

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2021/2022

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 kinnipeetavatelt, 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 põhiseadustja 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

täitevõimule, kui seadusega on piisavalt täpselt määratud täitevõimu 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 täitevõimule liiga laiad, täpsustamata ja piiritlemata volitused põhiõiguste piiramiseks. Volitusnorm, mis jätab täitevõimule 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 määruse vormis. 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 süüteomenetluse 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 süüteo menetlusega. 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 -õiglase 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 piiratud 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 vääртеomenetlus või tavaline haldusmenetlus. Niisiis täiendab uue menetluskorra loomine menetluste nimekirja.

Seega, kui sisuliselt tuleks lähtuda pigem vääртеomenetluse reeglitest, siis on õiguselgem ja arusaadavam, kui konkurentsijärelevalvet tehtaks ka vormiliselt vääртеomenetluse 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 tähtjaks 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, 31¹). 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, et inimese 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 uuendamise 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 asutud 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 staatuse 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 mõõnis, 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 ilmnis 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 ülevaateaastal esitati ka tänavu õiguskantslerile mitmeid avaldusi selle kohta, et PPA viivitab elamisloa taotluste lahendamisega. Näiteks ühel juhul oli menetlus kestnud 15 kuud, teisel juhul ligi 9 kuud, kolmandal juhul 5 kuud. Seejuures ei teavitanud PPA taotlejaid menetlustähtaja pikendamisest 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 olnud 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 hoolekandeaastutuse 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 pöörduiti 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 puutumatus, 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 riikinimese 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 tegijatelt 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 Inspektsiooni 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 asjakohatuid 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 tänavu 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. Ülevaate aastal 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 3¹). Siiski on Justiitsministeeriumil võimalik maksta

kohtu tekitatud kahju eest hüvitist ka kokkuleppel. Seetõttu soovitas õiguskantsler avaldajal kaaluda võimalust taotleda hüvitist ministriumilt.

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 nii 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 määrates 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 määrates) 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 [arvamus](#) 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, 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.

Ülevaateaasta 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 toiminguga eest makstava tasu määramisel võtta põhjendatud juhtudel arvesse toiminguga 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 menetlustest

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 ülevaateastal 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 e 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 haldusasjas nr [3-19-1481](#); 07.06.2022 otsus haldusasjas 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](#) § 11⁴ 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 aitas 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 kohalikuomavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) muutmise seaduse eelnõu, millega võetakse Eestis pikaajalise elamisloa või alalise elamisõiguse alusel elavatelt välismaalastelt (kolmandate riikide kodanikelt, kes ei ole Euroopa Liidu kodanikud, ja kodakondsusetainimestelt) 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 piiramatult, 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 juhendada 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 võtmine 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 1³), 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 lisaeelarve 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 2²) 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 36¹).

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 [loomakaitseadusele](#) [looduskaitseadus](#) 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 sätteid (§ 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](#) § 31¹ 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 -liitudesse. 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 eesmärkidel (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 vallaelarvest 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.

Omaavalitsuse 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](#)“

„[Distsantsõpe 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](#)“

rahalised hüvitised ja sotsiaalteenused

„[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](#)“

„[Ühiskanalisatsiooniga liitumise tingimused Tallinnas](#)“

[„Kanalisatsiooni 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“](#)