

Õiguskantsleri 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaade

Järelevalve

Seaduslikkuse põhimõte

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Lihtsalt öeldes tähendab see, et riik ning linnad ja vallad ei saa välja mõelda ja kohustuslikuks muuta midagi, milleks seadus neile voli ei anna. Seetõttu ei ole seaduslikkuse põhimõttega kooskõlas näiteks määrused, mis panevad isikutele lisakohustusi, mida seadused ette ei näe.

Seaduslikkuse põhimõtte panevad proovile ka ametkondlikud juhendid, soovitused ja tegevuskavad, aga ka näiteks koalitsioonileping. Ehkki nende järgimine ei ole kohustuslik ning vormiliselt need mingit rolli ei tohiks omada, kipub päriselu kohati tõestama muud. Praktikas on mõnikord juhenditel suurem tähendus kui õigusnormil.

Õiguskantsleri järelevalve seesuguste üldist laadi juhendite ja suuniste üle piirdub ombudsmanimenetlusega. Näiteks saab õiguskantsler kontrollida, kas juhend vastab hea halduse tavale. Kuna juhend ei ole aga vormiliselt õigustloov akt, ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust võimalik algatada.

Linnadel ja valdadel ei ole õigust kehtestada lasteaiakoha saamisele lisapiiranguid. [Riigikohtu hinnangul](#) on põhiseadusega vastuolus tingimus, et perele antakse lasteaiakoht vaid vabade kohtade olemasolul. Kohus põhjendas, et seetõttu võivad kohata jääda need lapsed, kellel on sellele seaduslik õigus. [Õiguskantsleri hinnangul](#) peavad linnad ja vallad sellised piirangud kehtetuks tunnistama. Kehtetuks tuleks tunnistada ka näilised piirangud, mis võivad lapsevanemat eksitada ja jätta mulje, et lasteaiakoha võib andmata jätta või selle andmise edasi lükata. Õiguskantsler soovitas Haridus- ja Teadusministeeriumil otsida veel võimalusi, kuidas saaks omavalitsusüksusi aidata lasteaiakohtade vajadust prognoosida ja kohti tagada.

[Haridus- ja teadusminister nõustus](#) õiguskantsleriga ning tunnistas 8. jaanuaril 2023 kehtetuks määruse sätte, mille kohaselt võis kutseõppeasutus nõuda õpilaselt õpilaspileti korduval väljaandmisel tekkivate kulude hüvitamist, kui õpilaspilet on rikunud, hävinud,

kadunud või varastatud. Seaduse kohaselt tuleb ministril kehtestada õpilaspileti väljaandmise kord, kuid selle eest tasu võtmist seadus ei reguleeri. Seadus ei anna haridus- ja teadusministrile ka volitust seda reguleerida. Kutseõppeasutuses õppival õpilasel on õigus saada õpilaspilet, et tal oleks võimalik tõendada õpilaseks olemist. Määrus tuleb kehtestada seaduse alusel.

Kuni 6. maini 2024 ei reguleerinud seadus õpilase kutseõppeasutusest väljaarvamise tingimusi. Haridus- ja teadusministri määruse kohaselt tuli kutseõppeasutus esimese aasta õpilane koolist välja arvata, kui õpilane ei olnud mõjuva põhjuseta asunud õppetööle kahe nädala jooksul pärast õppetöö algust. Õiguskantsleril paluti hinnata, kas see määruse tingimus vastab seadusele. [Õiguskantsler leidis](#), et seda koolist väljaarvamise tingimust seadus ette ei näe. Haridus- ja teadusminister nõustus, et määrus peab põhinema seadusel. Riigikogu sätestas sellesama väljaarvamise tingimuse [kutseõppeasutuse seaduse § 34¹ lõike 1 punktis 3](#).

Probleem ilmnes ka Põllumajandus- ja Toiduameti (PTA) koostatud juhendi „Piiritusjookide kategooriate *gin*, destilleeritud *gin* ja London *gin* määratlemine“ [hindamisel](#). Õiguskantsleri seaduse § 19 lõike 1 alusel saab õiguskantsler kontrollida, kas ametiasutus järgib oma tegevuses (sealhulgas juhendites) hea halduse tava ning kas seejuures on isikute põhiõigused kaitstud. Seda arvestades uuris õiguskantsler, kas PTA koostatud juhendi punktis 4.1 kirjapandu vastab hea halduse tavale ning järgib Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.04.2019 määruses (EL) 2019/787 sätestatud. Selles määruses käsitletakse piiritusjookide määratlemist, kirjeldamist, esitlemist ja märgistamist, piiritusjookide geograafiliste tähiste kaitset jm. PTA juhendis antud *gin*'i määratlus erineb määruses toodud määratlusest ning võib seeläbi tekitada tarbetut segadust.

PTA ei tohi oma juhendis antud tõlgendusega kitsendada *gin*'i tootjate õigusi ega moonutada juhendi aluseks olevate õigusnormide mõtet. Seetõttu palus õiguskantsler PTA-l parandada juhendi punkti 4.1. Kuigi juhendis on öeldud, et selle koostaja ei vastuta juhendi võimalike tõlgenduste ja nende tagajärgede eest, võib juhendi rakendamine siiski hakata piirama õigusnormi õiguspärasest rakendamist või viia õigusnormile mittevastava halduspraktikani. Hea halduse tava järgi peavad juhised olema usaldusväärsed ega tohi tuua kaasa õigusnormiga võrreldes ebasoodsamat olukorda.

Möödunud aastal avaldas õiguskantsler [seisukoha](#) Tallinna Linnavolikogu 15. detsembril 2022 vastu võetud määruse nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ (edaspidi määrus) kohta. Planeerimisseaduse § 131 lõike 21 kohaselt peaks määrus käsitlema

linna ja arendaja kokkuleppeid, mis sõlmitaks avalikult kasutatavate rajatiste ehitamise või nende ehitamise kulu kandmise kohta. Paraku paneb linnavalitsus määrusega oma kohustused arendajale.

Ehkki üldjuhul võetakse seaduslikkuse põhimõtte jutuks õigusaktide sisu analüüsis, pälvivad mõnikord õiguskantsleri tähelepanu ka juhtumid, kui linna või valla määrus lähtub kehtetust õigusaktist. Õiguskantsler pidi seda teemat [käsitlema](#) seoses Pärnu Linnavalitsuse 16. aprilli 2018 määrusega nr 10 „Müügikoha hooajalise laienduse ja ajutise müügikoha paigaldamise kord“. See määrus ei olnud õiguspärane, sest tugines kehtetuks tunnistatud kaubandustegevuse seadusele ja Pärnu linnavara valitsemise korrale. Õigusselguse huvides tuleb linnavalitsusel määrus kehtetuks tunnistada.

Õiguskantsler kontrollis, kas regionaalministri määrus „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2024. aastal“ on põhiseadusega kooskõlas. Täpsemalt uuriti, kas määrus järgib toiduseaduse §-s 49³ ja veterinaarseaduse §-s 87 sätestatud järelevalvetasu määramise põhimõtteid ning kas põhiseadusega on kooskõlas, et toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määrad kehtestab minister.

Õiguskantsler [leidis](#), et tunnitasu määrad võib minister kehtestada määrusega, sest tasu kehtestamise tingimused on piisavalt üksikasjalikult ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2017/625 ja seaduses. Minister on sisuliselt etteantud arvutuskäigu elluviija, mitte põhimõtteliste valikute tegija. Paraku selgus, et määrusega sätestatud toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määrad on kehtestatud ebaselgetel alustel.

Justiitsministrile saadetud [märgukirjas](#) juhtis õiguskantsler tähelepanu, et tuleb täpsustada korrakaitset ja isikuandmete töötlemist puudutavaid seadusesätteid (vt ka „[E-Eesti](#)“ peatüki osa „Isikuandmete kaitse“). Muu hulgas tegi õiguskantsler ettepaneku sätestada sageli tekkivate korrakaitseprobleemide lahendamiseks täpsed sekkumise alused, sest korrakaitseaduse §-s 28 sätestatud väga üldine sekkumise alus (üldvolitus) ei ole mõeldud kohalduma tüüpilistes olukordades, vaid erandlikus olukorras. Justiitsminister avaldas vastuses valmisolekut seda probleemi lahendada asuda.

Isikuandmete varjatud töötlemine

Õiguskantsler kontrollib regulaarselt asutusi, mis korraldavad telefonikõnede ja vestluste pealtkuulamist, kirjavahetuse jälgimist ning koguvad, töötlevad ja kasutavad isikuandmeid muul varjatud viisil. Pideva järelevalvega soovime tagada, et kõik varjatud toimingud viiakse

läbi põhjendatult, see tähendab kooskõlas kehtivate normidega ja inimeste põhiõigusi arvestaval viisil. Ka siis, kui asjaomaste asutuste tegevus on formaalselt õiguspärane, püüab õiguskantsler seista selle eest, et inimeste põhiõigusi alati arvestataks.

Lõppenud ülevaateaastal kontrollisid õiguskantsleri nõunikud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) sisekontrollibüroo, Keskkriminaalpolitsei ja prefektuuride, samuti Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonna tööd.

Jälitusasutuste kontrollkäikude detailsed kokkuvõtted ei ole avalikud, sest need sisaldavad ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud informatsiooni. Kokkuvõtted saavad kontrollitud asutused ja need ametkonnad (kohus, Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon), kes vastutavad jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkuse eest.

Politsei- ja Piirivalveameti jälitustoimikute kontroll

Õiguskantsleri nõunikud tegid lõppenud ülevaateaastal PPA sisekontrollibüroosse, prefektuuride kriminaalbüroodesse ja Keskkriminaalpolitseisse kokku 18 kontrollkäiku ning tutvusid nende käigus 2021.–2023. aastal avatud jälitustoimikutega. Kõigi struktuuriüksuste peale kokku (sh Keskkriminaalpolitsei ja sisekontrollibüroo regionaalsed talitused) kontrolliti 132 toimikut, milles aktiivne menetlus oli kontrollimise ajaks lõppenud. Vaadeldi ja võrreldi nii pabertoimikutes kui ka jälituse infosüsteemis sisalduvaid andmeid, lisaks vesteldi kohapeal jälitusasutuste ametnikega.

Nõunikud kontrollisid, kuidas on tagatud nende inimeste põhiõiguste ja huvide kaitse, kes kuriteos kahtlusalusena või nn kolmanda isikuna (sealhulgas ka täiesti juhuslikult) satuvad kriminaalmenetluse käigus varjatud andmekogumise (jälitustoimingu) objektideks. Hinnati eelkõige seda, kas jälitustoimiku avamine ning kuriteo kohta teabe kogumise eesmärgil jälitustoimingu tegemine oli igal konkreetsel juhul õiguspärane, sealhulgas vältimatu ja vajalik. Kontrolliti, kuidas jälitusasutused täitsid isikute jälitustoimingust teavitamise nõudeid.

Kontrollkäikudel räägiti jälitustegevuse juhtidega jälitustoimingute planeerimisest, teostamisest ja asutusesisesest kontrollist. Põhiõiguste kaitse seisukohast on oluline märkida, et ükski PPA struktuuriüksus ei tee jälitusmeetme rakendamise otsuseid kergekäeliselt. Otsust tehes arvestatakse kuriteo liiki ja ohtlikkust ning seda, kas tõendeid on võimalik koguda ka nii-öelda avalike toimingutega. Arvesse võetakse ka olemasolevaid ressursse ja tehnilist võimekust.

Isikute põhiõiguste tõhusama kaitse eesmärgil (sh selleks, et järelevalve oleks tõhus) tegi

õiguskantsler PPA-le ja prokuratuurile ettepanekuid jälitustoimingute korraldamise kvaliteedi parandamiseks. Kõik ettepanekud tuginesid jälitustoimikutest ja ametnikega peetud vestlustest selgunud konkreetsetele asjaoludele.

Jälitustoimingute korraldamine

Jälitustoimikute menetlemise üldine kvaliteet on võrreldes varasemaga märgatavalt paranenud. Jälitustoimikute avamisel oli piisavalt hinnatud kuriteokahtluse põhjendatust ja teisi põhiõiguste riivet õigustavaid olulisi asjaolusid. Seda ka neis üksustes, kus varem on olnud toimiku avamise põhjendamisega probleeme.

Õiguskantsleri nõunikud veendusid, et kõik jälitustoimingud olid tehtud seaduslikult ehk prokuröri ja eeluurimiskohtuniku välja antud loaga kooskõlas. Toimikute põhjal saab öelda, et jälitustoiminguid tegemata ja isikute põhiõigusi piiramata olnuks tõesti keeruline ja kohati isegi võimatu konkreetse kuriteokahtluse kontrollimiseks vajalikke tõendeid koguda.

Jälitustoiming on õiguspärane ainult siis, kui prokuratuur või kohus on selleks väljastanud seaduse nõuetele vastava loa. Kontrollitud jälitustoimikutes sisaldunud jälitustoimingu load olid üldjuhul põhjendatud. Neist selgus, et kuriteokahtluse kontrollimiseks tuligi jälitustoimingud läbi viia. Esile tuleb tõsta neid lube, milles põhjendati nii kuriteokahtluse olemasolu, jälitustoimingu vajalikkust (*ultima ratio*-põhimõtte) kui ka toimingute mõju jälgimissubjektile ja temaga seotud kolmandatele isikutele.

Mitte kõik jälitusload ei olnud siiski nõuetekohaselt põhjendatud: tuvastati nii kohtu kui ka prokuratuuri lube, milles konkreetse jälitustoimingu tegemise vältimatu vajadus oli jäetud piisavalt põhjendamata. Tavaliselt seisnes probleem selles, et *ultima ratio*-põhjendused olid liiga üldsõnalised ega vastanud kohtupraktika standarditele.

Jälitustoimingu eest vastutavad ametnikud peavad alati juhinduma konkreetsest jälitusloast. Lisaks tähtaegadele tuleb järgida tingimusi, mille loa väljaandja on toimingule seadnud. Seega on väga oluline, et kõik jälitusload oleksid nõuetekohaselt põhjendatud ning ka korrektselt vormistatud. Näiteks tuleb iga loa resolutiivosas selgelt (toimingute kaupa) ja arusaadavalt esile tuua, milliseid jälitustoiminguid ja millises ulatuses tohib teha. Samamoodi peab iga lubatav toiming olema selle eesmärgi ja vajadust arvestades põhjendatud.

Mõnest prokuröri välja antud loast ei olnud täpselt aru saada, millise kriminaalmenetluse seadustiku §-s 126⁵ nimetatud jälitustoimingu tegemiseks luba anti, kuna selles paragrahvis

käsitletakse kolme erinevat toimingut: varjatud jälgimine, asja varjatud läbivaatus ja võrdlusmaterjali varjatud kogumine. Erinevalt tavalisest praktikast oli ka mõne kohtumääruse resolutiivosas jäetud selgelt eristamata, kas luba anti telefonide ja muude sidevahendite pealtkuulamiseks või muu teabe (sh inimeste asukohas toimuvate vestluste) pealtkuulamiseks.

Jälitustoimikutega tutvumisel selgus, et jätkuvalt ei olnud mõne jälitustoimingu kohta toimikusse lisatud sisulist kokkuvõtet. Kuigi olukord on aasta-aastalt paranenud, puudus mõnes toimikus kokkuvõtte üldse või oli selles kokkuvõttes piirdutud üksnes lakoonilise teatisega, et saadud andmed on edastatud menetlejale digitaalselt või lisatud politsei andmebaasi. Neil juhtudel ei olnud jälitustoimiku põhjal võimalik anda täielikku hinnangut jälitustoimingu õiguspärasusele ja põhjendatusele.

Jälitustoimingust teavitamine

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt teavitatakse jälitustoimingust neid inimesi, kelle suhtes jälitustoiming tehti, aga ka menetluse käigus tuvastatud isikuid, kelle perekonna- või eraelu puutumatus toiminguga oluliselt riivati. Teavitamise tohib edasi lükata või sellest loobuda üksnes seadusega ette nähtud konkreetsetel asjaoludel, kui selleks on prokuröri või kohtu luba.

PPA sisekontrollibüroo ning Lääne ja Lõuna prefektuur olid kõiki inimesi teavitanud jälitustoimingutest õigeaegselt. Sellega tagati kahtlustatavate ja süüdistatavate kaitseõigus. Kahtlustatavatele ja süüdistatavatele, aga ka teistele inimestele, kelle õigusi oli jälitustoiminguga oluliselt riivatud, tagati seega võimalus tutvuda nende kohta kogutud teabega ja kasutada seadusessätetatud kaebeõigust.

Keskkriminaalpolitseis ning Ida ja Põhja prefektuuris oli mõnel juhul teavitamisega viivitatud. Kõnealustel juhtudel oli inimestele teatatud jälitustoimingu tegemisest 5–11 kuud ettenähtust hiljem. See puudutab neid inimesi, kelle suhtes toiming vahetult tehti, aga ka neid, kelle õigusi toiminguga oluliselt riivati.

Laiem probleem seisnes selles, et inimestele saadetud teated ei vastanud seaduse nõuetele: näiteks oli teatesse jälitustoimingu tegemise aja asemel märgitud loa kehtivusaeg. Paljudes teadetes ei olnud aga selgelt kirjas, mis liiki jälitustoimingut tegelikult tehti. Mõnikord oli jäetud eristamata, kas teavitati inimest, kelle suhtes vahetult jälitustoiming tehti, või inimest, kelle õigust perekonna- või eraelu puutumatusel jälitustoiminguga oluliselt riivati. Eksitav teade ei võimalda selle saajal mõista teda puudutava jälitustoimingu asjaolusid ega

otsustada, kas ja kuidas tal on vaja oma õigusi kaitsta.

Maksu- ja Tolliameti jälitustoimikute kontroll

Õiguskantsleri nõunikud tutvusid Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonnas 2021.–2023. aastal avatud jälitustoimikutega (kontrolliti kokku 31 toimikut) ning hindasid nende põhjal, kas jälitustoimingud olid tehtud õiguspäraselt.

Jälitustoimikuid kontrollides pöörasid nõunikud tähelepanu jälitustoimiku avamise ja konkreetse jälitustoimingu lubade põhjendamisele (*ultima ratio* ehk toimingu vajalikkus) ning sellele, kas jälitustoimingud olid tehtud kohtuniku või prokuröri antud loa kohaselt ja loas märgitud tähtajaks. Jälgiti ka seda, kas kolmandate isikute põhiõigused olid kaitstud ning kas kõik jälitustoimingust teavitamise ja kogutud materjali tutvustamise nõuded olid täidetud. Hinnati, kas õiguskantsleri varasemate märkuste ja ettepanekutega oli arvestatud ning millisel määral kontrollis jälitustoimikuid prokuratuur.

Nagu PPA-s oli ka Maksu- ja Tolliametis kontrollitud jälitustoimikute avamine põhjendatud. Toimikute menetlemisel oli järgitud kriminaalmenetluse seadustikus ning teistes õigusaktides sätestatud nõudeid. Toimikute põhjal võib öelda, et jälitustoiminguid tegemata ja inimeste põhiõigusi riivamata oleks olnud kuriteokahtluse kontrollimiseks vajalike tõendite kogumine keeruline või lausa võimatu.

Jälitustoimingud tehti prokuröri ja eeluurimiskohtuniku välja antud loa alusel ning selles ette nähtud tähtaegu ja tingimusi arvestades. Üldjuhul vastasid load kohtupraktikas omaksvõetud reeglitele, s.t neis esitati piisavalt üksikasjalikult põhjendused, miks olid jälitustoimingud vältimatult vajalikud. Vaid kahes toimikus jäi silma ka selliseid lube, kus loa väljaandja esitatud põhjendused olid liiga napid ja üldsõnalised. Põhjendamata oli jäetud see, miks oli iga resolutiivosas lubatud konkreetse toimingu tegemine tingimata vajalik.

Maksu- ja Tolliameti jälitustoimikutes olid (kahe erandiga) jälitustoimingute kohta sisulised kokkuvõtted, millest võis välja lugeda, kelle suhtes ja kui suures mahus jälitustoiminguid tehti. Samuti kajastati seda, kas ja milliseid tõendeid või muud olulist teavet toimingutega saadi. Niisuguste kokkuvõtete toimikusse lisamine on põhiõiguste kaitse seisukohast väga tähtis, sest nende põhjal saab tagantjärele ja ilma kriminaalasja materjalidega täiendavalt tutvumata hinnata jälitustoimingu tulemuslikkust, sellega kaasnevate riivete intensiivsust ja teisi olulisi asjaolusid.

Kuigi enamasti oli inimesi jälitustoimingutest teavitatud õigeaegselt, tuvastati kontrolli käigus

ka viivitusi. Kahte inimest oli teavitatud ettenähtust 11 kuud hiljem, teistel juhtudel oli teade jälitustoimingu tegemise kohta saadetud 5-6 kuu pikkuse viivitusega. Kõigile inimestele, kes seda soovisid, oli võimaldatud tutvuda nende kohta jälitustoimingu käigus kogutud andmetega.

Õigeaegne teavitamine ja jälitusmaterjaliga tutvumine tagab jälitamise mõjusfääri sattunud inimeste põhiõiguste tõhusa kaitse. See annab kahtlustatavale ja süüdistatavale muu hulgas õiguse vaidlustada jälitustoimingute õiguspärasust.

Isikute avalduste lahendamine

Peale selle, et õiguskantsler teeb omal algatusel ja regulaarselt järelevalvet jälitusasutuste tegevuse üle, lahendab ta ka jälitustoiminguid puudutavaid kaebusi ja kontrollib vajaduse korral muid avalikult (nt ajakirjanduses) ebaseadusliku või piisavalt põhjendamata jälitustegevuse kohta esitatud väiteid. Õiguskantsleri poole pöörduvad aeg-ajalt ka inimesed, kelle arvates on jälitustoimingu teavitamisel või toiminguga kogutud andmete tutvustamisel rikutud nende õigusi.

Kohtud ja kohtumenetlus

Õiguskantsler puutub kohtute tööga kolmel viisil. Ta osaleb kohtute haldamise nõukoja töös; tal on õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõigi kohtunike suhtes ning ta esitab Riigikohtule arvamusi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluste asjus.

[Kohtute haldamise nõukoda](#) kogunes 2023. aasta teisel poolel istungile kahel korral ja tänavu esimesel poolaastal samuti kahel korral.

Kaebused kohtunike töö peale

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

Õiguskantsler ei anna hinnangut sisulist õigusemõistmist puudutavatele küsimustele. Ta saab hinnata üksnes seda, kas kohtunik on jätnud ametikohustused täitmata või kas ta on käitunud väärilt.

Õiguskantsleri poole pöördatakse siiski peamiselt sellistes asjades, millesse õiguskantsler

sekkuda ei saa. Enamasti ei ole inimesed rahul kohtulahendiga või sellega, kuidas kohus on tõendeid hinnanud. Seega oodatakse, et õiguskantsler sekkuks kohtumenetlusse ja annaks hinnangu kohtulahendile. Seda õiguskantsler teha ei saa, sest põhiseaduse järgi mõistab õigust kohus ja õigusemõistmise sisulisi küsimusi saab hinnata üksnes kõrgema astme kohus.

Igal aastal on olnud siiski ka juhtumeid, kus õiguskantsler kontrollib kohtute infosüsteemis kohtunike tööd lähemalt, et jõuda selgusele, kas on põhjust alustada distsiplinaarmenetlust. Lõppenud ülevaateperioodil oli selliseid juhtumeid kümme. Mõnel juhul palus õiguskantsler selgitust ka kohtunikult ja/või kohtu esimehelt. Õiguskantsler ei leidnud ühelgi juhul põhjust alustada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust.

Peamiselt kaevati õiguskantslerile selle pärast, et kohtumenetlused venivad pikale. Eelkõige puudutas see tsiviilkohtumenetlusi, ühel juhul kaevati ka halduskohtumenetluse venimise üle. Kui varasematel aastatel on mõistliku menetlusaja küsimus üles kerkinud eelkõige Harju Maakohtu menetluses olevate kohtuasjade suhtes, siis lõppenud ülevaateaastal esitati kaebusi ka Viru Maakohtu ja Pärnu Maakohtu tegevuse kohta.

Mõistlik menetlusaeg on määratlemata õigusemõiste, mis sisustatakse iga juhtumi korral eraldi. Riigikohtu distsiplinaarkolleegium on selgitanud, et kohtumenetluse pikkuse mõistlikkuse hindamine sõltub mitmest asjaolust. Selleks et öelda, kas kohtumenetlus on toimunud mõistliku aja jooksul, tuleb hinnata vaidluse 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 hulka jne.

Lõppenud ülevaateaastal kaalus õiguskantsler distsiplinaarmenetluse algatamist ühe kohtuniku suhtes, kuna ühe tema kohtuasja menetlemine on kestnud kuus aastat. Pärast kohtu esimehe ja kohtuniku selgitustega tutvumist otsustas õiguskantsler distsiplinaarmenetlust mitte algatada.

Tegemist on keerulise kohtuasjaga, mille venimise on põhjustanud mitme halva asjaolu kokkulangemine. Selles kohtuasjas on kohtule esitatud hulgaliselt taotlusi, tõendeid ja seisukohti, mis on aja jooksul paraku pidevalt muutunud. Niisiis on kohtuasja venimise suuresti põhjustanud menetlusosalised ise, kes on kohtu materjalide esitamisega üle koormanud. Peale selle on kohtumenetluse käigus korduvalt vahetunud professionaalsed menetlusosalised – riigi õigusabi korras määratud advokaadid.

Kohtu esimees kinnitas õiguskantslerile, et jälgib menetlust kuni lõpplahendini ja reageerib vajaduse korral otsustavalt.

Mitmed kaebused puudutasid lahku läinud lapsevanemate vaidlusi hooldusõiguse jagamise, elatise maksmise, aga ka üksikute elukorralduslike küsimuste üle. Üks selline küsimus on näiteks lapsega välisriiki reisimine, kui teine lapsevanem selleks luba ei anna. Sellistes kohtuasjades ei ole vanemad tihti kohtuniku otsusega rahul ning seavad kahtluse alla kohtuniku erapooletuse. Pärast kohtuasja materjalidega tutvumist (sealhulgas kohtuistungis salvestiste kuulamist) ei tuvastanud õiguskantsler ühelgi juhul, et kohtunikud oleksid olnud kohtuasja lahendamisel erapoolikud.

Kohtumenetluse vältimine ja põhiseaduse § 15

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 ütleb, et igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Üldjuhul on see õigus ka tagatud, samuti on vaidluse osapooltele selge, mida tuleb vaidlustada. Samas on mitmel juhul selgunud, et oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumise teele on kas kogemata või kuritahtlikult seatud tõkkeid, mille ületamiseks tuleks maha pidada eraldi vaidlus.

Treenerite tegevusele kehtestatud piirangud

Õiguskantslerilt on küsitud, mida teha siis, kui spordialaliidu juhatus on kehtestanud inimesele treenerina tegutsemise keelu, aga treeneri kutset pole temalt ära võtnud.

Spordis nagu ka muudes valdkondades tuleb järgida kehtestatud nõudeid ja reegleid. Spordivaldkonda reguleeritakse suures osas eraõigusega, spordiorganisatsioonid on valdavalt autonoomsed ehk neil on õigus oma tegevust ise korraldada, ka kehtestada reegleid karistuste (nt võistlus- ja tegutsemiskeeldude) määramise kohta, olgu siis jutt võistlus- või tegutsemiskeeldudest. Kui neist reeglitest johtuvad keelud takistavad või piiravad inimese – praegusel juhul treeneri – põhiseaduslikku õigust vabale eneseteostusele, saab ta oma õigusi

kaitsta kohtu kaudu. Õiguskantsler [selgitas](#), kuidas käib õiguste kaitsmine sellises olukorras ning millised on alaliitude piirid keeldude kehtestamisel.

Spordiseadus reguleerib treeneri tegevust kutsekvalifikatsiooni kaudu. Treenerikutse andmise ja äravõtmise otsused peavad lähtuma kutseadusest. Seaduse järgi võib kutsekomisjon teha ettepaneku tunnistada väljastatud kutsetunnistus kehtetuks, kui on alust arvata, et treeneri tegevus ei vasta kutsestandardi nõuetele. Seega teeb kutsekomisjon üksnes ettepaneku, otsuse saab teha kutse andja ehk Eesti Olümpiakomitee.

Asjasse puutuval treeneril on õigus kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise otsus vaidlustada. Selleks peab ta esitama vaide kutse andjale või kaebuse halduskohtule. Spordialaliit ei saa treeneri kutsetunnistust kehtetuks tunnistada.

Tsiviilkohtumenetlusele juurdepääsu tagamine

Õiguskantsler tegi Riigikogule [ettepaneku](#) viia tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõike 2 punkt 1 kooskõlla põhiseadusega. Õiguskantsler leidis, et see tsiviilkohtumenetluse seadustiku säte on põhiseadusega vastuolus, kuna ei võimalda hagita menetluses füüsilisele isikule menetlusabi andmisel arvestada kulutusi, mida inimene teeb hädavajalike toidu ja ravimite ning side- ja hügieenitarvete hankimisel. Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut ning on asunud koostama seaduseelnõu selle sätte muutmiseks.

Õiguskantsler juhtis [märgukirjas](#) justiitsministri tähelepanu veel mitmele tsiviilkohtumenetlust puudutavale probleemile. Kehtiva tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt tuleb jätta hagi tagamise avaldus rahuldamata, kui hagiavalduses leitakse puudusi. Hagi tagamata jätmise ei sõltu sellest, kas hagiavalduse puudus oli sisu poolest oluline või mitte. Õiguskantsler osutas, et see võib tuua kaasa pöördumatud kahjulikud tagajärjed. Ta tegi ettepaneku, et sellises olukorras võiks anda kohtule hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmise otsustamisel kaalutusõiguse või sätestada hagi tagamise avalduse rahuldamata jätmise üksnes oluliste puuduste korral.

Teine probleem puudutab olukorda, kui lasteaed rikub lapse õigusi: näiteks õigust valida lõunaune asemel muu rahulik tegevus. Kui lapsevanem otsustab oma lapse õiguste kaitseks maakohtusse pöörduda, tuleb tal maksta riigilõivu tavapärasel suuruses. Samamoodi tuleb kõrget riigilõivu maksta näiteks juhul, kui täisealine eestkostetav viibib hooldekodus ning tema eestkostja soovib tema kaitseks hooldekodu vastu kohtusse pöörduda. Õiguskantsler leidis, et sellistes olukordades tuleks kohtusse pöördumist soodustada. Selleks võiks

kohtuasja riigilõivust vabastada või vähemalt riigilõivu suurust vähendada, asja lahendada hagita menetluses või anda asja lahendamise hoopis halduskohtu pädevusse.

Kolmandaks palus õiguskantsler lisada seadusesse normid puuduste kõrvaldamise tähtaja peatamise kohta, kui menetlusabi andmise taotlust ei ole veel lahendatud.

Justiitsminister tänas [vastuses](#) õiguskantslerit tähelepanekute eest ning lubas neid võimaluse korral arvestada.

Pangakonto sulgemine

Kohtusse pöördumist võib takistada asjaolu, et inimese pangakonto on suletud. Nimelt tuleb kohtusse pöördumisel maksta riigilõivu. Riigilõivuseaduse järgi on riigilõivu võtja kohustatud kuni 10 euro suuruse riigilõivu vastu võtma ka sularahas, kui riigilõivu maksja seda soovib. Enamasti on aga lõiv suurem.

Kui inimese pangakonto on näiteks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse või mõne teise seaduse alusel suletud, võib tal olla keeruline kui mitte võimatu kohtusse pöörduda, sest ta ei saa tasuda 10 eurost suuremat riigilõivu.

Paljud juhtumid ei jõuagi seetõttu kohtusse. Ühtlasi pärsib see kohtupraktika arengut ning piirab võimalust, et pangakonto sulgemise (või konto avamisest keeldumise) murele võiks lahenduse leida kohtu kaudu, seadust muutmata. Nii ei saa ka kohus algatada põhiseaduslikkuse järelevalvet nii riigilõivu puudutava normi kui ka rahapesu tõkestamise reeglite põhiseadusele vastavuse üle.

Selleks et kõigile inimestele oleks tagatud võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse – näiteks kasvõi selleks, et vaidlustada pangakonto sulgemine –, esitas õiguskantsler Riigikogule [ettepaneku](#). Riigilõivu tuleb maksta näiteks juhiloa väljastamise eest (PS § 19), abielu registreerimisel (PS § 27), kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotluse tegemisel (PS § 31), kinnistusraamatu omanikukande tegemisel (PS § 32) ning isikut tõendava dokumendi väljastamise eest (PS § 35).

Keerulises olukorras on inimene, kelle kohta on ilmselt tehtud talle kahjulik otsus, kuid inimene ise ei ole sellest teadlik, sest talle ei ole seda otsust teatavaks tehtud. Seetõttu pole tal võimalik midagi oma õiguste kaitseks vaidlustada. Seesuguseid näiteid leidis õiguskantsler finantsjärelevalve ning looduskaitse valdkonnast.

Järelevalve Rahapesu Andmebüroo tegevuse üle

Õiguskantsler kontrollis Rahapesu Andmebüros lõppenud haldusmenetlusi ning edastas kohtumenetlusele juurdepääsu soodustamiseks mõned [soovitused](#).

Rahapesu Andmebüroo ametnike selgituste järgi tuginetakse isikute tausta kontrollides ka sellistele andmetele, mida taotlejale või kontrollitavale isikule ei avaldata. Samas ei avaldata ka põhjust, miks andmeid välja anda ei saa. Kahjuks ei selgitatud ka nõunikele täpselt, mis andmebaase ja millisel õiguslikul alusel selliseks tegevuseks kasutatakse. Seega ei saa loataotleja kontrollida, milliste andmete alusel Rahapesu Andmebüroo oma otsuseid teeb.

Õiguskantsler soovitas, et Rahapesu Andmebüroo hoiduks edaspidi tegevusloa taotleja esindajate mitteametlikust mõjutamisest. Rahapesu Andmebüroo võib koostada isiku kohta kirjaliku seisukoha, mis esitatakse ka isikule endale, et tal oleks soovi korral võimalik enda õigusi kaitsta. Rahapesu Andmebüroo saab esitada loataotlejale ka keelduva otsuse projekti, kus on hinnangud tegevusloa taotluses nimetatud isikute kohta. Sellisel juhul saab isik kontrollitavate ja konkreetsete andmete alusel otsustada, mida ta soovib edaspidi oma taotluse suhtes ette võtta.

Õiguskantsler soovitas Rahandusministeeriumil hinnata, kas isiku maine hindamise regulatsioon tagab piisavalt nende isikute õiguste kaitse, kelle mainele Rahapesu Andmebüroo hinnangu annab. Inimeste õigused oleksid paremini kaitstud menetluses, kus nende maine kohta koostatud eelhinnangud tuleb esitada ka isikule endale ja kus tal oleks õigus esitada vastuväited. See aitab kaasa ka halduse enesekontrolli funktsiooni täitmisele, sest Rahapesu Andmebürool on võimalik oma otsust hinnata konkreetsete tõendite ja selgituste põhjal. Selgelt peaks piiritlema ka teabeallikad, millest lähtudes isiku mainet hinnatakse.

Arvamused põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

Riigikohus võib küsida õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse asjas. Õiguskantsler koostas ülevaateaastal Riigikohtule järgmised arvamused:

[Arvamus asjas nr 5-23-29 \(11. septembril 2023\)](#)

Riigikohus küsis õiguskantsleri arvamust, kas elektrituruseaduse (ELTS) § 111³ lõige 14 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see näeb ELTS § 87¹ lõikes 1 nimetatud tagatise rakendamiseks ette üheksast kuust lühema üleminekuperioodi.

Vaidlustatud normis on elektrivõrguga tootmissuunalise liitumise tagatise rakendamiseks ette nähtud 60 päeva alates seadusemuudatuse jõustumisest. See tähtaeg hakkas kulgema 17. märtsil 2023 ja möödus 17. mail 2023. Kohtuasi hõlmas mitut keerulist menetluslikku küsimust (põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine esialgse õiguskaitse määrusega, halduskohtu pädevus).

Õiguskantsleri hinnangul vajab Riigikohtu ette jõudnud põhiseaduslikkuse vaidlus sisulist lahendamist. Kõnealuste õigussuhete puhul on tegu era- ja avalik-õiguslike suhete kompleksiga. Kuigi kahe poole vahelist suhet selles asjas raamib õiguslikus mõttes eraõiguslik leping, tuleb arvestada, et sellesse eraõiguslikku suhtesse on riik sekkunud põhiseaduse § 113 mõttes avalik-õigusliku kohustuse lisamisega, mille rakendamine ja tagajärjed ei sõltu lepingupooltest. Niisiis saab praegusel juhul põhiõiguste maksimaalse kaitstuse ja tõhusa õiguskaitse võimalust silmas pidades jaatada halduskohtu pädevust. Halduskohus tagas seejuures piiratud ajalistes raamides tema ees seisva isiku õiguste kaitse ülesande efektiivselt.

Õiguskantsler palus Riigikohtul õiguskaitse ja kohtumenetluse ökonomia printsiipe arvestades võtta (põhiseaduse § 15) halduskohtu taotlus menetlusse ja hinnata konkreetse normikontrolli käigus vaidlustatud normide põhiseaduspärasust.

[Arvamus asjas nr 5-23-38 \(5. detsembril 2023\)](#)

Riigikohus palus õiguskantsleri arvamust Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu hinnangu kohta, et sotsiaalhoolekande seaduse § 221 lõigetega 2 ja 5 on Riigikogu põhiseadusvastaselt suurendatud kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamisel.

Õiguskantsler leidis, et vaidlustatud sätted ei ole põhiseadusega vastuolus. Riigikogu kitsendas kohaliku omavalitsuse võimalust otsustada hooldekodukohta (s.o väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse) tasu suuruse ehk inimese omaosaluse üle. Inimese omaosalus peab katma majutuse, toitlustuse ja muud kulud. Kohalikule omavalitsusele pandi kohustus katta oma eelarvest hooldajatega seotud kulud.

Kui hooldekodukohta vajava inimese sissetulekust (pension, töövõimetoetus ja

sotsiaalmaksuga maksustatav tulu) ei piisa majutuse, toitlustuse ja muude kulude eest tasumiseks, tuleb vallal või linnal võtta see vahe seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses enda kanda. Ülejäänud osa tuleb maksta inimesel, kui temal endal ja tema lähedastel on selleks piisavalt vara. Arvestada tuleb ka seda, et inimesele peab jääma raha näiteks retseptiravimite, abivahendite jms ostuks ning ka raha oma väikeste kulutuste tarbeks.

Seega võib valla või linna osa hooldekodukoha eest tasumisel kujuneda suuremaks kui vaid hooldajatega seotud kulude katmine. Kokkuvõttes peaks inimeste omaosalus vähenema, kuid valla ja linna kulutused suurenema. See ahendab kohaliku omavalitsuse võimalust kasutada eelarveraha enda seatud eesmärkidel.

Riigikogu eesmärk on olnud teha väljaspool kodu osutatav ööpäevaringne üldhooldusteenus inimestele rahaliselt kättesaadavamaks. Selleks muutis Riigikogu sotsiaalhoolekande seaduse § 221 lõigetega 2 ja 5 ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest tasu võtmise reeglid inimese jaoks soodsamaks.

See eesmärk on kooskõlas Eestile siduva parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikliga 14 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 10, 11 ja 12 ning § 28 lõigetega 2 ja 4. Põhiõiguste senisest parem tagamine on kaalukas eesmärk, mis kaalub üles sellega kaasneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu, millega riik kitsendab omavalitsuse võimalusi otsustada, kuidas teha sotsiaalteenus seda vajavatele inimestele kättesaadavaks (taskukohaseks).

[Arvamus asjas nr 5-24-1 \(29. jaanuaril 2024\)](#)

Riigikohus palus õiguskantsleri arvamust Vabariigi Presidendi taotluse kohta tunnistada maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus põhiseadusvastaseks. Asja tuumaks ei olnud niivõrd maamaksuga seotud sisulised küsimused, kuivõrd Riigikogu töös esinenud ulatuslikud obstruktsiooni ehk töötõkke ilmingud, samuti Riigikogu enamuse otsused nende tõkete ületamisel.

Õiguskantsler leidis, et Riigikogus 18. detsembril 2023 vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadus (edaspidi ka: muutmisseadus) on põhiseadusega vastuolus. Riigikogu töö sihiliku tõkestamise võtteid ega töötõkke ületamise abinõusid ei ole tõenäoliselt võimalik seaduses üksikasjalikult, kõiki tulevasi vaidlusi välistades reguleerida. Neis asjus ei saa kõiki tulevasi vaidlusi välistavaid seisukohti ega selgitusi anda ka kohtuotsuses. Ilmselt peaks Riigikohus vajaduse korral ka edaspidi lahendama taotluse

konkreetsel juhul asjaoludest lähtudes.

Vabariigi Presidendil on õigus seaduse väljakuulutamise üle otsustades hinnata ka seaduse vastuvõtmise menetlust ning oluliste menetlusvigade ilmnemisel saata seadus uuesti Riigikogule arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab seaduse osutatud menetlusviga parandamata uuesti vastu, on riigipeal õigus pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalveks Riigikohtu poole.

Vabariigi Valitsus sidus muutmiseseaduse vastuvõtmise usaldusküsimusega, väites, et seaduse kiire vastuvõtmine on vajalik 2024. aasta riigieelarve vastuvõtmiseks enne eelarveaasta algust. Osa Riigikogu liikmetest oli asunud Riigikogu tööd tervikuna ja pikaajaliselt tõkestama, soovides sel viisil kutsuda kunstlikult esile erakorralised valimised. Muutmiseseaduse eelnõu kohta esitatud muudatusettepanekute põhjal saab öelda, et töötõke ei olnud suunatud selle seaduse sisu vastu.

Sedalaadi töötõket tuleks käsitleda teisiti kui teistel eesmärkidel seatavaid töötõkkeid. Sel korral piisaks usaldusküsimusega sidumise põhiseadusvastaseks pidamiseks asjaolust, et muutmiseseadus ei olnud aasta riigieelarve vastuvõtmise seisukohalt oluline.

Usaldusküsimusega sidumine selles asjas poleks olnud põhiseaduspärane ka siis, kui töötõkke eesmärk oleks olnud sisuline vastuseis muutmiseseaduse vastuvõtmisele: esindatavatele ühiskonnagruppidele soodsama tulemuse saavutamise või vähemalt nende huvide ja õiguslustunde nimel toimunud võitluse näitamine.

Õiguskantsleri hinnangul väärivad menetlusküsimuste kõrval Riigikohtu tähelepanu ka muutmiseseadusega tehtavad sisulised muudatused.

[Arvamus asjas nr 5-24-5 \(9. mail 2024\)](#)

Riigikohus palus õiguskantsleri arvamust, kas Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 29 lõige 5 on kooskõlas põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega ning millised oleksid õiguslikud tagajärjed 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimistele, kui Riigikohus peaks jõudma järeldusele, et see norm ei ole kooskõlas põhiseaduse ja/või Euroopa Liidu õigusega.

Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) § 29 lõike 5 järgi peab enne kandidaatide registreerimist erakond või üksikkandidaat kandma Rahandusministeeriumi arveldusarvele kautsjonina summa, mille suurus on Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga viis alammäära iga registreerimiseks esitatud isiku (kandidaadi) kohta.

Õiguskantsler leidis, et EPVS § 29 lõige 5, lõike 3 punkt 3 ning lõike 4 punkt 2 (edaspidi ka: kautsjoninõue) on põhiseadusega kooskõlas. Kautsjoninõue ei piira ülemäära Euroopa Parlamendi valimistel kandideerimise õigust. 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimistel on kautsjon viis kuupalga alammäära ehk 4100 eurot. Need erakondade valimisnimekirjad ja üksikkandidaadid, kes koguvad üleriigiliselt vähemalt 5 protsenti häältest, saavad kautsjoni tagasi.

Euroopa Parlamendi valimistel on üks valimisringkond ja Eestist valitakse seitse saadikut. Valituks osutumiseks on vaja märgatavalt suuremat häältesaaki kui 5 protsenti. Kautsjoninõude eesmärk on vältida olukorda, kus liialt paljud hääletajad jäävad esinduseta, sest nende hääled läksid nimekirjale või üksikkandidaadile, kes Euroopa Parlamenti ei pääse.

[Arvamus asjas nr 5-24-3 \(7. juunil 2024\)](#)

Riigikohus palus õiguskantsleri arvamust, kas karistusseadustiku § 141 lõike 2 punktis 1 kehtestatud sanktsioon on põhiseadusega kooskõlas.

Karistusseadustiku § 141 käsitleb vägistamist. Lõike 2 punkti 1 järgi on noorema kui 18-aastase isiku suhtes kuriteo toime pannud isikule määratav karistus vähemalt kuus aastat vangistust.

Tartu Ringkonnakohus tunnistas selle sätte 29.04.2024 otsusega (kriminaalasjas nr 1-23-2431) põhiseadusega vastuolus olevaks. Ringkonnakohus leidis selles kriminaalasjas, et sanktsiooni alammäär piirab vabaduspõhiõigust ebaproportsionaalselt ega arvesta toime pandud süüteo raskust ja isiku süü suurust.

Õiguskantsler leidis, et karistusseadustiku § 141 lõike 2 punktis 1 sätestatud sanktsioon ei ole põhiseadusega vastuolus. Põhiseadus ei keela olemuselt raskete kuritegude toimepanemise eest, sealhulgas noorema kui 18-aastase vägistamise eest, sätestada karistuse alammäärana kuus aastat vangistust. Sestap ei ole selline karistus ilmselgelt ülemäärane.

[Arvamus asjas nr 5-24-7 \(5. augustil 2024\)](#)

Õiguskantsler leidis, et riigihalduse ministri 26.02.2020 määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ (edaspidi: ministri määrus) § 19 lõige 2 on vastuolus põhiseaduse §-dega 94 ja 113.

Põltsamaa vald taotles riigisisest meetmest toetust õppehoone energiatõhususe

parendamiseks ning korraldas projekti teostamiseks riigihanke. Riigi Tugiteenuste Keskus tuvastas hanke läbiviimises puudusi, mille tõttu nõudis vallalt osa toetusest tagasi. Riigi Tugiteenuste Keskus otsustas, et toetuse summast nõutakse tagasi 10 protsenti. Tagasinõude määra põhjendati muu hulgas sellega, et ministri määruse § 19 lõike 2 kohaselt ei ole võimalik madalamat tagasinõude määra kohaldada.

Seaduses puudub piisavalt selge, täpne ning piirangu intensiivsusele vastav volitusnorm, mis annaks ministrile õiguse kehtestada toetuse tagasinõude määrasid ning määratleks, milliste põhimõtete kohaselt tuleb ministril need määrad kehtestada.

Arvestades seda, et Tallinna Halduskohus pidas üht rikkumise kohta tehtud etteheidet põhjendatuks, kuid teist mitte, võib 10-protsendisest määrast madalama tagasinõude määra kohaldamine olla selles asjas asjakohane. Ministri määrusega sätestatud tagasinõude määrad ei võimalda siiski madalama määra rakendamist. Kuna Riigikogu ei ole ministrit volitanud tagasinõude määrasid kehtestama, on määrad sätestatud põhiseadusvastaselt.

Põhiõigusi austav menetlus

Iga haldusmenetlus mõjutab meie õigusi. Õiguskantslerile esitatud avaldustest selgub, et isikute põhiõigusi alati ei austata. Riik suhtleb kodanikuga vahel ebameeldivalt, vastastikuse usaldamatuse tõttu raisatakse aega ja raha ning mõnikord on ka tulemus nigel.

Põhiõiguste austamise aluseks on viisakus ning kuldreegel, et ära tee teistele seda, mida ei taha, et sulle tehakse. Seetõttu tulebki isikut ja tema õigusi puudutavates menetlustes teda asjade käigu ja otsuste tegemisega kursis hoida ehk teisisõnu kaasata. Loomulikult peavad õiguspärased otsused tuginema veenvatele ja taasesitatavatele tõenditele. Valdavalt ei puuduta inimese mure riigisaladust, mistõttu on info kinnihoidmine ja salatsemine kohatu. Kui abivajaja taotlust esitades eksib, siis peab ametnik teda juhendama, kuidas taotlust parandada. Ei ole õige panna taotlejat tarbetult ebamugavasse olukorda näiteks seeläbi, et puudub selgus, millal tema taotlus lahendatakse.

Riigi tegevus peab olema läbimõeldud ka juhul, kui menetluses tekib tõrge: näiteks ei pea elektrooniline keskkond koormusele vastu. Lubamatu on inimest eksitada: näiteks jätta seadusest tulenev maksumenetlus algatamata ja saata selle asemel välja päring, mis sisuliselt sarnaneb maksumenetluses tehtava toiminguga. Sellisel juhul survestatakse inimest teavet esitama väljaspool maksumenetlust, viidates sellele, et kui inimene vabatahtlikult teavet ei anna, on võimalik algatada ka maksumenetlus.

Maa inventuurist teatamine

Maaomanikele teeb muret, et riik ei teavita neid maade inventeerimisest. Inventuuri tulemusena võib riik otsustada võtta maa looduskaitse alla või muuta senist kaitsekorda rangemaks ja seeläbi piirata omandiõigust.

Õiguskantsler [selgitas](#), et teise isiku omandis oleval maatükil tohib viibida üksnes omaniku loal. See nõue kehtib ka riigi kohta. Seadus annab küll riigi esindajale või inventuuri tegijale loa kaitse all oleval maal viibida, kuid see ei tähenda, et omaniku teavitamine sellest on tarbetu tegevus. Kui omanik on oma maa tähistanud või piiranud, siis väljaspool kaitseala inventuuri tegemiseks on niikuinii vaja maaomaniku nõusolekut.

Omaniku teavitamine vastab hea halduse tavale, peale selle on see lihtsalt viisakas. Riik ei tohi tegutseda inimese seljataga, kuid just selliseks võib inimene riigi tegevust pidada, kui riik saadab inventeerija maatükil olevaid loodusväärtusi arvele võtma, kuid jätab omanikule sellest teatamata. Keskkonnaamet kinnitas, et otsib võimalusi maaomanike teavitamise parandamiseks.

Haruldaste liikide püsielupaiga määramine

Õiguskantslerile esitati avaldus, milles juhiti tähelepanu, et üha sagedamini tuginetakse kaitsealuste liikide (nt kassikakk) elupaikade määratlemisel üksnes väidetavatele kuulmisel põhinevatele andmetele. See tähendab, et püsielupaik moodustatakse kohta, kus väidetavalt on paaril korral kaitsealuse linu häält kuulnud, kuid linu pesa ei ole tuvastatud. Seejuures puuduvad ka tõendid (salvestised), mis lubaks tagantjärele kontrollida linnulaulu (hääliitsuste) esinemist ja teha kindlaks laulu (hääliitsuste) koha ja aja.

Niisugune olukord tekitab küsimuse, kas sellises menetluses tagatakse omandi kaitse ja kuidas saab riigi tegevust tagantjärele kontrollida. Seni on kehtinud reegel, et avastatud loodusväärtuse olemasolu tuleb tõendada asjakohaselt, usaldusväärset ja kontrollitavalt. See

aitab ära hoida meelevaldseid otsuseid, millega kaasneb omandiõiguse asjatu ja ebaseaduslik piiramine.

Õiguskantsler [soovitas](#) enne looduse kaitseks omandipiirangute kehtestamist koguda ja esitada loodusväärtuse kohta tõendid, mis on taasesitatavas vormis ning mida saab kontrollida. Isegi kui vastavate tõendite kogumine on praeguse halduspraktikaga võrreldes keerulisem või kulukam, tagab see omandipiirangu õiguspärasuse ning annab nii inimesele kui ka riigile kindlustunde, et püsielupaiga moodustamine selles kohas on vajalik ja asjakohane. Kui omandipiirang osutub õigusvastaseks, siis vähendab see inimeste silmis riigi usaldusväärust ja võib riigile kaasa tuua kahju hüvitamise kohustuse.

Rahapesu Andmebüroo menetlused

Äriühingud on õiguskantsleri poole pöördunud murega, et Rahapesu Andmebüroo ei pea kinni seadusega määratud menetlustähtaegadest, mistõttu venivad tegevusloa taotluste menetlused ülemäära pikaks. Peale selle on tegevusloa taotlevatele ettevõtjatele jäänud ebaselgeks, mille alusel hindab Rahapesu Andmebüroo nendega seotud isikute mainet tegevusloa menetluses. Loataotlejad ei ole rahul, et sisulise otsuse tegemise asemel palub amet neil taotluse tagasi võtta.

On oluline, et tegevusloa taotluste menetlused tagaksid äriühingute ja nendega seotud füüsiliste isikute võrdse ja õiguspärase kohtlemise ning annaksid võimaluse oma õigusi kaitsta põhiseaduses ja seadustes ette nähtud viisil.

Õiguskantsleri nõunikud tutvusid Rahapesu Andmebüroole 2023. aasta jaanuarist juunini esitatud tegevusloa taotluste materjalidega, mille menetlus oli lõppenud. Käimasolevate menetluste materjale ei analüüsitud.

Nähtu põhjal koostas õiguskantsler mahuka [kokkuvõtte](#), millesse jagus tunnustust, aga ka tähelepanekuid ja soovitusi töö paremaks ja õiguspäraseks korraldamiseks. Kontrolli tulemustest on lähemalt juttu [peatükis „Raha ja maksud“](#).

Detailplaneeringu muutmise menetlus

Pärnu Linnavalitsus oli koostanud projekteerimistingimuste eelnõu, millega kavatseti muuta detailplaneeringut. Õiguskantsler [selgitas](#), et projekteerimistingimustega ei saa detailplaneeringut muuta. Selleks tuleb järgida detailplaneeringu menetlemise korda.

[Ehitusseadustiku](#) § 27 lubab detailplaneeringu olemasolu korral anda ka

projekteerimistingimusi, kui nendega täpsustatakse detailplaneeringu mõnda tingimust, ilma planeeringulahendust olemuslikult muutmata. See on erandlik menetlus, millega saab üksnes täpsustada detailplaneeringut piiratud osas. Üheks tingimuseks on veel see, et detailplaneeringu kehtestamisest peab olema möödunud viis või enam aastat ja seda planeeringut ei ole asunud ellu viima.

Seaduses on piiritletud ka aspektid, mida niiviisi saab käsitleda (ehitusseadustiku § 27 lõige 4).

Ehitusteatisel läbi vaatamata jätmise kehtiva ehitusloa tõttu

Õiguskantsler [selgitas](#) hoone katusele paigaldatavate päikesepaneelide näitel ehitusteatisel ja ehitusloa õiguslikku erinevust. Ehitusluba on lubav haldusakt, ehitusteatis aga toiming, millest võib selguda vajadus anda kohustava sisuga haldusakt.

Haldusõiguse üldreegel on, et haldusakti saab muuta vaid haldusakti menetluse kaudu, see tähendab, et ka ehitusluba saab muuta vaid ehitusloa menetluses.

Kuigi ehitusseadustiku lisa 1 järgi tuleks maja katusele päikesepaneeli paigaldamiseks esitada ehitusteatis (ja ehitusprojekt), ei saa ehitusteatisel esitada siis, kui sellesama maja püstitamiseks antud ehitusluba veel kehtib. Ehitusloa kehtimise ajal tuleb päikesepaneelide paigaldamise õiguse saamiseks hinnata hoopis ehitusloa muutmise vajadust. Seega pole vaja ehitusloa kehtimise ajal ehitusteatisel esitada. Kui isik siiski esitab ehitusloa kehtivuse ajal ehitusteatisel, peab linn talle ehitusteatisel läbi vaatamata tagastama, sest valitud on vale menetlus.

Ehitusloa kehtivus lõpeb siis, kui ehitusluba on kehtetuks tunnistatud või kui ehitusluba on ammendatud ehk kui loa alusel ehitatud ehitus on nõuetekohaselt valmis ja seda kinnitab kasutusluba. Õiguslikult loetakse ehitus pooleliolevaks seni, kuni sellel on kehtiv ehitusluba, isegi kui ehitus on tegelikult valmis ja seda kasutatakse.

Mõjutatud isikute kaasamine ehitusõiguse menetlustesse

Õiguskantsler [juhtis](#) tähelepanu ehitusloa menetluses tehtud eksimusele. Nimelt jättis Tallinna ametiasutus ühe kavandatava kortermaja naabruses asuva kortermaja esindajad ehitusloa menetlusesse kaasamata. Menetlusesse kaasati üksnes vahetud piirinaabrid.

Linn eksis sellega, et ei hinnanud õigesti kavandatava ehitise mõju. Jäeti arvestamata privaatsuse (uue maja akendest saab vaadata üle tänava teise maja akendesse) ning loomuliku valguse vajadus (uus maja oleks hakanud varjama päevavalgust).

Haldusakti menetlusse tuleb kaasata kõik isikud, kelle õigusi haldusakt võib puudutada. Nii tuleb ehitusõiguse menetlustesse kaasata peale vahetute piirinaabrite ka need, kelle õigusi kavandatav ehitamine tõenäoliselt mõjutab.

Tallinna linna juhend hea kortermaja kavandamiseks

Õiguskantsler [selgitas](#), et juhenditega (halduseeskirjaga) ei saa lahendada küsimusi, mida tuleb lahendada planeeringuga. See õiguskantsleri seisukoht oli ajendatud pöördumisest, milles väideti, et linn esitab ehitusloa menetluses õigusliku aluseta nõudmisi, mis tulenevad linna ametnike koostatud juhendist.

Haldusorganid võivad koostada oma töö korraldamise juhendeid, kuid need juhendid peavad olema kooskõlas õigusaktidega ja soodustama õiguspärast rakenduspraktikat. Uut õigust juhendiga luua ei tohi. Juhenditega ei saa lahendada probleeme, mille lahendamiseks tuleks kasutada muid viise. Näiteks tuleb anda ehitusluba, kui taotlus ja selle juurde kuuluv projekt on õigusaktide ja planeeringuga kooskõlas. Ehitusluba ei saa andmata jätta selle tõttu, et see on juhendiga vastuolus.

Kõnealune juhend käsitles mitmeid linnaehituslikke küsimusi. Neid tuleks käsitleda planeeringu menetluses. Kui linnaehituslikud arusaamad ja vajadused on muutunud ja kehtiv planeering ei vasta enam neile, siis tuleb planeeringut muuta.

Uute detailplaneeringute menetluses saab juba arvesse võtta hea ja kvaliteetse linnaruumi kujundamise põhimõtteid. Linn võib kaaluda ka kehtivate, kuid sisult aegunud detailplaneeringute muutmist või kehtetuks tunnistamist. Juhendiga ei saa lahendada planeeringu puudujääke.

Seaduslikkuse põhimõte kohaselt lahendatakse kõik küsimused õiges menetluses ja ettenähtud menetlusnõudeid järgides. Nii tagatakse, et esitatakse vaid need nõudeid, mis tulenevad üldkehtivast õigusaktist (seadusest või seaduse alusel kehtestatud ja sellega kooskõlas olevast määrusest) või planeeringust. Samuti tagatakse sel viisil igaühele võimalus oma õigusi ja huve kaitsta.

Toetuste jagamise reeglid

Õiguskantsleri poole pöörduti projekti „Eraisikute vee- ja kanalisatsioonitaristu rajamine“ raames taotluste esitamise ja nende lahendamise tingimuste pärast. Projekti teostab Keskkonnainvesteeringute Keskus ja rahastab Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfond.

Avaldaja tundis muret, kuidas mõjutab taotluste esitamise e-keskkonnas tekkinud tehniline rike tema taotluse lahendamist. Samuti soovis ta teada, miks rahuldatakse taotlusi nende saabumise järjekorras.

Keskkonnaministri määruses [„Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniga liitumise toetuse andmise tingimused ja kord“](#) puudub õiguslik alus, mille järgi tehakse valik nõuetele vastavate taotluste vahel. See on vastuolus põhiseaduses sätestatud õigusselguse nõudega. Kui minister soovinuks kehtestada tingimust, mille järgi lahendatakse taotlusi nende saabumise järjekorras, tulnuks see määrusesse sõnaselgelt kirja panna.

Õiguskantsler tegi [kliimaministrile ettepaneku](#) sätestada valiku aluseks olevad kriteeriumid määrusega. Ministeerium lubas edaspidi selle toetuse määruste koostamisel õiguskantsleri ettepanekut arvestada.

Kahjuks puudub riigis tervikuna laiem arusaam, kuidas oleks kõige õigem e-keskkonna kaudu esitatavaid taotlusi menetleda ja toetusi jagada, kui toetuste taotlejaid on palju. Kevadel ilmnesid probleemid [väikeelamute rekonstrueerimistoetuse](#) jagamisel. Selle [toetuse andmise tingimused](#)

(§ 11) olid samased nendega, mida õiguskantsler soovitas Kliimaministeeriumil teises määruses ümber teha.

Samas on [väikeelamute kütteseadmete uuendamise toetuse](#) määrus hea näide sellest, kuidas on kirja pandud projektide valimise kriteeriumid ja kuidas on püütud lahendada ka juhtumeid, kui e-keskkonnas taotluse esitamisel tuleb ette tõrkeid.

Valikukriteeriume kehtestades tuleb esmalt arvestada seda, kellele ja mis eesmärgil toetust antakse. Lisaks taotlejate võrdsele kohtlemisele tuleks hoolega kaaluda sedagi, kas eraisikutele mõeldud toetuste määramisel on ikka kõige kohasem arvestada just taotluste saabumise järjekorda. Taotluse esitamiseks ette nähtud aega ei tohiks ülemäära piirata, peale selle ei tohiks taotluse esitamise aeg kattuda tööajaga. Vastasel juhul seatakse halvemasse olukorda näiteks õpetajad, meedikud ja bussijuhid, kes ei saa kindlal päeval ja kellaajal olla

arvuti taga ja taotlust esitada, sest peavad samal ajal oma tööd tegema.

Kui aga sellele vaatamata otsustatakse rahuldada taotlusi nende saabumise järjekorras ehk nn nobedate näppude voorus, tuleb tagada taotluste esitamiseks loodud e-keskkonna töökindlus. Kui juhtub, et inimesest sõltumatutel asjaoludel tekib mõne taotluse esitamisel tehniline tõrge, siis on ta otsekohe teistega võrreldes ebasoodsamas olukorras. Tehnilisest rikkest tulenevaid riske ei saa jätta toetuse taotleja kanda.

Teabe ja dokumentide küsimine väljaspool maksumenetlust

Õiguskantsleri poole pöörduiti murega, et Maksu- ja Tolliamet küsib äriühingutelt e-kirjaga teavet ja dokumente samasuguses mahus, nagu tavapäraselt küsitakse maksumenetluses.

Maksu- ja Tolliameti selgitustest ilmnas, et amet on saatnud isikutele väljaspool maksumenetlust tuhandeid e-kirju teabe saamiseks.

[Õiguskantsler leidis](#), et Maksu- ja Tolliamet ei tohi küsida isikutelt teavet ja dokumente ilma seadusliku aluseta. Maksukorralduse seadus lubab Maksu- ja Tolliametil sellist infot küsida üksnes maksumenetluse käigus. Vastasel juhul rikub Maksu- ja Tolliamet hea halduse tava ega kaitse isikut riigivõimu omavoli eest.

Teabe ja dokumentide küsimiseks saadetud e-kirja õiguslik tähendus ei ole inimesele alati arusaadav. Maksu- ja Tolliameti e-kirjadest ei olnud võimalik välja lugeda näiteks seda, et neile kirjadele vastamine ning teabe ja dokumentide esitamine ei ole kohustuslik. Kui amet suhtleb isikuga ja küsib temalt teavet väljaspool maksumenetlust, ei ole maksukohustuslase ega kolmandate isikute õigused kaitstud sel määral, nagu need on kaitstud maksumenetluses. Sel juhul on piiratud ka isiku võimalused oma õigusi kaitsta.

Õiguskantslerile saadetud vastuses nõustus Maksu- ja Tolliamet, et isikule peab olema üheselt arusaadav, kas tema suhtes viiakse läbi maksumenetlust või mitte. Amet kinnitas, et vaatab oma tööprotsessid ja suhtluse maksumaksjatega põhjalikult üle.

Erakondade rahastamise järelevalve

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

Kaarel Tarand: „Nagu iga masin, hakkab ka iga inimeste elukorraldust mõjutav seadus vananema ja amortiseeruma vastuvõtmise hetkest. See kehtib kindlalt ka demokraatliku riigi ülesehitust, võimu- ja otsustusmehhanisme määravate seaduste kohta. Need vajavad korralist hooldust ja et elukeskkond, tehnoloogia, kombed ja tavad pidevalt muutuvad, siis ka uuendamist ning mõne elemendi täiendamist. Vastasel juhul kaotab seadus oma eluläheduse ja ei täida enam oma algset mõtet ja ülesannet.

Erakonnaseadus on näide selle kohta, kuidas ja millised riskid realiseeruvad, kui seadus jääb pikaks ajaks hooldamata. Lombakas seadus ei mõjuta ainult erakondade endi tegevust, vaid sunnib tühjale tööle seaduse rakendajaid.

Riigikogu on juba aastaid erakonnaseaduse muutmise ja täiendamise suhtes olnud äraootaval positsioonil, lootes, et Justiitsministeerium esitab valitsuse kaudu parlamendile valmislahenduse. Siiski ei saa ametnikud teha suuri poliitilisi valikuid, nende arutamise ja otsustamise koht on Riigikogus.

Üks näide. Maailmavaatest on saanud vaba, paindlik ja dünaamiline nähtus. Riigikogus väljendub see liikumises uste poolt akende alla. Ilmavaated muutuvad, inimesed liiguvad, aga raha mitte. Kas see on õiglane ning kõiki – ja mitte ainult erakondi ja Riigikogu liikmeid, vaid ka valijaid – rahuldav olukord, et erakondade riigieelarveline toetamine ei sõltu sugugi sellest, kuhu keegi tegelikult kuulub ja keda esindab, vaid ainult valimistulemusest?

Samasuguseid küsimusi poliitilise tegelikkuse ja erakonnaseaduse koos- või ebakõllalisuse kohta on rohkem. Mõnes lõikes on sellega ka järjekordselt kiire, sest kohaliku omavalitsuse volikogude valimiseni on jäänud vaid aasta.“

Juriidilise isiku väidetavalt ebaseaduslik annetus

Kümnete ERJK-le esitatud küsimuste hulgast torkas juhtumi erakordsuse ja suure avaliku tähelepanu tõttu silma sihtasutuse Liberaalne Kodanik (SALK) juhtum. Nimelt juhiti pärast 2023. aasta Riigikogu valimisi ERJK tähelepanu, otsekui oleks SALK teinud osale erakondadest

keelatud annetuse, võimaldades neil tasuta tutvuda sihtasutuse läbi viidud uuringute ja analüüside andmetega.

ERJK tutvus 25. septembri 2023 istungil erakondadelt saadud vastustega selle kohta, mil viisil nad SALK-i materjalile ligi pääsesid ja kuidas neid andmeid kasutasid. Ütlusi andis ERJK-le ka SALK-i juhataja Tarmo Jüristo, kes omakorda tutvustas sihtasutuse tööd ja eesmärke, samuti seda, millistel tingimustel võimaldas SALK ligipääsu oma tööle. SALK väitis, et sihtasutus erakondade tellimustöödega põhimõtteliselt ei tegele. Küll aga oli sihtasutus otsustanud, et osale parlamendivalimistel kandideerinud erakondadele ei võimaldata uuringutele ligipääsu.

See andis ERJK-le aluse uurida, kas SALK-i inforingi kuulunud erakonnad olid valimiste eel saanud sihtasutuselt tasuta teenust, mis erakonnaseaduse järgi kvalifitseerub juriidilise isiku keelatud annetuseks.

Kuu aega hiljem jõudiski ERJK otsusele, et neli valimistel kandideerinud erakonda – Reformierakond, Eesti 200, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ja Keskerakond – olid saanud 2023. aasta valimiste eel keelatud annetuse, mis vastavalt seadusele tuleb annetajale tagastada. SALK esitas vastuväite, et sihtasutus ei tegele teenuste osutamise, vaid oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamise. Need eesmärgid on liberaalse maailmavaate esindamine ning ühiskonnas esinevate seisukohtade ja eelistuste väljaselgitamine.

2024. aasta juulikuuks oli ERJK SALK-i majandusaruannete ning konkreetsete uuringute maksumuse ülevaadete alusel välja arvutanud väidetava keelatud annetuse summa ning saatis neljale erakonnale ettekirjutuse selle summa tagastamiseks. Kuna uuringute tulemused olid olnud osaliselt kättesaadavad ka avalikkusele, otsustas ERJK, et erakondadel tuleb tasuda 80 protsenti uuringute läbiviimiseks kulutatud rahast. Kolmel erakonnal – Reformierakonnal, Sotsiaaldemokraatlikul Erakonnal ja Eesti 200-l – paluti tagasi maksta 26 449 eurot ning Keskerakonnal 13 225 eurot. Vahetegu tuli sellest, et Keskerakond oli saanud teiste erakondadega võrreldes ligipääsu väiksemale andmehulgale.

ERJK esimees Liisa Oviir kommenteeris komisjoni otsust: erakonnad peaksid hoolikamalt mõtlema juriidilistelt isikutelt rahas mõõdetavate teenuste vastuvõtmise peale.

SALK-i juht Tarmo Jüristo aga leidis, et erakonnaseadust tuleks uuendada ning sõnastada viisid, kuidas kolmas sektor saab poliitikas kaasa rääkida.

Aastaülevaate valmimise ajal ei olnud teada, kas raha tagastamise nõude saanud erakonnad ERJK otsuse vaidlustavad või mitte, ning kuidas mõjutab juhtum erakonnaseaduse muutmist.

Õiguskantsler juhtis juba 2017. aastal Riigikogule tehtud [ettekandes](#) (vt alates p 20) tähelepanu sellele, et keelatud annetuse regulatsioon võib liigselt piirata vabakonna tegevusvabadust.