

Õigusriik



Mauri Gross. Sama lugu I. Õli puidul. 2023 (fragment teosest)

Õigusriigi põhimõtte kohaselt peavad avalikku võimu esindavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused tegutsema põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õigusriigi põhimõtte hõlmab ka võimude lahususe ja õiguskindluse põhimõtet ning keelab võimu kuritarvitamise. Kedagi ei tohi põhjendamatult ebavõrdselt kohelda ja kõigil peab olema ligipääs ausale kohtumõistmisele. Riik peab tagama inimeste põhiõigused, neid tohib piirata vaid siis, kui see on vältimatult vajalik.

Lõppenud ülevaateperioodil pälvis avalikkuse tähelepanu õiguskantsleri roll ja tegevuse piirid Riigikogu liikmelt saadikupuutumatuse äravõtmise ettepaneku menetluses. Seadusega õiguskantslerile lubatu ja Riigikogu ootuse konflikti lahendamiseks andis Riigikogu juhatus põhiseaduskomisjonile ülesande analüüsida õiguskantsleri pädevust saadikupuutumatuse äravõtmise protsessis.

Kodakondsuse andmise, elamislubade pikendamise ja isikut tõendavate dokumentide uuendamise protseduure varjutab jätkuvalt Venemaa algatatud sõda Ukrainas ning sellest johtuvad julgeolekuprobleemid Eestis. Õiguskantsleril tuli korduvalt juhtida Politsei- ja Piirivalveameti ning teiste riigiasutuste tähelepanu, et Eesti alalistel elanikel ja välismaalastel on kõigis toimingutes õigus eeldada seadustega ette nähtud protsesse, mida ei saa venitada ega moonutada, viidates pingestunud julgeolekuolukorrale.

Tavapäraselt esitati õiguskantslerile kaebusi kohtute ja kohtunike töö peale. Mitmed inimesed avaldasid rahulolematust selle üle, kuidas riigi- ja kohaliku võimu asutused nende kaebustele ja muudele avaldustele vastavad.

Saadikupuutumatus e äravõtmine

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 76 kohaselt on Riigikogu liige puutumatu ning teda saab kriminaalvastutusele võtta ja tema üle kohut mõista ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Sellekohase põhjendatud taotluse peab eelnevalt õiguskantslerile esitama riigi peaprokurör.

Õiguskantsleril tuleb seejärel ühe kalendrikuu jooksul otsustada, kas teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks või saata peaprokuröri taotlus Riigiprokuratuurile tagasi. Vajaduse korral tutvub õiguskantsler kriminaaltoimiku materjaliga, kuid ei kontrolli ega hinda kriminaalmenetluses kogutud tõendeid.

See põhiseaduse säte kaitseb Riigikogu liiget näiteks poliitilise tagakiusamise eesmärgil algatatud kohtuasjade eest. Kui Riigikogu otsustab õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus e ära võtta, ei tähenda see, et kahtlustatav Riigikogu liige on kuriteo toimepanemises süüdi. Riigikogu selline otsus üksnes võimaldab jätkata kriminaalmenetlust ja kohtus välja selgitada, kas väidetav kuritegu pandi toime või mitte.

Lõppenud ülevaateaastal esitas Riigiprokuratuur õiguskantslerile kaks taotlust Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus e äravõtmiseks.

2025. aasta novembris tegi õiguskantsler riigi peaprokuröri taotluse põhjal Riigikogule ettepaneku võtta saadikupuutumatus Kalle Grünthalilt. Riigiprokuratuur oli esitanud Kalle Grünthalile kahtlustuse karistusseadustiku (KarS) § 201 lõike 2 punktis 3 (omastamine ametisiku poolt) sätestatud kuriteo toimepanemises.

Kriminaalasja materjalidega tutvudes ei tuvastanud õiguskantsler kriminaalmenetluse jätkamist välistavaid asjaolusid. Toimiku kontrollimise põhjal polnud alust arvata ka seda, et kriminaalmenetlus oli algatatud või kahtlustus esitatud mõnel ebakohasel (näiteks poliitilisel või kättemaksust ajendatud) motiivil.

[Riigikogu arutas](#) õiguskantsleri ettepanekut 2. detsembri 2025. a istungil ning otsustas seda toetada: 53 Riigikogu liiget olid ettepaneku poolt ja 3 vastu.

2026. aasta märtsis tegi õiguskantsler riigi peaprokuröri taotluse põhjal Riigikogule ettepaneku võtta saadikupuutumatus Tõnis Mölderilt. Riigiprokuratuur kahtlustas, et Riigikogu liige Tõnis Mölder oli toime pannud KarS § 294 lõike 2 punktis 2 (ametiisikuna altkäemaksu küsimine ja altkäemaksu võtmisega nõustumine) ning KarS § 209 lõike 2 punktis 2 (kelmus ametiisiku poolt) sätestatud kuriteod.

Kriminaalasja materjalidega tutvudes ei tuvastanud õiguskantsler kriminaalmenetluse jätkamist välistavaid asjaolusid. Samuti ei olnud alust kahtlustada, et kriminaalmenetlus oli algatatud või kahtlustus esitatud mõnel ebakohasel motiivil.

Küll aga informeeris õiguskantsler Riigikogu kirjalikult ja märkis ka oma ettekandes, et õiguskantsleri roll piirdub saadikupuutumatuse võtmise protsessis enamasti vaid peaprokuröri taotluse edastamisega. Seaduse järgi saab õiguskantsler Riigikogule ettepaneku esitamata jätta üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu. Selline seaduse sõnastus annab üsna ühemõtteliselt edasi Riigikogu soovi: eeldatakse, et üldjuhul esitab õiguskantsler Riigikogule saadikupuutumatuse äravõtmise ettepaneku ning ta saab peaprokuröri taotluse tagastada vaid erandjuhul. Erandjuhtum on näiteks siis, kui materjalist nähtuvalt pole tegu üldse kuriteoga ja/või puuduvad igasugused tõendid või on väga selgelt rikutud menetlusnorme (nt tehti jälitustoiminguid ilma vastava loata). Erandjuhtum on ka see, kui ilmselgelt on tegemist poliitilisel motiivil toimuva menetlusega (ja see tuleb välja ka toimikust).

Ükskõik millisele asjaolule õiguskantsler sooviks peaprokuröri taotluse tagastamisel tugineda, peab ta suutma ära põhjendada, et süüdistuse esitamine on konkreetsel juhul ilmselgelt põhjendamatu ehk selles ei ole mingit kahtlust.

Paraku on viimastel saadikupuutumatuse äravõtmise aruteludel olnud Riigikogu ootus õiguskantsleri suhtes teistsugune. Tundub, et õiguskantslerilt oodatakse, et ta kontrolliks kogu menetluse (st kõigi menetlustoimingute) seaduslikkust ja põhjendatust, hindaks asjas

kogutud tõendeid ning annaks hinnangu ka menetluse perspektiivi kohta. Seda õiguskantsler aga teha ei saa.

Seadus keelab õiguskantsleril hinnata kriminaalmenetluses kogutud tõendeid ning ka seda, kas asjaosalistele kurnava ja riigile kuluka menetluse jätkamine on konkreetse asja olemust ja tehiosid arvestades põhjendatud. Riigikogu otsustas 9. detsembril 2014 muuta Riigikogu liikme staatuse seadust (RKLS) nõnda, et enam pole vahet, kas õiguskantsler tagastab saadikupuutumatus e aravõtmise taotluse peaprokurörile või mitte. Kui Riigikogu liige on kahtlustatav kuriteo toimepanemises, siis selle kuriteo aegumine peatub (RKLS § 18¹ lg 1). Riigikogu liige ei pääse menetlusest ka juhul, kui õiguskantsler tagastab taotluse prokuratuurile.

[Riigikogu arutas](#) õiguskantsleri ettepanekut. Ettepaneku poolt hääletas 44 Riigikogu liiget ja vastu oli üks. Kuna saadikupuutumatus e aravõtmiseks peab selle poolt hääletama vähemalt 51 Riigikogu liiget, jäi Tõnis Mölderile saadikupuutumatus alles.

Sellest olukorrast ajendatuna tegi Riigikogu juhatus põhiseaduskomisjonile ülesandeks analüüsida õiguskantsleri pädevust saadikupuutumatus e aravõtmise protsessis. Riigikogul on võimalik saadikupuutumatus e aravõtmise korda täpsustada või täiendada, kui soovitakse suurendada õiguskantsleri rolli saadikupuutumatus e aravõtmise menetluses.

Valimised ja Vabariigi Valimiskomisjon

[Vabariigi Valimiskomisjon](#) on moodustatud Riigikogu valimise seaduse alusel ning selle peamine ülesanne on teha õiguslikku järelevalvet valimistega seotud otsuste ja toimingute üle. Peale selle korraldab komisjon Vabariigi Presidendi ja Riigikogu juhatuse valimisi.

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

Vabariigi Valimiskomisjoni volitused kestavad neli aastat. Komisjoni kuuluvad seaduse alusel Riigikohtu esimehe nimetatud esimese astme kohtu kohtunik, Riigikohtu esimehe nimetatud teise astme kohtu kohtunik, õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik, riigikontrolöri nimetatud Riigikontrolli ametnik, riigi peaprokuröri nimetatud riigiprokurör, riigikantsleri nimetatud Riigikantselei ametnik, Audiitorkogu juhatuse nimetatud infosüsteemide audiitor. Igal Vabariigi Valimiskomisjoni liikmel on ka asendusliige.

Õiguskantslerit esindab komisjonis tema asetäitja ja nõunik, Õiguskantsleri Kantselei direktor Olari Koppel. Vabariigi Valimiskomisjon pidas lõppenud aruandeaastal 26 koosolekut. Valimiskomisjoni otsuste ja koosolekute protokollidega saab tutvuda [Riigikogu Kantselei dokumendiregistris](#).

Riigikohtu menetlusse jõudnud valimiskaebuste lahendid on välja pandud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse lahendite [registrisse](#) ja Riigi Teataja kodulehele. Süsteemse ülevaate valdavalt 2025. aasta kohalike volikogude valimistega seotud 60 valimiskaebustest leiab Riigikohtu aastaraamatu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste [alapeatükist](#), mille autor on Riigikohtu esimees Villu Kõve.

2026. aastal valimiskomisjoni töötempo rahunes, jaanuarist augustini lahendati kokku kuus valimiskaebust, millest enamik puudutas valimiste vaatlejate õiguste tagamist.

2020. aastal vallandunud koroonapandeemia tõi kaasa paindlikke võimalusi koosolekute korraldamiseks. Toona juurutatud veebi- ja hübriidkoosolekud tulid, et jääda, säästes muu hulgas ka valimiskaebuse esitajate ja kaebealuste aega. See, aga ka valimiste vaatlejate kasvav huvi valimiskomisjoni töös osalemise vastu ning mitmed valimiskaebuste menetlusest võrsunud Riigikohtu lahendid on armutult paljastanud vajaduse muuta, täiendada ja täpsustada valimiskomisjoni töökorda.

Eelkõige puudutavad vaidlused valimiskomisjoni koosolekul osalemise korda. Täpsustamist vajavad ka mõisted, eelkõige *valimiskaebuse* ja valimistega seotud *toimingu* mõiste sisustamine. Seetõttu koostatakse valimiskomisjoni uut töökorda ning see peaks saama valmis 2026. aasta lõpuks, enne 2027. aasta Riigikogu valimisi.

Erakondade rahastamise järelevalve

Erakonnaseadus näeb ette, et õiguskantsler määrab 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.

Ülevaateasta kestel alustas tööd erakondade rahastamise järelevalve komisjoni [uus koosseis](#)

Komisjoni eelmise koosseisu viimane tööaasta möödus ootuses, et Riigikogu kiidab heaks komisjoni töö tõhusust tagavad [erakonnaseaduse parandused](#). Muudatused jõustuvad 2026. aasta juunis, kuid need ei paku siiski lahendusi kõigile probleemidele.

Juttu tuleb kahest muudatusest, mis puudutavad vahetult Riigikogu ning poliitilises võistluses osalevaid erakondi ja valimisliite, aga ka nende partnereid.

Kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste aastal tegeleb ERJK valdavalt kaebuste ja pöördumiste lahendamise, mis käsitlevad valdades ja linnades võimul olijate avalike vahendite kuritarvitusi. Paradoksaalselt kaitsevad omavalitsused traditsiooniliselt ja õigustatult oma autonoomiat, seega justkui tahavad oma siseasjad alati ise korda ajada. Poliitilises võitluses sellest aga pahatihti loobutakse ning nii esitatakse kaebus poliitilise konkurendi peale otse riigi järelevalveorganile. Komisjon on sunnitud küll algatama menetlusi, ent eetilisi hinnangute asemel saab ta kontrollida üksnes väidetavate tegude õiguspärasuse rahalist külge.

Omavalitsuste infokanalites – olgu need tasuta jagatavad infolehed või ühismeedia kontod – eelise saamise rahaline väärtus jääb üldjuhul 50–100 euro piiresse. Pahatihti ei saa menetlusosalised lõpuni aru, kust täpselt jookseb piir lubatu ja keelatu vahel.

Niisama ebaselge on ka see, kui otstarbekas on sellised juhtumid anda riikliku järelevalve alla, sest juhtumi menetlemiseks võib kuluda kuni pool aastat. Kaebuste hulka arvestades kulutab see ERJK niigi nappi tegevusressurssi.

Hoolimata sellest, et ERJK on aastate jooksul korduvalt andnud soovitusi, kuidas valimisliidud ja erakonnad saaksid kohalikus omavalitsuses oma siseelu ja avalike vahendite õiguspärasest kasutamist paremini reguleerida ja kontrollida, ei ole ERJK-le esitatud kaebuste ja pöördumiste hulk kahanenud. Paraku ei toonud ka erakonnaseaduse muudatused erakondade ja eriti valimisliitude omavalitsusliku tegevuse järelevalvesse piisavat õigusselgust.

Aastatega on avalikkus üha taunivamalt suhtunud sellesse, et riigi õiguskaitseorganid algatavad mitmesuguseid menetlusi, lootes saada lõpuks kohtust ebaselge seaduse rakendamise asjus õigusselgust.

See on omamoodi nõiaring: Riigikogu kiidab kõigepealt heaks ebaselge seaduseelnõu ning õiguskaitseasutused peavad hakkama varem või hiljem ette tulevaid juhtumeid lahendades neid ebaselgeid paragrahve rakendama. Seda tehes saavad nad nii poliitilise kui ka meedia ja laiema avalikkuse hukkamõistu osaliseks. Kui rahvaesindus ei asu pärast menetluse

lõpetamist või lõplikku kohtuotsust seadust parandama, siis kõik kordub.

Seetõttu otsustas ka ERJK mitte edasi kaevata esimese astme [kohtuotsust](#) küsimuses, kas erakonnad on saanud keelatud annetuse Sihtasutuselt Liberaalne Kodanik. Selleks oli mitu põhjust, nende hulgas ka see, et järelevalve põhiülesanne ei ole pidada erakondadega lõputult kohtuvaidlusi õigusselguse saamiseks. Selguse võivad luua hoopis kiiremini ja ka ühiskonnale vähema kuluga erakonnad ise Riigikogus.

Õiguskantsler on aastaid osutanud, et Riigikogu peaks uuesti kaaluma, kas juriidilistelt isikutelt erakondadele annetuste tegemise keelamine on põhiseaduspärane. Ka tänavu jõustunud seadusemuudatused ei toonud sidusorganisatsioonide ega juriidiliste isikute annetuste küsimuses ammendavat selgust. Seetõttu võib arvata, et ERJK seisab peagi taas silmitsi kaebuste ja menetlustega, milles pole pikkadest ja kulukatest kohtuvaidlustest pääsu.

Riigikogu töö on vahetu mõju järelevalvele, õiguskaitseüsteemi mainele, demokraatia ja ausa poliitilise konkurentsi arengule, aga eeskätt erakondadele endile. Seepärast tasuks ka Riigikogu järgmisse koosseisu pretendeerivatel erakondadel hakata aegsasti mõtlema erakonnaseaduse parandamisele, et nii vabaneda probleemidest, mis juba silmapiiril paistavad.

Kodakondsus

Õiguskantsler on leidnud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuses arvukalt puudusi, mis on seotud välismaalaste õigustega, isikut tõendavate dokumentide väljaandmisega ning kodakondsuse küsimuste lahendamisega.

Õiguskantsleri poole pöördusid kaks täisealist noort murega, et PPA kavatses neilt ära võtta Eesti kodakondsuse, sest leidis, et neil võib olla sünniga omandatud Venemaa kodakondsus, kuigi seda kodakondsust pole neile kunagi vormistatud.

Mõlema noore ema oli Venemaa Föderatsiooni kodanik, kes oli jätnud oma alaealisele lapsele Venemaa kodakondsuse vormistamata. Avaldajad olid alaealisena saanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras.

PPA teatas mõlemale inimesele, et nad peavad endale vormistama Venemaa kodakondsuse ning seejärel sellest loobuma. Vastasel juhul kavatses PPA algetada menetluse, millega võetakse neilt Eesti kodakondsus ära.

Õiguskantsler [selgitas](#) avaldajatele ja PPA-le, et PPA-l ei ole õigust inimeselt sellises olukorras Eesti kodakondsust ära võtta. Samuti ei ole neil inimestel vaja pöörduda Eesti kodakondsuse säilitamiseks Venemaa Föderatsiooni Suursaatkonda ega endale Venemaa kodakondsust vormistada.

Iga riik määratleb ise, kes on tema kodanikud. Alles kodakondsuse vormistamise käigus tuvastab riik, kas inimesel on tõepoolest selle riigi kodakondsus. Kui inimene ei ole kodakondsust vormistanud, ei saa ta kasutada selle riigi kodakondsusega kaasnevaid õigusi ning tal ei ole selle riigi ees ka kohustusi. Kui kodakondsust ei ole õiguslikult vormistatud, siis ei ole inimese ja riigi vahel tegelikku kodakondsussuhet. Meelevaldne ja ebamõistlik on nõuda, et täisealine inimene peab Eesti kodakondsuse säilitamiseks vormistama endale välisriigi kodakondsuse ainuüksi sel eesmärgil, et sellest loobuda.

Siseminister nõustus õiguskantsleriga ja saatis PPA-le kirja, milles palus peatada sellistel juhtudel Eesti kodakondsuse äravõtmise menetlused.

Lisaks selgus esitatud avaldustest, et PPA pole jätkuvalt järginud kodakondsuse äravõtmise menetlustes Euroopa Liidu õigust. Euroopa Kohus on sedastanud, et otsustades kodakondsuse äravõtmise üle, tuleb järgida proportsionaalsuse põhimõtet, kui kodakondsuse äravõtmise korral kaotaks inimene Euroopa Liidu kodaniku staatuse ja sellega kaasnevad õigused (vt nt Euroopa Kohtu otsused [C-135/08](#), Janko Rottmann vs. Freistaat Bayern, 02.03.2010, punktid 55–59; [C-221/17](#), Tjebbes jt vs. Minister van Buitenlandse Zaken, 12.03.2019, p 40). Niisugune nõue seondub [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) artikli 20 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse tagamisega. See tähendab, et sellises olukorras ei tohi inimeselt Eesti kodakondsust automaatselt ära võtta, kuigi tal võib olla ka muu riigi kodakondsus.

See Euroopa Liidu õigusest tulenev kohustus on vahetult kohaldatav. Seega tuleb PPA-l järgida seda põhimõtet ka olukorras, kus Eesti riigi õigusaktid on vastuolu Euroopa Liidu õigusega. Sellises olukorras peab kodakondsuse äravõtmise otsustamisel lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest isegi siis, kui kodakondsuse seadus seda ette ei näe.

Riigikogu menetluses on kodakondsuse seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([932 SE](#)). Selle eelnõuga on kavas muu hulgas ette näha, et Eesti kodakondsust ei või inimeselt ära võtta, kui teise riigi kodakondsust ei ole vormistatud.

Sama eelnõuga soovitakse lahendada küsimus kodakondsuseta lastele Eesti kodakondsuse andmise kohta, millele õiguskantsler juhtis tähelepanu [eelmise ülevaateaasta kokkuvõttes](#). Eelnõuga on plaanis näha ette õiguslik alus Eesti kodakondsuse andmiseks kodakondsuseta lastele, kui lapse mõlemad vanemad on kodakondsuseta inimesed, kuid vähemalt üks vanematest pole enne lapse sündi elanud Eestis vähemalt viis aastat.

Õiguskantsler sai mitu avaldust ka selle kohta, et seadus ei võimalda taotleda Eesti kodakondsust inimestel, keda ei ole vabastatud Ukraina kodakondsusest.

Õiguskantsler [leidis](#), et konkreetsel juhul pole põhjust pidada kodakondsuse seadust põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigil on kodakondsuse omandamise tingimuste kehtestamisel ulatuslik kaalutlusruum. Niisiis ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks seda, kui teisest kodakondsusest vabastamine võib küll võtta aega, kuid seda pole alust pidada võimatuks või ilmselgelt perspektiivituks. Seetõttu ei ole põhjust nõuda, et Ukraina kodanikele tehtaks teisest kodakondsusest vabastamise nõudmisel erandeid.

Välismaalaste õigused

Viimase aasta jooksul on õiguskantslerile esitatud arvukalt avaldusi, mis puudutavad elamisloataotlusi ja välismaalaste õiguslikku staatust.

Eesti kodaniku abikaasale elamisloa taotlemine

Üks korduv teema on olnud Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmine.

Õiguskantsler saatis Riigikogu põhiseaduskomisjonile [märgukirja](#), milles leidis, et kaks välismaalaste seaduse sätet, mis puudutavad Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmist, on vastuolus põhiseadusega. [Välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 139 näeb ette, et Eesti kodaniku abikaasale elamisluba taotledes peab inimene tõendama püsiva legaalse sissetuleku olemasolu. Õiguskantsleri hinnangul on see tingimus vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1.

Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmisest keeldumiseks ja tema riiki elama asumise takistamiseks või riigist väljasaatmiseks peavad olema väga kaalukad põhjused. Seetõttu ei tohiks lubada elamisloa andmisest keelduda ainuüksi sellepärast, et inimesel pole välismaalaste seaduse tähenduses piisavat sissetulekut. Eesti kodaniku õigus elada Eestis kaalub igal juhul üles legaalse sissetuleku nõude täitmise kohustuse. Kui Eesti kodanikul ei ole

võimalik elada Eestis koos oma abikaasaga, peaks ta Eestist lahkuma.

Näiteks kajastati meedias juhtumit, kui Eesti kodanikul ei lubatud asuda Eestisse elama koos oma Suurbritannia kodanikust abikaasaga. Elamisloa andmisest keelduti muu hulgas sel põhjusel, et abikaasal polnud seadusega nõutavat legaalset sissetulekut, kuigi tal olid olemas elatusvahendid. Probleem on ka selles, et praegu jäetakse vormilistel põhjustel osa seaduslikke sissetulekuid seaduse mõttes piisava sissetuleku hulka arvestamata. See on ebaõiglane ja ebaloogiline.

Õiguskantsler leidis, et välismaalaste seadust tuleks muuta nii, et Eesti kodaniku abikaasale või registreeritud elukaaslasele elamisloa taotlemisel ei rakendataks legaalse sissetuleku tõendamise nõuet. Ühtlasi tuleks õiguskantsleri hinnangul täpsustada sissetulekute loetelu, mida võetakse arvesse juhul, kui inimene peab tõendama legaalse sissetuleku olemasolu. Igasugust tulu, mis on teenitud seaduslikult, peaks saama arvestada ka elamisloa menetluses.

Põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1 on vastuolus ka välismaalaste seaduse § 142 lõige 1, sest see võimaldab jätta Eesti kodaniku abikaasa või registreeritud elukaaslase elamisloataotluse rahuldamata pelgalt selle tõttu, et neil inimestel on teoreetiliselt võimalik elama asuda mõnda teise riiki. Kuna Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis, ei saa keelduda tema abikaasale elamisluba andmast ainuüksi selle tõttu, et abikaasadel võib olla võimalik elada ka mõnes teises riigis.

Pangakonto väljavõtete küsimine

Õiguskantslerile esitatud avaldustest selgus, et PPA nõuab elamisloataotlust lahendades inimestelt pangakontode täielikke väljavõtteid filtreerimata kujul. Avaldustest ilmnes, et PPA ametnikud on nõudnud inimestelt neid andmeid isegi rohkem kui kahe aasta pikkuse perioodi kohta.

PPA ametnikud põhjendasid pangakonto väljavõtete nõudmist vajadusega kontrollida, kas inimesel on piisav legaalne sissetulek, kas ta on kasutanud varem elamisluba eesmärgipäraselt ja elanud tegelikult Eestis. Ühtlasi saab PPA neist väljavõtetest teada inimestevaheliste suhete kohta.

Õiguskantsler leidis, et selline tegevus on õigusvastane. Elamisloataotluse menetluses ei ole lubatud nõuda inimeselt tema pangakontode täielikke väljavõtteid. Õiguskantsler [soovitas](#) PPA-l viia oma halduspraktika kooskõlla põhiseaduse ja seadustega ning lõpetada elamisloa taotlejatelt pangakontode väljavõtete nõudmine.

Vajadusel on võimalik paluda inimesel esitada kontoväljavõtte konkreetsete maksete kohta, mis puudutavad neid asjaolusid, mida on vaja menetluse käigus kontrollida. Põhiseadus, seadused ega Euroopa Liidu õigusaktid ei luba nõuda inimestelt pangakontode täielikke väljavõtteid filtreerimata kujul. Pealegi saab elamisloataotluse üle otsustamiseks vajalikke asjaolusid kontrollida ka muude tõendite alusel. Näiteks võib kontrollida Maksu- ja Tolliameti andmeid või paluda inimesel esitada tööandja tõend sissetuleku kohta või tõend konkreetse sissetuleku laekumise kohta. Lisaks on võimalik küsida muid tõendeid Eestis elamise või peresuhete kohta. Nõnda ei kohustata inimest avaldama isiklikke andmeid, mille avaldamine rikub inimese eraelu puutumatust ning mis ei ole elamisloataotluse lahendamiseks ka vajalikud.

PPA ei järginud õiguskantsleri soovitusi. PPA ei nõustunud sellega, et elamisloataotluse menetluses ei või küsida pangakonto täielikke väljavõtteid, juhul kui registritest ei saa kätte vajalikku informatsiooni (nt andmeid sissetuleku kohta). Seetõttu tegeleb õiguskantsler selle küsimusega edasi.

Kuigi elamisloa taotleja peab tõendama sissetuleku olemasolu õigusaktidega sätestatud määras, ei pea ta avaldama PPA-le oma majanduslikku olukorda tervikuna. Samuti ei saa pangakontode väljavõtteid nõuda sel põhjusel, et andmeid ei esine registris. Vastavaid andmeid saab tõendada konkreetsete väljavõtete või muude tõenditega. Niisiis piisab, kui inimene tõendab konkreetsete sissetulekute olemasolu. PPA-l ei ole õigust tutvuda kogu tema pangakonto väljavõttega, mis sisaldab äärmiselt isiklikke andmeid.

PPA on küsinud elamisloa taotlejalt ka kolmandate isikute (elamisloa alusel Eestis viibiva ning elamisluba taotleva isiku vanemate ja täisealiste laste) andmeid, sealhulgas pangakontode tervikväljavõtteid, töölepinguid, andmeid sotsiaalkindlustuse, ettevõtte klientide jm kohta. PPA ametnikud ei selgitanud, mis eesmärgil ja mis õiguslikul alusel neid andmeid nõuti, mistõttu pidid inimesed selle kohta korduvalt selgitusi küsima.

PPA-l ei ole õigust nõuda elamisloataotluste menetluses eraelulisi isikuandmeid kolmandate isikute kohta, sealhulgas vanemate ja täiskasvanud laste kohta, kes elavad iseseisvalt oma elu, ei ela Eestis ega soovi Eestisse elama asuda. Kui nad sooviksid Eestisse elama asuda,

tuleks vajalikke andmeid küsida neilt endilt.

PPA peadirektor möönis, et PPA-l pole kolmandate isikute kohta andmete nõudmiseks piisavalt alust ning lubas muuta PPA menetluspraktikat.

Haldusorgan peab andmete nõudmist selgitama viivitusega ja vastama inimesele ammendavalt, nii et tal oleks võimalik aru saada, miks haldusorgan neid andmeid temalt küsib. Seega ei piisa sellest, et PPA viitab andmeid küsides üksnes üldisele õiguslikule alusele.

Kolmandate riikide kodanikest püsielanike õigused

Mitmest avaldusest selgus, et PPA on kavatsenud Eestist välja saata siin sündinud ja üles kasvanud Venemaa Föderatsiooni kodanikke või ebaselge kodakondsusega inimesi, kui nad on pannud toime kasvõi väikesi rikkumisi.

Näiteks pöördus õiguskantsleri poole noor mees, kes oli unustanud õigeaegselt pikendada oma elamisloakaarti ja elamisluba. PPA jättis tema elamisloataotluse vastu võtmata ning tegi talle selle asemel lahkumisettekirjutuse. Kui kohus andis võimaluse kompromissi leidmiseks, võttis PPA küll uue elamisloataotluse menetlusse, kuid teatas kavatsusest jätta talle elamisluba ikkagi andmata, sest inimene ei saanud täita teatud tingimusi. Jäeti arvestamata asjaolu, et ilma elamisloata polnud inimesel võimalik töötada. Lisaks viivitas PPA tema taotluse lahendamisega – õiguskantsleri poole pöördumise ajaks oli menetlus kestnud juba üle kahe kuu.

Elamisloataotluse menetluse läbivaatamisel tuleb arvestada ka taotleja olukorda. PPA on kohustatud elamisloataotluse lahendama nii kiiresti kui võimalik. Sellises olukorras ei või menetlusega viivitada.

Teisel juhul jättis PPA pikendamata Eestis sündinud ja siin kogu elu elanud naise elamisloa, sest taotleja oli toime pannud poevargusi. PPA kavatses naise ja ta eelkooliealise lapse Eestist välja saata.

Põhiseadus kaitseb ka Eestis sündinud ja siin pikaajaliselt elanud välismaalase õigust Eestis elada. Põhiseaduse § 26 näeb ette õiguse eraelu puutumatusele. Selle põhiõiguse kaitsealasse kuuluvad ka pikaajaliselt riigis elanud välismaalased. Pikka aega riigis elanud välismaalase võib välja saata vaid juhul, kui selleks on ülekaalukas ühiskondlik huvi ning selline otsus on mõõdukas, vajalik ja kooskõlas taotletava eesmärgiga (vt Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoda) kaasus: Slivenko vs. Läti, 09.10.2003, 48321/99, p 113).

Välismaalase väljasaatmiseks peavad olema väga kaalukad põhjused, kui see inimene on elanud seaduslikult selles riigis kogu oma lapsepõlve ja/või noorusaja (nt Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasused: Levakovic vs. Saksamaa, 23.10.2018, 7841/14, p 41; Savran vs. Taani, 07.12.2021, 57467/15, p 186).

Põhiseaduse §-dest 26 ja 27 tulenev perekonnapõhiõigus kaitseb perekonda, kus kooselukaaslased ei ole abielus (Riigikohtu 19.06.2000 otsus, 3-3-1-16-00, p 1). See tähendab, et välismaalase riigist väljasaatmisel tuleb arvestada ka tema peresuhteid, sealhulgas elukaaslase olemasolu.

Niisiis ei saa pikaajaliselt Eestis elanud välismaalast riigist välja saata üksnes sel põhjusel, et inimesel on jäänud riigis elamise seaduslik alus pikendamata või et ta on toime pannud väiksema tähendusega süütegusid.

Lahkumisettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kehtestamine

Mitmetest avaldusest on selgunud, et PPA ei järgi lahkumisettekirjutust tehes, inimest riigist välja saates ning sissesõidukeeldu kehtestades põhiseaduse ega Euroopa Liidu õiguse nõudeid. Näiteks on mitmetest avaldustest tulnud esile, et PPA teeb inimesele lahkumisettekirjutuse ja kehtestab sissesõidukeelu ainuüksi selle tõttu, et inimene on viibinud riigis seadusliku aluseta. PPA ei arvesta seejuures olulisi asjaolusid, näiteks perekonna olemasolu vms.

Eesti seadused ei ole kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga [2008/115/EÜ](#), mis sätestab ühised nõuded ja korra Euroopa Liidu liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise kohta. See direktiiv näeb ette, et otsustades riigist väljasaatmise üle, peab PPA arvestama ka inimese perekonnaeluga. Euroopa Kohus on sedastanud, et vastav säte on vahetult kohaldatav. Õiguskantsler tegeleb selle küsimusega edasi.

Õiguskantslerile on esitatud avaldusi ka selle kohta, et PPA ei vaata üle juba tehtud lahkumisettekirjutuse õiguspärasust, kui inimese staatus on menetluse käigus oluliselt muutunud. Näiteks tegi PPA lahkumisettekirjutuse inimesele, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus jäeti rahuldamata. See inimene abiellus Eesti kodanikuga. PPA jättis lahkumisettekirjutuse pärast seda jõusse, kuigi lahkumisettekirjutuse tegemisel ei olnud selle asjaoluga arvestatud. Õiguskantsleri menetluse tulemusena peatas PPA siiski

lahkumisettekirjutuse kehtivuse ja väljastas inimesele elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks.

Haldusmenetluse nõuete järgimine

Õiguskantslerile esitati väga palju avaldusi selle kohta, et PPA ei järgi elamisloataotluste läbivaatamisel haldusmenetluse nõudeid.

Ka lõppenud ülevaateasta jooksul esitasid paljud inimesed kaebusi selle kohta, et PPA rikub nende õigusi, sest elamisloataotlust ei saa esitada muul viisil, kui tuleb PPA teenindusbüroos vastuvõtuaeg kinni panna. Samal ajal ulatusid vastuvõtu ooteajad enam kui kolme kuuni.

Niisuguses olukorras on ettevõtjatel keeruline välismaalasi Eestisse tööle kutsuda ning raskusi võib tekkida ka peredel. Inimesed on pidanud näiteks taotlema pikaajalist viisat, kuigi tegelikult soovisid nad saada elamisluba.

Õiguskantsler saatis 2017. aastal [PPA-le märgukirja](#) selle kohta, et elamisloataotluse esitamiseks vastuvõtuaja broneerimise nõue on vastuolus seaduse ja hea halduse tavaga. Õiguskantsleri hinnangul peab inimestel olema võimalik soovi korral esitada elamisloataotlus elavas järjekorras. Taotluse esitamiseks aja broneerimine saab olla vaid vabatahtlik valik.

Mõistagi on õigusvastane ja vastuolus hea halduse põhimõttega ka see, kui vastuvõtuaega ei ole võimalik broneerida mõistliku aja jooksul. Kolmekuune ooteaeg on ebamõistlikult pikk. Sellega takistab PPA inimeste juurdepääsu menetlusele. Sama aja jooksul peaks PPA tegema elamisloataotluse kohta juba sisulise otsuse (vt siseministri [määruse](#) § 26 lg 1, § 44 lg 1). Seega on PPA selline tegevus vastuolus põhiseaduse §-dega 3 ja 14.

PPA on varem teatanud, et kui inimese taotlus on kiireloomuline, lubatakse see esitada ka elavas järjekorras. PPA selgitas lisaks, et kui inimene soovib elamisloa või selle pikendamise taotluse esitamiseks PPA teenindusbüroos aega broneerida, tuleks pöörduda PPA migratsiooninõustajate poole.

Elamisloataotlust peab olema võimalik esitada kiiresti kõigis Eesti piirkondades, et inimesed ei peaks otsima, millises teenindusbüroos on vabu aegu.

Õiguskantsler palus ka Häirekeskusel tagada, et riigiinfotelefoni töötajad teavitaksid inimesi võimalusest pöörduda PPA migratsiooninõustajate poole, kes aitavad leida sobiva lahenduse taotluse esitamiseks väljaspool broneerimissüsteemi.

Menetluse pikkus

Endiselt on probleemiks ka see, et PPA viivitab elamisloataotluste läbivaatamisega, mistõttu vältavad menetlused liiga pikka aega. Sageli on need menetlused kestnud kauem kui kuus kuud, kuid mõnel juhul isegi kauem kui kümme kuud.

Menetluste materjalidest on näha, et ametnikud on teinud menetlustoiminguid alles mitme kuu möödumisel pärast taotluse esitamist. Selle tulemusena on osa toiminguid korratud (nt sissetulekute kohta uuesti andmeid küsitud). Dokumentide vormistamise puudustele (nt apostillimise nõudele) on tähelepanu juhitud alles vahetult enne seda, kui tulnuks juba teha otsus taotluse kohta.

Arvamus Riigikohtule

Õiguskantsler esitas Riigikohtule arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas (nr 3-25-79), milles Tallinna Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks varasema välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 7 lõike 2. Selle sätte kohaselt ei peetud pagulase perekonnaliikmeks tema elukaaslast, kellega abiellumine või kooselu registreerimine oli pagulase päritoluriigis õiguslikult võimatu.

Õiguskantsler [leidis](#), et VRKS § 7 lõige 2 koostoimes sama paragrahvi lõikega 5 on vastuolus põhiseaduse §-dega 12, 26 ja 27 osas, milles need ei võimaldanud lugeda pagulase perekonnaliikmeks tema tegelikku elukaaslast, kui perekond on tõendatult koos elanud enne Eestisse saabumist ning kui abiellumine või kooselu registreerimine ei olnud pagulase päritoluriigis õiguslikult võimalik.

Riigikohus [tunnistas](#) kõnealuse sätte põhiseadusega vastuolus olevaks.

Isikut tõendavad dokumendid

Õiguskantslerile saadetud avaldustest on selgunud, et Politsei- ja Piirivalveamet on nõudnud naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse saanud inimestelt, kes taotleavad uut ID-kaarti, mitmeid kinnitusi ja lisadokumente, mille küsimiseks pole seaduslikku alust. Näiteks küsis PPA ühelt inimeselt kirjalikku kinnitust selle kohta, et tal ei ole ühegi muu riigi kodakondsust. Temalt küsiti ka lisadokumente, millisel õiguslikul alusel ta elab Itaalias. PPA teatel on selline andmete nõudmine halduspraktikas tavapärane.

Niisugune tegevus on õigusvastane, sest Eesti kodanikule ID-kaardi väljaandmise üle otsustamiseks pole alust selliseid andmeid nõuda. PPA võib küsida ID-kaardi uuendamist taotlevatelt inimestelt ainult neid andmeid ja tõendeid, mis on seotud isikut tõendava dokumendi väljaandmise otsustamisega. PPA ei tohi inimeselt küsida selliseid andmeid ja dokumente, mida õigusaktid ette ei näe ning millest isikut tõendava dokumendi väljaandmise otsus ei sõltu.

Seega ei tohi PPA keelduda ID-kaardi väljastamisest, kui inimene jätab alusetutele lisaküsimustele vastamata. Ebaseaduslike andmete nõudmise tõttu ei tohi ID-kaardi väljaandmise tähtaega edasi lükata.

Euroopa Liidu kodanikel on õigus Euroopa Liidus vabalt liikuda ja elukohta valida. Teises riigis elamise seaduslikkuse kohta ei tohi küsimusi esitada ka siis, kui Eesti kodanik elab uue ID-kaardi tellimise ajal väljaspool Euroopa Liitu. Sellisel juhul kontrollib vajadusel neid asjaolusid riik, kus Eesti kodanik parajasti elab. Seadus ei luba kasutada ID-kaardi või passi uuendamist selleks, et nõuda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud inimestelt kinnitust või tõendit, et neil pole ühegi teise riigi kodakondsust. Hea halduse tava kohaselt ei tohi inimesi eksitada, jättes neile mulje, et nad peavad vastama küsimustele, mille esitamist seadus ette ei näe.

PPA-l tuleb viia halduspraktika kooskõlla põhiseaduse ja seadusega. Inimestelt tohib isikut tõendava dokumendi väljaandmisel küsida vaid selliseid andmeid, mille küsimiseks on õiguslik alus ning mis on seotud dokumendi väljaandmise otsustamisega.

Lapse dokumentide väljastamine Selveri kauplustes

Õiguskantslerile esitati avaldus selle kohta, et Selveri kauplustes väljastatakse lapse dokumendid üksnes sellele lapsevanemale, kes on neid dokumente taotlenud. Teisel hooldusõiguslikul vanemal ei ole võimalik kauplusest lapse dokumente kätte saada.

Õiguskantsler [leidis](#), et selline halduspraktika on vastuolus seadusega.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamine on üks riigi põhiülesandeid. Dokumentide väljastamise tingimused on reguleeritud seadusega. Ka juhul, kui riik on andnud isikut tõendavate dokumentide väljastamise ülesande halduslepingu alusel osaliselt üle eraõiguslikule isikule (dokumente väljastab AS Selver), tuleb dokumentide kätteandmisel järgida kõiki seadustega sätestatud nõudeid.

Perekonnaseaduse § 120 lõike 1 kohaselt on hooldusõiguslik vanem lapse seaduslik esindaja. Lapse seadusliku esindaja esindusõigust saab piirata vaid kooskõlas seadusega. Seadus ei sea dokumentide väljastamisele piiranguid sõltuvalt sellest, kumb vanem on lapsele dokumente taotlenud. Seega on õigus lapse dokument kätte saada mõlemal hooldusõiguslikul vanemal, olenemata sellest, kes lapsele dokumente taotles.

Õiguskantsler palus tagada, et mõlemal hooldusõiguslikul vanemal oleks võimalik lapse isikut tõendav dokument kätte saada ka siis, kui selle väljastab eraõiguslik isik, ja sõltumata sellest, kes on esitanud lapse dokumentide taotluse. Õiguskantsler nõustus, et Selveri töötajatele ei saa anda täielikku juurdepääsu kõigile rahvastikuregistris olevatele andmetele, selleks et töötaja saaks kontrollida vanema esindusõigust. Toimingu sujuvaks korraldamiseks oleks Selveri töötajal vaja saada jah- või ei-vastus küsimusele, kas lapse dokumendile järele tulnud vanemal on õigus lapse dokumenti kätte saada.

Kuna sellise lahenduse rakendamine võtab aega, tuleb seni kasutada muid võimalusi. Näiteks on võimalik, et PPA ametnikud kontrollivad ise mõlema hooldusõigusliku vanema andmeid ning teevad selle informatsiooni kättesaadavaks Selveri töötajatele. Samuti tuleb võimaldada lapse dokumentide väljastuskohta muuta, ilma et selle eest nõutaks täiendavat riigilõivu. Väljastuskoha muutmise korral tuleb dokumendid toimetada teise väljastuskohta nii kiiresti kui võimalik. Lapsele dokumenti taotlevale vanemale tuleks ka paremini selgitada, et Selverist saab dokumendi ilma lisatoiminguteta kätte ainult dokumendi taotluse esitanud vanem.

PPA vastas õiguskantsleri soovitusel, et teisel lapsevanemal on võimalik oma lapse dokument Selverist kätte saada siis, kui ta esitab selle kohta PPA-le eraldi taotluse. Nii saab PPA kontrollida teise vanema esindusõigust.

Peatselt pärast uue korra sisseseadmist sai õiguskantsler kaebuse, et selline lahendus on liiga bürokraatlik. Õiguskantsler tegeleb selle küsimusega edasi.

Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisloakaart

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Euroopa Liidu õigusega on kooskõlas, et Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisloakaardi eest peab maksma märkimisväärselt kõrgemat riigilõivu kui Eesti kodaniku või Euroopa Liidu kodanikule väljastatava isikut tõendava dokumendi eest.

Õiguskantsler leidis selles asjas mitu rikkumist ning saatis sellega seoses [soovituse](#) PPA-le.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiivi 2004/38/EÜ](#) artikli 25 lõike 2 kohaselt ei tohi võtta Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele elamisloakaardi väljaandmise eest suuremat riigilõivu kui Eesti kodaniku dokumentide väljaandmise eest. Eesti seaduste kohaselt on aga Euroopa Liidu kodanike perekonnaliikmetelt nõutav riigilõiv mitu korda suurem. Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike ID-kaardi väljaandmise eest võetakse üldjuhul riigilõivu 45 eurot, kuid Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisloakaardi eest nõuti 115 eurot.

Ka Euroopa Komisjon on selgitanud, et direktiivi kohaselt ei või Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmelt võtta kõrgemat riigilõivu, kui on kehtestatud Eesti kodanikele ID-kaardi väljaandmise eest.

Õiguskantsler leidis, et direktiivi 2004/38/EÜ artikli 25 lõige 2 on vahetult kohaldatav. PPA on kohustatud rakendama Euroopa Liidu õigust, kui see on vahetult kohaldatav. Sellisel juhul tuleb jätta Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevad riigisisese õigusakti sätted kohaldamata. Õiguskantsler palus PPA-l hüvitada avaldajale makstud riigilõivu osa, mis ületas 45 eurot.

Õigusvastane oli ka see, et PPA väljastas Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele elamisloakaardi lühema kehtivusajaga kui viis aastat. Sellise tähtaja kehtestamisega sooviti saavutada olukorda, et Euroopa Liidu perekonnaliikme elamisloakaart kehtib sama kaua kui Euroopa Liidu kodaniku ID-kaart.

Õiguskantsler leidis, et see on vastuolus direktiivi 2004/38/EÜ artikli 11 lõikega 1. Direktiivi artikli 11 lõike 1 järgi tuleb ka perekonnaliikmele välja anda elamisloakaart vähemalt viieks aastaks, välja arvatud siis, kui on alust arvata, et Euroopa Liidu kodanik kavatseb Eestist varem lahkuda. Ka Euroopa Komisjon on asunud seisukohale, et ei ole põhjendatud anda perekonnaliikmele elamisloakaarti lühemaks tähtajaks kui viieks aastaks ainuüksi seetõttu, et see vastaks Euroopa Liidu kodaniku ID-kaardi kehtivusajale.

Õiguskantsler palus PPA-l tagada, et ka Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmetele antaks välja elamisloakaart, mille kehtivusaeg oleks üldjuhul viis aastat. PPA järgis õiguskantsleri soovitusi.

Neidsamu küsimusi puudutab muu hulgas ka Riigikogu menetluses oleva kodakondsuse seaduse muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([932 SE](#)).

Õiguskantsleri eelmise aasta tegevuse ülevaates käsitleti ka probleemi, mis puudutas Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele alalise elamisõiguse andmise tingimusi. Probleem oli selles, et alalise elamisõiguse andmiseks vajaliku perioodi hulka ei arvestatud kogu Eestis elamise aega. Tõllal teatas Siseministeerium, et PPA muutis halduspraktikat ja viis selle kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. Selle tulemusena arvestatakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme alalise elamisõiguse tekkimiseks vajaliku viieaastase Eestis elamise perioodi hulka ka tema tähtajalise elamisõiguse taotluse läbivaatamise aeg ning sellele vahetult eelnenud Eestis ajutise viibimise aeg, mitte ainult tähtajalise elamisõiguse alusel viibimise aeg.

Eelnõuga 932 SE on kavas muuta Euroopa Liidu kodaniku seadust ning viia vastavad sätted kooskõlla Euroopa Liidu õigusega.

Kohtusüsteem

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

[Kohtute haldamise nõukoda](#) kogunes 2025. aasta teisel poolel istungile kahel korral ja 2026. aasta esimesel poolel kolmel 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. Distsiplinaarasjas teeb lõpliku otsuse Riigikohtu juures tegutsev distsiplinaarkolleegium.

Distsiplinaarmenetluse algatamise üle otsustades ei anna õiguskantsler 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 peamiselt siiski sellistes asjades, millesse õiguskantsler sekkuda ei saa. Enamasti ei ole inimesed rahul kohtulahendiga või sellega, kuidas kohus on hinnanud tõendeid. Seega oodatakse, et õiguskantsler sekkuks kohtumenetlusse ja annaks hinnangu kohtu tehtud lahendile. Seda õiguskantsler teha ei saa, sest põhiseaduse järgi mõistab õigust kohus ja õigusemõistmise sisulistele küsimustele saab hinnangu anda üksnes

kõrgema astme kohus.

Igal aastal on olnud siiski ka juhtumeid, kus õiguskantsler kontrollib kohtute infosüsteemis kohtunike tööd lähemalt, jõudmaks selgusele, kas on põhjust alustada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust. Lõppenud ülevaateperioodil oli selliseid juhtumeid 18. Õiguskantsler ei leidnud ühelgi juhul põhjust kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust algatada.

Peamiselt kaevati õiguskantslerile selle pärast, et tsiviilkohtumenetlused venivad pikale. Tsiviilvaldkonna kohtuasju lahendavate kohtunike töökoormus on viimastel aastatel aina suurenenud ja seetõttu võtab kohtuasjade lahendamine varasemast rohkem aega. Ühelgi juhul ei olnud aga põhjust kohtunikule ette heita põhjendamatut venitamist kohtuasja lahendamisega. Menetlus oli pikenenud kas menetluse asjaolude tõttu (nt menetlusosalised esitasid kohtule arvukalt taotlusi, mida kohtunik pidi lahendama) või kohtuniku suure töökoormuse tõttu. Õiguskantslerile esitatud avaldustest on näha, et inimestel on väga erinev ootus sellele, kui kiiresti peaks kohus vaidluse lahendama.

Kohtuasju lahendamise järjekorda seades lähtuvad kohtunikud [kohtumenetluse heast tavast](#). See tähendab, et tsiviilkohtumenetluses tuleb teatud kohtuasjad lahendada esmajärjekorras (nt alaealise huvidega seotud kohtuasjad). Ülejäänud tsiviilasju lahendab kohus üldiselt selles järjekorras, nagu need kohtusse jõuavad.

Mitmed kohtunikukohad (kokku 14) on olnud pikka aega täitmata ning ka see mõjutab ametisolevate kohtunike koormust. Kevadel kuulutas justiits- ja digiminister välja konkursi kõigi täitmata kohtunikukohtade täitmiseks, seega peaks kohtunike suur töökoormus lähiaastatel ehk mõnevõrra leevendust saama.

Kaevati ka selle peale, et kohtumenetluses on teisele poolele alusetult avaldatud isikuandmeid ja et inimesele pole kohtudokumente nõuetekohaselt kätte toimetatud. Ka nendel juhtudel ei olnud õiguskantsleril kohtunike tegevusele etteheiteid.

Hulk kaebusi puudutas laste hooldusõiguse jagamist või lapsele elatise maksmist. Vanemad ei olnud rahul kohtuniku tehtud lahendiga ning seadsid kahtluse alla kohtuniku erapooletuse. Õiguskantsler ei tuvastanud ühelgi juhul, et kohtunikud oleksid olnud sellistes kohtuasjades erapoolikud.

Avaldustele vastamine

Inimesed pole sageli rahul sellega, kuidas ametiasutused on nende avaldusi lahendanud.

Õiguskantsler kontrollib, kas ametiasutused järgivad oma töös seadusi, sealhulgas hea halduse põhimõtteid. 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 nende tegevuse või tegevusetuse tõttu teadmatusse või ebamäärasesse olukorda.

Probleem algab juba sellest, kui asutus jätab pöördumise registreerimata.

[Avaliku teabe seadusega](#) (AvTS § 12 lg 1 p 1) on määratud, et taotlused ja muud dokumendid tuleb asutuse dokumendiregistris registreerida hiljemalt saabumise päevale järgneval tööpäeval. Dokumentide registreerimise nõue aitab tagada, et igast pöördumisest jääb jälg ning et iga pöördumisega ka tegeldakse.

Õiguskantsler leidis, et pöördumised olid jätnud nõuetekohaselt registreerimata näiteks Kohila Vallavalitsus, [Nõo Vallavalitsus](#) ja [Viru-Nigula Vallavalitsus](#).

Probleeme oli ka avaldustele tähtaegse vastamisega. Ametiasutus on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest. Tähtaegade järgimine ja inimeste teavitamine on üks osa hea halduse tavast. [Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) järgi tuleb märgukirjale ja selgitustaotlusele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui 15 kalendripäeva jooksul pärast selle registreerimist. Keerulistel juhtudel võib vastamise tähtaega pikendada kahe kuuni (MSVS § 6).

Teabenõue täidetakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Kui teabe väljaselgitamine võtab aega, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani, aga tähtaja pikendamisest tuleb inimesele teatada (AvTS § 19).

Vaide lahendamise tähtaega reguleerib üldjuhul [haldusmenetluse seaduse](#) § 84. Ametiasutus peab vaide lahendama 10 päeva jooksul ning kui vaiet on vaja põhjalikumalt uurida, siis võib lahendamise tähtaega pikendada 40 päeva võrra. Tähtaja pikendamisest tuleb vaide esitajale teada anda.

Avaldustele tähtaegse vastamisega oli probleeme Justiits- ja Digiministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Maa- ja Ruumiametil, Terviseametil, Haljala Vallavalitsusel, Harku Vallavalitsusel, Jõelähtme Vallavalitsusel, Jõhvi Vallavalitsusel, [Kiili Vallavalitsusel](#), [Kose Vallavalitsusel](#) ja [Nõo Vallavalitsusel](#).

Mitu inimest ei olnud rahul, kuidas kohtuväline menetleja (valla- või linnavalitsus) lahendab nende kaebusi hoiatustrahvi peale ega taga neile kohtukaebeõigust. Kohtuväline menetleja ei uuendanud menetlust ega teinud seadusekohast otsust, nagu seadus ette näeb, vaid pidas inimesega lihtsalt kirjavahetust.

Valla- või linnavalitsus menetleb peatumise ja parkimise nõuete rikkumisi [väärteomenetluse seadustikus](#) (VTMS) sätestatud korras ([liiklusseaduse](#) (LS) § 241 ja § 263 lg 2). Kirjalikus hoiatamismenetluses on lubatud sõiduki peatumise või parkimise eest selleks keelatud kohas määrata hoiatustrahv suurusega 40 eurot (LS § 262 p 2; ohtlikkuse või liikluse olulise häirimise korral 80 eurot, vt LS § 263 p 3).

Kui inimene hoiatustrahviga ei nõustu, on tal õigus seda vaidlustada väärteomenetluse seadustikus sätestatud korras (vt VTMS § 54⁵). Trahviteate peale ei saa esitada kaebust otse maakohtule, vaid see tuleb esitada trahviteate koostanud kohtuvälisele menetlejale.

Riigikohus on selgitanud, et kohtuväline menetleja hindab trahviteate peale esitatud kaebust lahendades esmalt seda, kas kaebus vastab seaduse nõuetele. Kui kaebus vastab nõuetele, saab menetleja otsustada üksnes seda, kas uuendada väärteomenetlus kiir- või üldmenetluse korras ja teha otsus väärteokaristuse määramise kohta või lõpetada väärteomenetlus ja tühistada trahviteade.

Kui menetleja ei nõustu kaebuse väidetega või ei pea esitatud tõendeid kohaseks või piisavaks, et trahviteade tühistada, ei saa ta jätta kaebust rahuldamata, vaid peab väärteomenetlust uuendama. Väärteomenetlus tuleb uuendada ka juhul, kui isik on esitanud kaebuse väärteokoosseisu puudumise tõttu. Väärteomenetluse uuendamisel hoiatamismenetlus lõpeb ning kohalduvad kõik vastavalt kiir- või üldmenetlust reguleerivad normid, sealhulgas õigus esitada kohtuvälise menetleja otsuse peale kaebus maakohtule (VTMS § 114 lg 1 p-d 1 ja 2; Riigikohtu 12.12.2017 otsus nr [5-17-12](#), p 26 jj).