn ka enda koostatud abivajaduse hinnangus. Abi oleks olnud lasteaia- või lapsehoiukoha pakkumisest või tugiisiku määramisest, kuid selliseid otsuseid linn ei teinud, vaid piirdus ainult hinnangute andmisega.

Õiguskantsler [selgitas](#), et abivajajaga tuleb ühendust võtta nii kiiresti, kui olukord seda nõuab ja on mõistlik. Pärast abivajaduse hindamist peab kohalik omavalitsus otsustama, kas ja millist abi inimene vajab ning kui suures ulatuses ja mis tingimustel seda talle antakse. Kohalik omavalitsus ei saa piirduda vaid hinnangu andmisega. Abi andmise otsus tuleb teha kümne tööpäeva jooksul.

## Sotsiaaltransporditeenuse tasu

Õiguskantslerilt küsiti, kas valla korraldatud sotsiaaltranspordi eest võib võtta tasu, kui riigisiselisel liiniveol saab puudega inimene sõita tasuta. Õiguskantsler [leidis](#), et vallal on õigus küsida inimeselt sotsiaaltransporditeenuse eest taskukohast tasu (SHS § 16). Saaremaa Vallavalitsus oli Saaremaalt Tallinna sõidu hinnaks kehtestanud 18 eurot. Ka Kuressaare–Tallinna kaugliinibussi pilet maksab sõltuvalt bussiette võttest 12–18 eurot. Samas selgus Saaremaa Vallavalitsuse sõlmitud sotsiaaltranspordi lepingutest, et kui sooviti kandraami vedava sõidukiga sõita Kuressaarest Tallinna, tuli vallal selle eest maksta ligi 255 eurot. Niisiis võib öelda, et soodustust said ka need inimesed, kes oma puude tõttu ei saanud sõita liinibussiga ega kasutada riiklikke sõidusoodustusi. Kui vallavalitsuse kehtestatud 18 eurot maksev sotsiaaltransporditeenus polnud inimesele taskukohane, võis inimene taotleda lisasoodustust.

## Koolitoetusest ilmajäämine

Otepää vald maksis esmakordselt kooli mineva lapse toetust ainult neile vanematele, kelle laps oli valla elanik ja astus Otepää vallas asuvasse kooli. Toetuse tingimusi kehtestades ei olnud volikogu aga arvestanud, et on puudega lapsi, kellel ei ole võimalik puude tõttu valla

koolis käia ning kes peavad seetõttu valima mõne teise kooli. Ometi neile peredele koolitoetust ei makstud.

Õiguskantsler [leidis](#), et üksnes sel põhjusel vanema koolitoetusest ilmajätmine ei ole põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja § 28 lõikega 4 kooskõlas, sest koolitoetuse määramata jätmisel puudub mõistlik põhjus. Erineva kohtlemise eesmärk on mõjutada vanemat valima vallas asuvat õppeasutust. Vallal ei ole võimalik toetust määramata jättes mõjutada peret otsustama Otepää vallas asuva kooli kasuks, kui lapsel ei ole objektiivselt võimalik puude tõttu vallas asuvas koolis õppida. Seepärast tegi õiguskantsler Otepää Vallavolikogule ettepaneku viia määrus kooskõlla põhiseadusega. Vallavolikogu nõustus ettepanekuga ning muutis määrust.

## Diskrimineerimine vanuse tõttu

Tartu Koduta Loomade Varjupaik oli kehtestanud reegli, et kassipoegi ei loovutata üle 65aastastele loomasõpradele. Õiguskantsler [leidis](#), et loomade varjupaik peab hüljatud looma uuele omanikule andes kindlasti lähtuma looma heaolust, kuid samas ei saa jätta looma andmata üksnes loomasoovija vanuse tõttu.

Kuigi kassipoega võttes võtab inimene endale pikaks ajaks kohustuse tema eest hoolitseda, tuleb alati arvestada inimese enda võimet hinnata, kas ta suudab pakkuda loomale head kodu. Ka täiskasvanud kassi loovutamisel ei saa välistada, et loom elab enda omanikust kauem.

Ei saa nõustuda ka seisukohaga, et vanematele inimestele ei saa kassipoega anda mõne ebasobiva kassipidamise harjumuse tõttu. Selline seisukoht on eelarvamuslik ega õigusta vanema inimese halvemat kohtlemist. Inimestele on võimalik selgitada, kuidas oleks kõige parem looma elu korraldada, kuid varjupaik võib kodusele loomapidamisele kehtestada ka kindlad tingimused.

Vanusepiiri kehtestamine ei ole siiski alati diskrimineeriv. Näiteks kunstlikule viljastamisele seatud vanusepiir (50 eluaastat) on põhjendatud ja kooskõlas põhiseadusest ja rahvusvahelisest õigusest tuleneva diskrimineerimise keeluga. Kehavälise viljastamise protseduurid on invasiivsed ning arstid ja meditsiin laiemalt peavad leidma proportsionaalseid, teadusele tuginevaid ja patsientidele võimalikult ohutuid lahendusi. Peale selle tuleb arvestada, kuidas võib naise vanus mõjutada raseduse kulgu ja sünnitust. Näiteks võib rasedus vanemas eas kujutada naise tervisele suuremat ohtu: suureneb raskete

terviseprobleemide tekkimise oht ning suureneb ka emade suremus raseduse ajal ja sünnitusel.

Teaduslikult on tõestatud, et pärast 40. eluaastat väheneb kehavälise viljastamise õnnestumine järsult kahe kuni viie protsendini (vt [statistikat](#)). Seega on kunstliku viljastamise protseduuridele kehtestatud vanusepiirang proportsionaalne ega riku diskrimineerimise keeldu.