



ÕIGUSKANTSLER

# ÕIGUSKANTSLERI 2009. AASTA TEGEVUSE ÜLEVAADE

---

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide  
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena

Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest

**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI**

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

Kodulehekülg: <http://www.oiguskantsler.ee>

Keeltoimetaja

Anu Murakas (Tõlge 24 OÜ)

Kujundus

AS Vaba Maa



Õiguskantsleri institutsiooni tutvustades tavatseme öelda, et Eesti õiguskantsleri mudel on unikaalne oma universaalsuses ja maailmas ei leidu täpselt analoogilist institutsiooni. See seisukoht on nii õige kui ka väär. Formaalselt ei ole teistes riikides tõepoolest niisugust põhiseaduslikku institutsiooni, mis tegeleb samaaegselt põhiseaduslikkuse järelevalvega ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitsega, on väärkohtlemise riiklik ennetusasutus, annab Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjades arvamuse, saab algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse ning täidab mitmeid muid ülesandeid. Kuid samas ei ole ka teist Eesti Vabariiki. Osa meie riigiinstitutsioonidest on võrreldavad teiste riikidega, osa mitte. Samas on igal riigil teatavad omad ja ajaloolised riikluse tavad ja kombed, mis tegelikult loovad siseriiklikule õigusele ja eriti riigiõigusele oma konteksti. Ärgem kartkem olla unikaalsed ja erandlikud! Väikerahva omariiklus on juba iseenesest unikaalne, kuna statistiliselt ju miljonistel rahvastel üldreeglina oma riiki ei ole. Kui me vaatame ajas veidi tagasi seadusliku riigivõimu taastamisele Eestis, siis edu pälvivad need reformid ja algatused, kus oli tugev n-ö oma joon, mitte lihtsalt teiste riikide kopeerimine. Mõtlen näiteks rahareformi.

Õiguskantsler on oma olemuselt põhiseadusliku korra tasakaalustaja ja selle kaudu ka põhiseadusliku korra hoidja. Kui õigusnorm on vastuolus põhiseaduse või seadusega või rikutakse põhiõigusi ja -vabadusi, siis õiguskantsler osundab sellele. Õiguskantsler on seega kritiseerija, kuid rõhutan – olen enda jaoks kritiseerija rolli sisustanud konstruktiivse kriitikuna, kes ei eita reaalsust ja sellest tingitud asjaolusid ning riiklikku süsteemi. Ühiskonna pingesituatsioonides, nagu majanduslangus, kerkib paratamatult esile nn pragmaatiline suund, kelle esindajad leiavad, et hetkeülesannete lahendamise nimel võib kõrvale kalduda põhiseaduslikest väärtustest ning eirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Eesti ei saa demokraatliku õigusriigina endale lubada põhiseaduslike väärtuste eiramist lühiajaliste eesmärkide nimel, ükskõik kui tugev selleks ka ei oleks sotsiaalne või poliitiline surve ühiskonnas. Avalik võim peab jääma endale kindlaks ja austama põhiseadusega kokkulepitud õigusriikluse aluspõhimõtteid, sõltumata aja raskusest, kohast ja isikust, olgu tegu lapse või kinnipeetavaga. Pealegi ei ole põhiseadus ja selles sisalduvad väärtused pelgalt ilutsemisdeklaratsioonid, vaid reaalsed väärtused. Need on ka pragmaatilised väärtused, mis annavad meile eluks kindluse ja usalduse. Rõhutan teadlikult sõna pragmaatika, kuna õiguskantslerit süüdistatakse sageli mittepragmaatilises ja klammerdumises põhiseaduse külge. Kuid mis on pragmaatika? Kas selleks on päevapoliitilised hetkevajadused või on pragmaatiline Eesti omariikluse kestvus ja jätkusuutlikkus? Mina lähtun viimasest põhimõttest ja olen sügavalt veendunud selle õigsuses.

2009. aastal kerkis majanduskriisist teravalt esile küsimus, kas kriisiga võitlemisel võib eirata põhiseaduslikke väärtusi. Näitena saab tuua liigkiire käibemaksu tõusu, millele andsin ka õigusliku hinnangu ning Riigikogu täiendas käibemaksuseadust maksutõusu leevendavate üleminekusätetega.

Märkimisväärne, kuid õiguskantsleri teiste rollide kõrval avalikkusele suuresti varjujään ülesanne on Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjades arvamuse andmine. 2009. aastast tuleb esile tuua õiguskantsleri arvamuse ja osalusega kaasaaitamine Riigikohtu ühele pretsedentiloovamale ja mahukamale lahendile, kus Riigikohus tunnistas 16.03.2010. a otsusega omavalitsuste rahastamise korralduse põhiseadusega vastuolus olevaks. Tulenevalt Riigikohtu otsusest peab Riigikogu vastu võtma seadused, mis võimaldaksid eristada omavalitsustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast. Seadused peavad tagama, et riiklikud kohustused saaksid rahastatud riigieelarvest ning et omavalitsustel oleks piisavalt raha kohalike ülesannete jaoks.

Väikerahva omariikluse säilimise üks väga määrav alus on hariduse kättesaadavus. Seetõttu teeb mind väga murelikuks nn hiiliv suundumine varjatud tasulisele haridusele, mis võib kaasa tuua vaesematest peredest pärit laste olukorra ja võimaluste ebavõrdsuse süvenemise. Näiteks arvamuses uuele põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõule, mis iseenesest sisaldab vajalikke põhimõttelise tähtsusega uuendusi haridusõiguses, pidin viitama vajadusele vältida kooli tegevuskulude tasumise nõude esitamist lapsevanematele ning rõhutama, et uue seaduse vastuvõtmisega on vaja tagada tasuta hariduse kättesaadavus senises mahus.

2009. aasta süendas paraku vaesust ja sotsiaalset tõrjutust Eesti ühiskonnas. Paljud selleteemalised mured on jõudnud ka õiguskantsleri menetlustesse. Olgu näitena nimetatud vältimatu sotsiaalse raames kohalike omavalitsuste oõmaja- ja varjupaikade kontrollimise projekt, mis viis järelduseni, et õigusega eluasemele tuleb tegeleda üleriigilisel tasandil ning luua peavarjuta inimestele varjupaigateenuse osutamiseks terviklik seadusregulatsioon. Ootan Riigikogult selle teemaga tegelemist 2010. aastal. Analüüs eluasemeteenuse osutamisest kohalikes omavalitsustes on jätkuvalt minu töölaual.

Raske aeg suurendab ka vajadust õigusabi järele ning vähendab selle reaalselt kättesaadavust. Õiguskantsleri menetlustesse on see toonud küsimused, kuidas on tagatud igapäev juurdepääs õigusemõistmisele ja kas seda piirab inimese varanduslik olukord. Õiguskantslerile saadetud avaldused näitavad, et riigi õigusabi seaduse idee tagada isikutele, kellel puudub raha juristi palkamiseks, riigi kulul advokaat, realiseerub juhul, kui seaduse norme ka eesmärgipäraselt rakendatakse.

Õigusemõistmises on sattunud suure surve alla põhiseadusest tulenev mõistliku aja põhimõte. Kohtuniku vastu distsipliinarmenetluse algatamist taotlevate avalduste lahendamisel ilmnes põhiprobleemina eelkõige just mõistliku aja põhimõtte mittejärgimine. Kohtutele töö parandamiseks soovitusi andes olen silmas pidanud, et suurenenud kohtuvaidluste hulga ja nende lahendamiseks piiratud ressursi juures ei tohi siiski kannatada inimese põhiseaduslik õigus õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul.

Kuigi käesoleva teksti kirjutamise ajaks on näha märke, et majandusraskused on hakanud leevenema, ilmnevad tagajärjed veel aastate jooksul eelkõige töötusest põhjustatud sotsiaalsete probleemide näol. Paraku ei ole meil kindlust selles, et hetkevajaduste nimel ei tehta ka edaspidi mööndusi põhiõiguste ja -vabaduste arvelt. Maailmas on mõjuvõimsaid ja majanduslikult üha tugevnevaid riike, kelle puhul ei saa rääkida ei demokraatiast ega ka põhiõiguste ja -vabaduste järgimisest, kuid kelle eeskuju võib olla nakatav. Seetõttu rõhutan: Eesti kui väikeriigi olemasolu on tagatud ainult siis, kui me oleme demokraatlikud ning põhiõiguste ja -vabaduste järgimine on absoluutne väärtus ja norm. See eeldab usaldust riigi ja inimeste vahel, samas ka toodab seda usaldust. Kahjuks on meil just usalduses arenguruumi. Loodan, et õiguskantsleri konstruktiivne kriitika ja sellega arvestamine on üks vahend usalduse suurendamiseks meie riigis.

Usaldus ei kasva ilma enesekriitikata – tagasivaates 2009. aastale toon välja, et Õiguskantsleri Kantsleil jäi jõudu napiks, tegelemaks kohalike omavalitsuste üldaktidega. Sellel on objektiivne põhjus: minu meeskonna suurus. Kuigi põhiseadus paneb õiguskantslerile otsese kohustuse kontrollida kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele ja seadustele, on see ülesanne kahjuks suures osas täitmata. Vajadus selle järele ilmneb aga pea iga päev, eriti just majandusolukorra kontekstis, kus kohalikud omavalitsused kehtestavad kas teadmatusest või ka tahtlikult ilma seadusliku aluseta või volitusnormi ületades erinevaid tasusid.

Arenguruumi on meie riigis ka laste õiguste reaalsel tagamisel. Siiamaani ei ole Eestis laste *ombudsman*'i. Samas rõhutada- takse retooiliselt laste õiguste temaatika olulisust.

Aastaülevaade on ainult ühe aasta kokkuvõtte õiguskantsleri järjepidevast tegevusest põhiseaduslike väärtuste kaitsmisel ning riikluse tasakaalustamisel.

Teie  
Indrek Teder



Tallinnas 4. juunil 2010

## SISUKORD

<b>1. OSA. ÕIGUSKANTSLEER JA RIIGIKOGU</b> .....	1
1. Sissejuhatus .....	2
2. Ettepanekud ja ettekanded Riigikogule .....	2
3. Tallinna volikogu valimine .....	2
4. Poliitilise välireklaami keelustamine .....	4
5. Eelarveküsimused .....	4
6. Arupärimised ja kirjalikud küsimused .....	6
7. Arvamused eelnõudele .....	7
8. Riigikogu liikmete pöördumised .....	7
<b>2. OSA. ÕIGUSKANTSLEER JA TÄITEVVÕIM</b> .....	8
I. SISSEJUHATUS .....	9
II. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	12
1. Üldisloomustus .....	12
III. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	14
1. Üldisloomustus .....	14
2. Karistusõigus ja menetlus .....	14
3. Korrakaitse .....	16
4. Riigi õigusabi .....	16
5. Kohtusüsteem .....	16
6. Avalik teenistus .....	17
7. Eraõigus .....	18
8. Erakonnaõigus .....	18
9. Vangistus .....	19
10. Täitemenetlus .....	20
11. Euroopa Inimõiguste Kohus .....	21
IV. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	22
1. Üldisloomustus .....	22
V. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	24
1. Üldisloomustus .....	24
VI. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	28
1. Üldisloomustus .....	28
VII. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	29
1. Üldisloomustus .....	29
VIII. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	32
1. Üldisloomustus .....	32
IX. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	34
1. Üldisloomustus .....	34
X. REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA .....	36
1. Üldisloomustus .....	36
2. Tasude kehtestamine kohalike omavalitsuste poolt .....	37
3. Väärteoasja kohtuväline menetlus .....	38
4. Ehitus ja planeeringud .....	38
5. Õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimine pöördumistele vastamisel .....	39
6. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetused ja -teenused .....	40

<b>XI.</b>	<b>SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	42
1.	Üldisloomustus.....	42
<b>XII.</b>	<b>SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	45
1.	Üldisloomustus.....	45
2.	Sotsiaalvaldkond.....	45
3.	Tervise valdkond.....	47
4.	Lapse õiguste valdkond.....	49
<b>XIII.</b>	<b>VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	51
1.	Üldisloomustus.....	51
<b>3. OSA.</b>	<b>ÕIGUSKANTSLEER ENNETUSASUTUSENA</b> .....	52
<b>I.</b>	<b>SISSEJUHATUS</b> .....	53
<b>II.</b>	<b>LÜHIAJALISE KINNIPIDAMISE TINGIMUSED</b> .....	57
1.	Tingimused politsei ja piirivalve lühiajalise kinnipidamise kohtades.....	57
1.1	Piirivalve.....	57
1.2	Politsei.....	57
2.	Lühiajalise kinnipidamise õiguslik analüüs.....	58
2.1	Põhiseaduslik taust ja sellega seotud kohtupraktika.....	58
2.2	Euroopa piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise komitee (CPT) nõuded.....	59
3.	Lühiajaline kinnipidamine ning sellega seonduvad mõisted.....	60
4.	Lühiajalisele kinnipidamisele kohalduvad standardid.....	60
4.1	Kambri üldised tingimused.....	61
4.2	Toitlustamine.....	61
4.3	Pesemisvõimalused, tualett ja hügieenivahendid.....	61
4.4	Värskes õhus liikumise võimalus.....	61
4.5	Tervishoid.....	62
4.6	Julgeolek.....	62
5.	Kokkuvõte.....	62
<b>III.</b>	<b>POLITSEI KINNIPIDAMISKOHAD</b> .....	63
1.	Üldisloomustus.....	63
2.	Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimajja.....	65
3.	Kontrollkäik Lääne Politseiprefektuuri Pärnu, Rapla ja Kuressaare arestimajadesse.....	67
4.	Kontrollkäik Põhja Politseiprefektuuri Korrakaitseosakonna arestimajja.....	67
5.	Kontrollkäik Lõuna Politseiprefektuuri Võru ja Valga politseijaoskonna arestimajadesse.....	67
6.	Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri Narva ja Rakvere politseiosakonna arestimajadesse.....	68
<b>IV.</b>	<b>VÄLJASAATMISKESKUS</b> .....	69
<b>V.</b>	<b>KAITSEVÄGI</b> .....	74
1.	Üldisloomustus.....	74
2.	Staabi- ja sidepataljon.....	74
3.	Suurtükiväepataljon.....	75
4.	Mereväebaas.....	75
5.	Logistikapataljon.....	76
<b>VI.</b>	<b>VANGLAD</b> .....	77
1.	Üldisloomustus.....	77
2.	Murru Vangla.....	78
3.	Tartu Vangla.....	78
<b>VII.</b>	<b>TAHTEST OLENEMATU VÄLTIMATU PSÜHHIAATRILISE ABI OSUTAJAD</b> .....	80

<b>VIII. ERIHOOLEKANDETEENUSE OSUTAJAD</b> .....	81
1. Üldisloomustus .....	81
2. MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus .....	82
3. Erastvere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) .....	82
4. Kolivere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) .....	83
5. SA Koeru Hooldekeskus .....	84
<b>IX. ERIKOOLID</b> .....	86
<b>X. SÕLTUVUSHÄIRETEGA LASTE REHABILITATSIOONITEENUSE OSUTAJAD</b> .....	89
<b>4. OSA. ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST</b> .....	91
<b>I. SISSEJUHATUS</b> .....	92
<b>II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU</b> .....	94
1. Üldisloomustus .....	94
<b>III. IMMUNITEEDIMENETLUS</b> .....	98
1. Üldisloomustus .....	98
2. Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatus e äravõtmine .....	98
3. Riigikogu liikmelt Ester Tuiksoolt saadikupuutumatus e äravõtmine .....	99
<b>IV. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE</b> .....	101
1. Üldisloomustus .....	101
<b>5. OSA. MENETLUSSTATISTIKA</b> .....	104
1. Menetlusstatistika üldandmed .....	105
1.1. Avaldustepõhine statistika .....	105
1.2. Asjamenetluste põhine statistika .....	105
2. Asjamenetluste tulem .....	107
2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine .....	107
2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine .....	108
2.3. Erimenetlused .....	109
2.4. Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused .....	110
3. Asjamenetluste jaotus vastutusosalade järgi .....	111
4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa .....	117
5. Asjamenetlused regioonide lõikes .....	118
6. Asjamenetluste keel .....	119
7. Kontrollkäigud .....	119
8. Isikute vastuvõtt .....	120
9. Kokkuvõte .....	120
<b>6. OSA. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS</b> .....	121
<b>I. ORGANISATSIOON</b> .....	122
1. Struktuur .....	122
2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis .....	122
3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne .....	123
<b>II. AVALIKUD SUHTED</b> .....	124
1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted .....	124
2. Meediasuhted .....	125
2.1. Artiklid ja arvamused .....	125

2.2.	Intervjuud ja persoonilood.....	125
<b>3.</b>	<b>Üritused ja koostöö</b> .....	125
3.1.	Õiguskantsleri õpikoda.....	125
3.2.	Väärkohtlemise ennetusasutuste rahvusvaheline koostööseminar.....	126
3.3.	Külalisloengud.....	126
3.4.	Koostöö teiste institutsioonidega.....	126
3.4.1.	Rahvusvaheliste kohtute kohtunikukandidaatidele arvamuse andmine.....	126
3.4.2.	Osalemine teiste institutsioonide tegevuses.....	126
3.5.	Esinemised, erialaloengud ja teabepäevad.....	127
<b>III.</b>	<b>ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS</b> .....	129
1.	<b>Ettekanded</b> .....	129
2.	<b>Teadusartiklid</b> .....	129
<b>IV.</b>	<b>RAHVUSVAHELISED SUHTED</b> .....	130
1.	<b>Välisviisidid</b> .....	130
2.	<b>Õiguskantsleri väliskülalised</b> .....	130
3.	<b>Koostöö Euroopa Liidu institutsioonide, rahvusvaheliste ja välisriikide organisatsioonidega</b> .....	131
	<b>SEADUSLÜHENDITE REGISTER</b> .....	133
	<b>KONTAKTANDMED</b> .....	134
	<b>ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD</b> .....	136



**1. OSA**  
**ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU**

## 1. Sissejuhatus

Õiguskantsler teostab põhiseaduspärasuse kontrolli Riigikogus vastuvõetud seaduste üle. Riigikogu liikmetel on õigus esitada õiguskantslerile arupärimisi ja kirjalikke küsimusi. Praktikas on juurdunud, et Riigikogu tööorganid, eeskätt alalised komisjonid, pöörduvad õiguskantsleri poole arvamuse saamiseks menetluses olevate eelnõude kohta. Riigikogu liikmed on pöörduvad õiguskantsleri poole erinevate õigusküsimustega ka nn tavakorras, väljaspool arupärimise või kirjaliku küsimuse menetluskorda.

## 2. Ettepanekud ja ettekanded Riigikogule

Õiguskantsler tegi 2009. aastal Riigikogule ühe ettepaneku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (2008. aastal tegi õiguskantsler kolm ettepanekut) ning ühe ettekande (2008. aastal ettekandeid ei tehtud).

Ettepanekus taotles õiguskantsler riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimist (Käibemaksu tõusust etteteatamine, asi nr 6-1/091212). Nimelt leidis õiguskantsler, et maksukohustuslaste ei jäetud piisavalt aega käibemaksutõusust tulenevate ümberkorralduste tege- miseks. Eeltoodut põhistas õiguskantsler väitega, et sedavõrd lühikese etteteatamisajaga käibemaksumäära tõstmine riivab ettevõtlusvabadust koostöimes õiguskindluse põhimõttega. Analüüsides konkreetse etteteatamisaja piisavust, leidis õiguskantsler, et Riigikogu ei selgitanud nii põhimõttelist otsust tehes välja mõjusid, mida toob kaasa ootamatu käibemaksutõus, ega kaalunud, kas maksukohustuslaste jääb aega seaduse täitmiseks vajalike ümberkorralduste tege- miseks. Kokkuvõttes nentis õiguskantsler, et seadusandja eesmärk saada riigieelarve tasakaalustamiseks täiendavat tulu ei kaalunud üles rakendusprobleemide tähelepanuta jätmist ega sedavõrd lühikese *vacatio legis*'e andmisega kaasnevaid ettevõtjaid äärmiselt koormavaid tagajärgi. Riigikogu täiskogu ei toetanud erakorralisel istungjärgul 03.08.2009. a õi- guskantsleri ettepanekut. Pretsedentloovalt (seni on Riigikogu sellistel juhtudel õiguskantsleri ettepanekut toetanud) algatasid Eesti Reformierakonna fraktsioon, Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon ja erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon samal päeval riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse ra- kendamise seaduse eelnõu (556 SE) õiguskantsleri poolt esiletõstetud probleemide lahendamiseks. Riigikogu võttis seaduseelnõu seadusena vastu erakorralisel istungjärgul 01.09.2009, seadus jõustus 16.09.2009. Ehkki Riigikogu ei toetanud formaalselt õiguskantsleri ettepanekuid, lahendas Riigikogu sisuliselt ettepanekus esile tõstetud olulisemad probleemid. Seetõttu ei pidanud õiguskantsler antud küsimuses vajalikuks pöörduda Riigikohtu poole.

Õiguskantsleri 15.09.2009. a ettekanne (Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus, asi nr 7-8/090336) sai alguse omal initsiatiivil läbi viidud kontrollkäigust Tallinna Laste Turvakeskusesse. Kontrollimisel ilmnes, et rehabilitatsiooniteenuse osutamisel puudub alaealiste mõjutusvahendi seaduses sätestatud mõjutusvahendi – sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenuse sisu kirjeldus, riiklik finantsmudel, teenusele suunamise menetlus ja seaduslik alus teenusel viibivate laste põhiõiguste piiramiseks. Kontrollkäigu tulemusena tehti Tallinna Laste Turvakeskusele ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks, mis puudutas eraldusruumi kasutamist ja isikutelt seadusliku aluseta vabaduse võtmist. Samas tegi õiguskantsler sotsiaal- ning haridus- ja teadusministrile ettepaneku analüüsida alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud mõjutusvahendite piisavust ja kohaldatavust. Ühtlasi soovitas ta algatada alaealise mõjutusva- hendite seaduse muutmise sellisel, et kõik nimetatud seaduses sätestatud mõjutusvahendid oleksid ka praktikas kohaldatavad ning mõjutusvahendite eesmärk saavutatav. Samuti tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ettepaneku luua kõikidele sõltuvushäiretega lastele üle Eesti kättesaadav efektiivne rehabilitatsiooniteenus. Sellele järgnenud ametkondade tegevus, samuti täiendav kontrollkäik näitasid, et vaatamata probleemide olemasolu tunnistamisele ei järgnenud kahjuks reaalseid samme olukorra parandamiseks. Kuigi Haridus- ja Teadusministeerium mõõnis, et on asunud pidama kõnelusi Sotsiaalministeeriumi ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga sõltuvushäiretega noortele mõeldud asutuse kontseptsiooni vajalikkuse osas, pidas õiguskantsler oluliseks viia nimetatud probleem lahenduse saamiseks Riigikokku. Õiguskantsler nentis, et vaatamata riikliku strategiadokumendi “Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012”<sup>1</sup> olemasolule ei ole rohkem kui viie aasta jooksul kõikidele jätkuravi ja rehabilitatsiooni vajavatele lastele rehabilitatsiooniteenus endiselt kättesaadav. Õiguskantsler jõudis järeldusele, et riik on tekitanud põhiseadusega vastuolus oleva olukorra, jättes rehabilitatsiooniteenuse sisu ja finantseerimismudeli ning nimetatud teenusele suunamise menetluse reguleerimata. Riigikogu õigus- ja sotsiaalkomisjon pidasid asjaomaste ametkondade osavõtul 10.12.2009. a ühisistungi. Sellel tunnistati tõstatatud probleemi olemasolu ning anti sotsiaalministeeriumile koostöös teiste asjaomaste asutustega ülesanne tuua vastav seadusmuudatuste pakett Riigikogule arutamiseks hiljemalt 2010. aasta sügisistungjärguks.

## 3. Tallinna volikogu valimine

2009. aastal jätkusid õiguslikud vaidlused, mis seostusid õiguskantsleri 2008. aasta ettepanekuga kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (mandaatide jaotamine Tallinna volikogu valimistel).

Õiguskantsler leidis oma 03.11.2008. a ettepanekus, et KOVVS § 8 lg 4 (valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa Tallinnas) ning § 9 lg 2 (mandaatide erijaotus valimisringkondade vahel Tallinnas) on vastuolus

1 Narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012 on elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.sm.ee/>.

PS § 156 lg 1 lausest 3 tuleneva valimiste ühetaolisuse põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 156 lg 1 lausest 3 koostoimes tuleneva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega. Riigikogu täiskogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 18.11.2008, võttes sellega kohustuse asuda kehtivat valimisseadust muutma. 10.12.2008 võeti algatatud eelnõu (392 SE) ka seadusena vastu. Seadus jõustus 17.12.2008. Selle seadusega ei muudetud mandaatide jaotamise korda Tallinna volikogu valimistel, küll aga muudeti valimistulemuse selgitamise süsteem seniselt kaheastmeliselt kohtade jaotamisest kolmeastmeliseks, mis on olemuselt sarnane kohtade jaotamise korrale Riigikogu valimistel. Selle tulemusena muutus valimistulemuse selgitamine senisega võrreldes 2009. aasta valimiste näitel oluliselt proportsionaalsemaks.<sup>2</sup> Selle seaduse vaidlustas 09.02.2009 Riigikohtus PSJKS § 7 alusel Tallinna Linnavolikogu.<sup>3</sup>

Tallinna-poolseks teiseks “käiguks” oli linnaosade kaotamine ning sellest tulenevalt ühe valimisringkonna moodustamine eelseisvateks volikogu valimisteks.<sup>4</sup> Sellele reageeris Riigikogu omakorda valimisseaduse täiendamisega. Nimelt sätestati ühemõtteliselt Tallinna volikogu valimine kaheksas valimisringkonnas, kusjuures ringkondade piirid ühitati olemasolevate Tallinna linnaosade piiridega. Nimetatud seadusemuudatused otsustas Riigikogu põhiseaduskomisjon lisada teisel lugemisel juba menetluses olevale soolise võrdõiguslikkuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja Eesti Vabariigi töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõule (317 SE), mis 19.02.2009 täiskogus ka vastu võeti. Vabariigi President jättis selle seaduse aga 03.03.2009 välja kuulutamata. Riigikogus toimunud menetluse kohta selle seaduse vastuvõtmisel pärisid Riigikogu liikmed aru ka õiguskantslerilt (Riigikogu menetlusreeglid valimisseaduse muutmisel, asi nr 10-1/090445). Õiguskantsler asus seisukohale, et seaduseelnõu menetlemisel ei järginud Riigikogu iseenda kehtestatud menetlusreeglid, lisades täiesti uue reguleerimisala juba menetluses olevasse seaduseelnõusse. See omakorda ei võimaldanud Riigikogu liikmetel täiel määral kaasa rääkida parlamendi tahtekujundusprotsessis. Teises sama valdkonna arupärimises (Kohaliku omavalitsuse autonoomia ja seaduste muutmine, asi nr 10-1/090445) päriti õiguskantslerilt, kas eelnimetatud seaduseelnõuga rikutakse kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Õiguskantsler sedastas vastuses, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduses plaanitavad muudatused ei riiva kohaliku omavalitsuse autonoomiat, kuna tegemist on olemuslikult riigielu valdkonda kuuluva küsimustega ja seetõttu tulebki see regulatsioon anda seaduse tasemel. Õiguskantsler leidis, et omavalitsustega konsulteerimise kohustus puhul on tegu menetlusnõudega, mille rikkumine on küll taunitav ja vastuolus vähemasti hea õigusloome tavaga, kuid mis ei too tingimata ja alati kaasa menetluse lõpptulemuse sisulist õigusvastasust. Samuti aitab konsulteerimiskohustuse täitmine kaasa õigusrahu hoidmisele riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelistes suhetes ning väheneb omavalitsuste vajadus paluda autonoomia kaitseks abi Riigikohtult. Õiguskantsler rõhutas, et valimiste seisukohalt on oluline valimisringkonna piir, mitte osavald või linnaosa kui institutsioon. Valimisringkondade moodustamiseks ei ole tingimata vajalik luua eelnevalt osavald või linnaosa – valimisringkondade piire saab valimisseaduses kirjeldada ka muid koordinaate kasutades, nt tänavate täpsusega. Ta leidis, et kirjeldatud regulatsioon (s.o valimisringkondade moodustamine ja nende piiride kirjeldamine sõltumatult linnaosade olemasolust) oleks vähem intensiivne kohaliku omavalitsuse autonoomia riive.

Järgnevalt nõustus Riigikogu presidendi vetos toodud põhjendustega ning võttis eelpoolnimetatud valimiskorra muudatused 16.04.2009 eraldi seadusena (450 SE) vastu. Seadus jõustus 01.05.2009. Ka selle seaduse vaidlustas Tallinna Linnavolikogu 18.06.2009 Riigikohtus.<sup>5</sup>

Seega oli pool aastat enne kohalikke valimisi kujunenud olukord, kus ühelt poolt oli seadusandja muutnud enne valimisi olulistest küsimustest valimiskorda ning kohalik võim oli need muudatused vaidlustanud Riigikohtus, teisalt aga oli kohalik omavalitsus teinud valimistoiminguid, mis olid vastuolus kehtiva seadusandlusega. Viimane tähtpäev moodustada volikogu valimiseks valimisringkonnad oli 20.07.2009, valimispäev oli 18.10.2009. Võimalik oli olukord, kus valimised toimuvad õigusselgusetus olukorras, ning valitava volikogu legitiimsus võis olla küsitav.

Selles olukorras otsustas õiguskantsler pöörduda 03.04.2009 Tallinna Linnavolikogu poole ettepanekuga viia Tallinna põhimääruse muudatused, mis tõid kaasa Tallinnas linnaosa valitsuste ja linnaosa vanema institutsiooni ümberkujundamise ning nende asemel piirkondlike ametite moodustamise, kooskõlla kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja põhiseadusega (Tallinna linnaosade ümberkujundamine ametiteks, asi nr 6-4/090281). Selle küsimuse analüüsimisel leidis õiguskantsler, et valimisseadused ei piira Tallinna õigust moodustada linnaosi ega lõpetada nende tegevust. Samuti ei kaitse linnaosa kui institutsiooni otseselt KOKS § 57 lõikes 7 sätestatu, mis keelab valla või linnal eelarveaasta jooksul piirata osavalla või linnaosa valitsuse ja vanema volitusi ning vähendada neile eraldatud eelarvelisi vahendeid, kui on tagatud avalike teenuste järjepidev, sujuv ja kohalike elanike õigusi kõigiti silmas pidades osutamine. Küll leidis õiguskantsler, et kohaliku võimu administratiivne territoriaalne dekontsentratsioon on võima-

2 Ü. Madise, P. Vinkel, A. Heinsalu. Hinnang Tallinna volikogu valimiste süsteemi muudatuste mõjule. – Juridica 2009, lk 636-646.

3 RKPJKo 09.06.2009, nr 3-4-1-2-09. Kohus leidis, et kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu valimise korra sätestamine ei ole kohaliku elu küsimus, millele laieneb omavalitsusüksuse enesekorraldusõigus. Valimissüsteemi alustest lähtuva üksikasjaliku valimiskorra kehtestamine on riigielu küsimus. Riigi kohustus on tagada, et kõigis omavalitsusüksustes toimuksid valimised ühtsetel, põhiseaduses sätestatud alustel põhinevate võrreldavate reeglite kohaselt. Kohus nentis, et vaid volikogu valimiste läbiviimine on kohaliku elu küsimus. Lõppkokkuvõttes leidis kohus, et käsitletavate valimisreeglitega ei ole võimalik riivata kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatise, mistõttu ei ole ka taotlus lubatav. Valitavate volikogu liikmete arvu suurendamise kohta märkis riigikohus, et tegu on samuti riigielu küsimusega ning kohtul ei ole võimalik asuda seisukohale, et see riivab kohaliku omavalitsuse üksuse õigust omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vajalikele piisavatele rahalistele vahenditele. Seega jättis kohus selles osas Tallinna Linnavolikogu taotluse rahuldamata.

4 Tallinna Linnavolikogu 19.02.2009 määrus nr 3 “Tallinna põhimääruse muutmine” ja Tallinna Linnavolikogu 19.03.2009 otsus nr 50 “Tallinna linnavolikogu 2009. aasta valimisteks valimisringkondade arvu ja piiride kindlaksmääramine”.

5 RKPJKo 22.12.2009, nr 3-4-1-16-09. Riigikohus jäi paljuski oma varasemas 09.06.2009. a kohtulahendis nr 3-4-1-2-09 toodud seisukohtade juurde ning kokkuvõttes leidis, et taotlus ei ole lubatav.

lik vaid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ette nähtud viisil, s.o linnaosade või osavaldade kaupa. Ka juhtis õiguskantsler tähelepanu asjaolule, et Tallinna linna kavandataval viisil linnaosade ümberkujundamisel piirkondlikeks ametiteks on sisulisi muudatusi vähe ning need ei ole olemuslikult sellised, mis veenaksid, et kohalik omavalitsus ei saa enam haldusülesannete täitmisel kasutada linnaosade mudelit. Tallinna Linnavolikogu ei nõustunud õiguskantsleri ettepanekuga<sup>6</sup>, leides, et linnaosade moodustamine ja lõpetamine on kohaliku omavalitsuse ainupädevuses, nagu ka kohalike ülesannete täitmiseks sobivate haldusstruktuuride määramine. Seetõttu pöördus õiguskantsler 06.05.2009 vaidlusaluses küsimuses Riigikohtu poole (Tallinna linnaosade ümberkujundamine ametiteks, asi nr 6-4/090281).

Riigikohus jättis õiguskantsleri taotluse rahuldamata, jõudes oma 30.06.2009. a otsuses<sup>7</sup> järeldusele, et vaidlusalune küsimus on kohaliku elu küsimus, mille otsustamisele laieneb enesekorraldusõiguse kaitseala. Seda vaatamata sellele, et mitmetes seadustes on erinevad õiguslikud tagajärjed seatud sõltuvusse linnaosade olemasolust. Riigikohus asus seisukohale, et kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on avalike teenuste osutamise üks võimalus teha seda omavalitsusüksuse erinevates piirkondades osavaldade ja linnaosade kaudu, ei ole see ainus võimalus kohalike olude ja eripäradega arvestava organisatsioonilise struktuuri kujundamiseks.

Pärast asetleidnud kohtuvaidlusi tegi Tallinna Linnavolikogu otsused<sup>8</sup>, mille tulemusena viidi volikogu valimised läbi tuginedes kehtivale kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusele. Pärast 2009. aasta kohalike valimisi sõlmitud Tallinna võimuliidu (Eesti Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond) koalitsioonileppes<sup>9</sup> on väljendatud soov säilitada linnaosad, samuti taotleda linnavolikogu suuruse vähendamist 79 liikmelt 51 liikmele ning ühtlustada Tallinna valimiskord teiste kohalike omavalitsuste valimiskorraga.

#### 4. Poliitilise välireklaami keelustamine

Õiguskantsler tegi 19.06.2008 Riigikogule ettepaneku muuta valimisseadustes sätted, mille alusel keelustatakse aktiivse agitatsiooni ajal poliitiline välireklaam täielikult ning nähakse ette selle rikkumise korral vastutus. Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 19.06.2008. Nimetatud ettepanekule eelnes õiguskantsleri ettekanne Riigikogule juba 06.09.2005. Õiguskantsleri ettekande ja ettepaneku järgsed Riigikogu katsed (ajavahemikul 2005 – 2009) erinevate seaduseelnõude näol probleemi lahendada ei andnud aga poliitiliste erimeelsuste tõttu tulemust. 2009. aastal toimusid Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised. Õiguskantsler pidas õigeks algatada vaidlus valimiskampaania reegleid muutvas olulises küsimuses pärast valimiste toimumist. Kuna Riigikogu ei olnud enam kui pooleteise aasta jooksul täitnud ettepanekut viia valimisseaduste normid, mis kehtestavad poliitilise välireklaami keelu ja näevad ette vastutuse poliitilisele välireklaamile kehtestatud piirangute rikkumise eest, kooskõlla põhiseadusega, esitas õiguskantsler 18.12.2009 Riigikohtule taotluse tunnistada need kehtetuks (Poliitilise välireklaami keelu põhiseadus-pärasus, asi nr 6-1/080709)<sup>10</sup>. Õiguskantsler leidis, et poliitilise välireklaami keelustamise eesmärgid valimisõiguse riivamisel on legitiimsed: valimiskampaania kulude vähendamise abil vähendada raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel; suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu; vabastada avalik ruumi liigsest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna. Ka on valitud vahend sobiv. Siiski on vahendi vajalikkus eesmärkide saavutamiseks küsitav ning poliitilise välireklaami täielik keelustamine aktiivse agitatsiooni ajal ei kaalu üles valimisõigusesse sekkumise intensiivsust, mistõttu ei ole meede mõõdukas. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas 08.04.2010 anda nimetatud asja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.<sup>11</sup>

#### 5. Eelarveküsimused

Eesti sisemajanduse kogutoodangu languse ja sellega kaasneva riigi tulude kahanemise tõttu pidi Riigikogu eelmisel aastal mitmel korral riigieelarvet muutunud oludega kohandama, et ennetada ülemäärase eelarvepuudujäägi tekkimist. Ülemäärase eelarvepuudujäägi vältimine on vajalik ka Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud kohustuste täitmiseks (nn Maastrichti kriteeriumid), mille kohaselt ei tohi kavandatud või tegelik valitsussektori (iga-aastase) eelarve puudujäägi suhe sisemajanduse kogutoodangusse ületada kontrollväärtust 3%. Selle kohustuse täitmine on ühtlasi eeltingimuseks EL ühisraha euro kasutuselevõtuks Eestis.

Riigikogu võttis 10.12.2008 vastu 2009. aasta riigieelarve seaduse, milles planeeriti riigi kulude kogumahuks 98,5 miljardit krooni. Samas sätestati kulude tegemisel piirangud, mille kohaselt võis 1,8 miljardi krooni ulatuses kulusid teha üksnes Vabariigi Valitsuse või Riigikogu (sõltuvalt kulu liigist) täiendava otsuse alusel (2009. aasta riigieelarve seaduse § 20).

6 Tallinna Linnavolikogu 30.04.2009 otsus nr 89 "Linnavolikogu seisukoha esitamine õiguskantsleri 03. aprilli 2009 ettepanekule nr 4 "Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmine" kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega".

7 RKPJKo 30.06.2009, nr 3-4-1-12-09.

8 Tallinna Linnavolikogu 18.06.2009 otsus nr 142 "Tallinna Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvu ja 2009. aasta valimisteks valimisringkondade arvu, piiride ja mandaatide arvu kindlaksmääramine" ja Tallinna Linnavolikogu 25.06.2009 määrus nr 24 "Tallinna põhimääruse ja Tallinna Linnavolikogu 19. veebruari 2009 määruse nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmine" muutmine".

9 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/g4246s46962>.

10 Komisjon ei pea välireklaami keelu muutmist tõenäoliseks. - Postimees 28.01.2010.

11 RKPJKm 08.04.2010, nr 3-4-1-33-09.

20.02.2009 võttis Riigikogu vastu riigi 2009. aasta (esimese) lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse, millega vähendati riigi kulude mahtu 6,58 miljardi krooni võrra. Üheskoos riigieelarve kulukirjete vähendamiseks võeti esimese lisaeelarve seadusega vastu mitu seadusmuudatust, mis muu hulgas puudutasid kohalike omavalitsuste rahastamist. Selle põhjastas asjaolu, et EL aluslepingute kohaselt hõlmab valitsussektor, mille konsolideeritud eelarve puudujäägi suhe sisemajanduse kogutoodangusse ei või ületada 3%, avalikku haldust üldiselt, st keskvalitsuse kõrval ka piirkondlikke võimuorganeid ja kohalikke omavalitsusi. Olulisemate muudatustena vähendati kohalikele omavalitsustele laekuvat tulumaksu osa: 11,93% asemel hakkas alates 01.04.2009 laekuma maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,4% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust (TuMS § 5 lg 1 p 1). Samuti sätestati VLES §-s 8<sup>1</sup> kohalikele omavalitsustele nn laenupiirang, mis jõustus 01.03.2009. Nimetatud sätte tulemusel võivad vallad ja linnad kuni 2011. aasta lõpuni võtta laenu ja sarnaseid võlakohustusi üksnes EL ja muu välisabi toetuste sildfinantseerimiseks, omafinantseeringu tagamiseks või enne VLES § 8<sup>1</sup> jõustumist võetud eelnimetatud olemasolevate kohustuste refinantseerimiseks. Ka siis, kui vald või linn kavatab võtta laenu loetletud eesmärgil, tuleb selleks taotleda kooskõlastust Rahandusministeeriumilt, kellel on õigus kooskõlastusest keelduda või teha ettepanek vähendada võetava laenu suurust (muu hulgas nt põhjusel, et Rahandusministeeriumi hinnangul on kohaliku omavalitsuse üksus suuteline laenu võtmata tagama Euroopa Liidu toetuste omafinantseeringu).

Riigikogu liikmed esitasid õiguskantslerile kaks kirjalikku küsimust, mis puudutasid 2009. aasta esimest lisaeelarvet. Esimene neist küsimustest, mille esimeks olid kohaliku omavalitsusele laekuva tulumaksu osa vähendamine ning ülalkirjeldatud laenupiirang, jõudis õiguskantslerile veel enne, kui Vabariigi Valitsus oli otsustanud lisaeelarve eelnõu Riigikogule esitada (Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia, asi nr 10-2/090238). Kuna õiguskantsler ei saanud abstraktselt ja etteulatavalt võtta seisukohta Vabariigi Valitsuse kavade suhtes, selgitas õiguskantsler vastuses vaid asjassepuutuvat põhiseaduslikku regulatsiooni. Teises lisaeelarvega seonduvas kirjalikus küsimuses paluti õiguskantsleril (viidates ennekõike kohalikele omavalitsustele eraldatava tulumaksu osa vähendamisele) selgitada, mitu korda järjest võib Vabariigi Valitsus siduda negatiivsete lisaeelarvete vastuvõtmist usaldushäätetusega. Samuti paluti vastata küsimusele, kas lisaeelarve ja sellega kaasnevate seadusemuudatuste puhul on tegemist põhiseadusliku riivega kohaliku omavalitsuse suhtes (Kohaliku omavalitsuse finantsgarantii ja usaldusküsimus Riigikogus, asi nr 10-2/090377). Õiguskantsler selgitas vastuses temale esitatud kirjalikule küsimusele, et ei põhiseadus ega Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ei sätesta piirangut sellele, kui sageli võib Vabariigi Valitsus enda algatatud eelnõu usaldusküsimusega siduda. Vastuseks kohalikele omavalitsusele puudutatavale küsimusele märkis õiguskantsler, et ainuüksi fakti põhjal, et 2009. aasta (esimese) lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega vähendati füüsiliste isikute tulumaksust kohalikele omavalitsustele eraldatavat osa, ei saa tuvastada nimetatud seaduse vastuolu põhiseadusega. Kohalike omavalitsuse finantsgarantiide rikkumine tuleb tuvastada iga konkreetse omavalitsuse kohta eraldi, kusjuures kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise alarahastatus ei pruugi alati tuleneda Riigikogu otsustest, vaid võib olla tingitud ka konkreetse kohaliku omavalitsuse tegevusest või tegevusetusest. Sellest lähtudes viitas õiguskantsler asjaolule, et kui mõne valla või linna hinnangul on lisaeelarve või sellega seonduv seadusemuudatus vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega, on tal vastavalt PSJKS §-le 7 õigus esitada Riigikohtule taotlus vaidlusaluse seaduse kehtetuks tunnistamiseks.

Õiguskantsleri viidatud võimalust algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus kasutasid Narva Linnavolikogu, kes esitas Riigikohtule taotluse VLES § 8<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamiseks, ning Tallinna Linnavolikogu, kes vaidlustas nii VLES §-s 8<sup>1</sup> sätestatud laenupiirangud kui ka TuMS § 5 lg 1 punktis 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava tulumaksu osa vähendamise<sup>12</sup> (vt ka õiguskantsleri arvamusi vastavates põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes, asjad nr 9-2/090853 ja nr 9-2/090855). Riigikohtu üldkogu<sup>13</sup> jättis Tallinna Linnavolikogu taotluse konkreetsete seadusesätete kehtetuks tunnistamiseks rahuldamata, kuid tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis eristaksid seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike ja omavalitsuslike kohustusi. Sellest lähtudes on Riigikohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus ka olukord, kus kohalikele omavalitsustele eraldatavate eelarvehahendite puhul ei eristata raha, mis on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, sellest rahast, mis on mõeldud kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste täitmiseks.

Jätakuvalt keerulise majandussituatsiooni tõttu ning sellest lähtuvate riskide maandamiseks otsustas valitsus 21.05.2009 esitada Riigikogule 2009. aasta teise lisaeelarve eelnõu. Riigi 2009. aasta teise lisaeelarve seaduse, millega vähendati riigi kulude mahtu täiendavalt 2,56 miljardi krooni võrra, võttis Riigikogu vastu 18.06.2009. Üheskoos lisaeelarvega võttis Riigikogu vastu riigi 2009. aasta teise lisaeelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse. Seoses 2009. aasta teise lisaeelarve ja vastavate seadusemuudatustega põhjastas enim vaidlusi käibemaksumäära tõstmise 20 protsendile. Täpsemalt oli õiguskantsler seisukohal, et selle muudatuse liiga lühikene *vacatio legis* on vastuolus põhiseadusega. Asjakohast õiguskantsleri ettepanekut on põhjalikumalt kajastatud eespool.

Lisaks lisaeelarvetega saavutatud riigi kulude kokkuhoiule pidas Vabariigi Valitsus täiendavalt vajalikuks piirata valitsusasutuste kulusid, et kindlustada riigikassa likviidsus ning ka EL aluslepingutes sätestatud eelarvedefitsiidi kriteeriumi täitmine. Seetõttu võttis Vabariigi Valitsus 29.09.2009 vastu korralduse nr 417, millega muudeti 21.01.2009 korraldust nr 14 "Valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2009. aastaks määratud tegevuskulude jaotus, materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude ning põhivara soetamise

12 Lisaks sisaldas Tallinna Linnavolikogu taotlus veel rea teisi 2009. aasta esimese lisaeelarvega kaasnenud seadusemuudatuste kehtetuks tunnistamiseks (sh riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 16 ja sellega muudetud TeeS § 16 lg 3 ning lisaeelarve seaduse § 19 p-d 2 ja 3 ning nendega kehtestatud TTOS §-d 12<sup>2</sup> ja 31<sup>3</sup>).

13 RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09.

ja renoveerimise kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektiline liigendus ning ministeeriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2009. aasta tegevuskavad” (edaspidi: korraldus nr 14). Sellega piirati valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste kulusid 242,65 miljoni krooni ulatuses võrreldes sellega, mis on ette nähtud 1. ja 2. lisaelarvega täpsustatud 2009. aasta riigieelarves.

Riigikogu liikmed esitasid õiguskantslerile kirjaliku küsimuse, milles paluti ennekõike selgitada, kas korralduse nr 14 kaudu eelarvevahendite kasutamise piiramine on põhiseadusega kooskõlas (Eelarvevahendite piiramine läbi Vabariigi Valitsuse korralduse, asi nr 10-2/091674). Õiguskantsler märkis vastuses, et tulenevalt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest on Vabariigi Valitsusel tema põhiseadusliku pädevuse teostamisel, sh riigieelarve täitmisel vastavalt PS § 87 punktile 5, isekorraldusõigus, millega kaasneb teatud ulatuses teistest riigiorganitest sõltumatu otsustusruum. Seda muu hulgas põhjusel, et valitsusel poleks praktikas võimalik eelarvet täita, kui tal puuduks igasugune võimalus otsustada, kui suures ulatuses riigieelarves ettenähtud kulutusi tegelikult teha. Samas rõhutas õiguskantsler, et valitsuse õigus jätta riigieelarves ettenähtud kulu tegemata on piiratud, kuna vastasel juhul kaotaks PS § 115, millega antakse riigieelarve vastuvõtmine Riigikogu pädevusse, oma mõtte. Vabariigi Valitsus ei või ka PS § 116 lõikest 2 lähtudes jätta tegemata väljamakseid, mis on ette nähtud teiste seadustega (nt sotsiaaltoetused ja pensionid). Korralduse nr 14 osas asus õiguskantsler seisukohale, et kokkuhoiu summa suhtelise vähesuse tõttu võrreldes kogu riigieelarve mahuga<sup>14</sup>, ei ületanud Vabariigi Valitsus isekorraldusõiguse piire, millest suuremate eelarve muutuste korral peab alustama parlamentaarse eelarvemenetluse.

## 6. Arupärimised ja kirjalikud küsimused

Õiguskantsler vastas aruandeperioodil kolmele arupärimisele (2008. aastal oli üks arupärimine) ning üheksale kirjalikule küsimusele (2008. aastal oli viis kirjalikku küsimust).

Käesoleva osa teises jaos leidsid käsitlemist kaks arupärimist. Kolmandas arupärimises küsiti õiguskantsleri seisukohta seondult politseiametnike kandideerimisõigusega kohalikel valimistel (Politseiametnike kandideerimispiirangud, asi nr 10-1/091410). Nimelt edastas politseiameti peadirektor e-posti vahendusel politseiametnikele seisukoha mitte kandideerida valimistel erakonna või valimisliidu nimekirjas. Õiguskantsler nentis, et seisukoht oli esitatud juhtkonnalt alluvatele ja seetõttu võis seda käsitleda teenistuskorraldusena. Samas rõhutati hilisemas pöördumises selle soovituslikku iseloomu ning seetõttu ei saanud seda pidada ka kandideerimist keelavaks suuniseks. Luues nimetatud küsimusele õigusliku tausta tõi õiguskantsler välja alljärgnevad sõlmküsimused. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest ei tulene politseiametnikule keeldu kandideerida volikogu valimistel. Politseiteenistuse seadus keelab küll politseiametnikul erakonna liikmeks olemise, kuid seda ei saa samastada kandideerimiskeelu või volikogusse kuulumise keeluga, sest seadusandja on neid õiguskorras järjekindlalt eristanud.<sup>15</sup> Ka avaliku teenistuse seadusest, mille lisana avaliku teenistuse eetikakoodeks kehtestati, nähtub nimelt selgelt, et üldises avalikus teenistuses ei ole erakonda kuulumine keelatud. Kui juba erakonda kuuluda võib, ei saa ka volikogu valimistel kandideerimist lubamatuks pidada väitel, et see rikub avaliku teenistuse eetikakoodeksist tulenevat poliitilise erapooletuse nõuet. Kandideerimiskeeldu ei tulene ka politseivandest ega politsei põhiväärtustest, mis on antud küsimuses väga üldise sõnastusega, mainides vaid võimu erapooletut rakendamist ning objektiivsust. Kokkuvõtvalt tõdes õiguskantsler, et seadusandja ei tohiks demokraatlikus õigusriigis sedavõrd olulises küsimuses nagu kandideerimispiirangud aktsepteerida kahtlust, nagu oleks need osaliselt jäetud eetikanormide reguleerida. Kõik kandideerimispiirangud peaksid põhiseaduse kohaselt tulenema valimisestusest kui konstitutsionaalsest seadusest.

Õiguskantsler tagastas ühe arupärimise, mille puhul ta leidis, et see ei puuduta tema võimkonda kuuluvat küsimust ja ei vasta seetõttu RKKTS § 139 lõikes 1 sätestatudle (Täiendava istungi kokkukutsumine Riigikogus, asi nr 10-1/091090).

Õiguskantslerilt küsiti kirjaliku küsimuse raames puuetega inimestele toetuste maksimise tehtud muudatuste põhiseaduspärasuse kohta (Puuetega inimestele toetuste maksimise kord, asi nr 10-2/090136).<sup>16</sup> Täpsemalt sooviti õiguskantslerilt teada, kas on põhiseaduspärased sellega seoses kohalikele omavalitsustele pandud kohustused, samuti võimalus peatada teatud tingimustel pensionide väljamaksmine. Õiguskantsler rõhutas, et igal juhul ei tohi saada kahjustatud pensioni ja toetust saavate isikute õigused. Ta leidis, et abstraktselt ja etteulatavalt on tal väga raske hinnata kohaliku omavalitsuse garantii riive proportsionaalsust. Ta leidis, et antud juhtumi puhul on otstarbekam kohaliku omavalitsuse volikogul endal algatada PSJKS § 4 lg 2 alusel vastavate seadusesätete põhiseaduspärasuse kontroll Riigikohtus. Samuti nentis ta, et riik on antud seadusemuudatustest inimesi piisavalt teavitatud ning teinud muudatustest tulenevad toimingud puudutatud isikute jaoks võimalikult lihtsaks. Kokkuvõtvalt leidis õiguskantsler, et asjakohased seadusesätted ei ole põhiseadusega vastuolus.

Õiguskantslerile esitatud muud kirjalikud küsimused, mis ei ole leidnud täpsemat käsitlemist eelnevates jagudes: Erakondade rahastamine ja valimiskampaania kulutused, asi nr 10-2/091847  
Õiguskantsleri seisukohtade ja tegevuse vaidlustamise võimalus, asi nr 10-2/090826

14 Korralduse nr 14 muutmise käritud valitsusasutuste kulud moodustasid 0,3 % 1. ja 2. lisaelarvega täpsustatud 2009. aasta riigieelarve konsolideeritud kogukuludest.

15 Vt näiteks KS § 49 lg 2 p 2, KVTS § 149 lg 1, RKS § 26 lg 1 p-d 1 ja 3.147

16 23.11.2008 jõustusid muudatused riikliku pensionikindlustuse seaduses ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses.

[Korruptsioonikahtlus Paide linnas, asi nr 10-2/091604](#)  
[Julgeolekuasutuse tegevus, asi nr 10-2/090183](#)  
[Avaldusele vastamise tähtaja ületamine, asi nr 10-2/090780](#)

## 7. Arvamused eelnõudele

Riigikogu alatised komisjonid või Riigikogu liikmed pöördusid ülevaateastal 10 korral õiguskantsleri poole, et saada arvamused menetluses olevate eelnõude kohta (2008. aastal 12 korral). Arvamustaotlused tulid põhiseaduskomisjonilt (kuuel korral), õiguskomisjonilt (kahel korral), kultuurikomisjonilt (ühel korral) ning ühelt riigikogu liikmelt.

Õiguskantslerilt küsiti arvamust Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse täiendamise osas, mis puudutab Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eärvõtmise menetluse põhjalikumaks muutmist ([Immuniteedimenetlus \(RKKTSme\), asi nr 18-1/091071](#))<sup>17</sup>. Küsimus puudutas muudatust, mille järgi õiguskantsleri ettepaneku arutamine võiks toimuda kahel lugemisel ja Riigikogu liikmetel oleks soovi korral võimalus vähemusarvamuse esitamiseks. Õiguskantsler mõõnis, et Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eärvõtmisega seonduv regulatsioon väärib seadusandja poolt ülevaatamist. Ta juhtis ka tähelepanu, et justiitsministeeriumis on ette valmistatud regulatsioon<sup>18</sup> kehtiva korra muutmiseks, mis seisneb taotluse läbivaatamise ajalises limiteerimises, samuti süüdistusakti tegemiseks nõusoleku saamise ettepaneku tegija rolli ja pädevuse täpsustamises. Ettepaneku tegemine oleks välistatud, kui süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu või poliitiliselt erapoolik. Õiguskantsler asuski seisukohale, et esmaselt tuleks keskenduda Riigikogu liikmelt immuniteedi eärvõtmise ettepaneku esitamisele ja arutamisele eelneva kontrolli sisule. Sama menetluse raames on võimalik diskuteerida menetlusreeglite üle Riigikogus.

Õiguskantsler andis arvamuse ka Riigikogu õiguskomisjonile karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu (382 SE) kohta ([Karistusjärgne kinnipidamine ja karistusjärgne käitumiskontroll \(KaRS, KrMS, VangSme\), asi nr 18-1/090549](#)), millega plaaniti lisada karistusseadustikku kaks formaalselt mittekaristuslikku abinõud: karistusjärgne kinnipidamine ja karistusjärgne käitumiskontroll.<sup>19</sup> Õiguskantsler märkis, et karistusjärgse kinnipidamise ja karistusjärgse käitumiskontrolli osas on põhimõtteliselt arvestatud põhiseadusest tulenevate nõuetega. Samas tõi ta välja eelnõu võimalikud kitsaskohad, mis hõlmavad karistusjärgsele kinnipidamisele allutatava isiku ohtlikkuse hindamisel ekspertiisi korraldamist, samuti kohtu kaalutlusruumi eri juhtudel, karistusjärgse kinnipidamise täideviimise korraldust, aga ka süüdimõistetule kaitsja valimise või määramise tagamist. Õiguskantsler pidas vajalikuks kaaluda karistusjärgse käitumiskontrolli regulatsiooni muutmise vajadust ka kriminaalhooldusseaduses. Ta rõhutas, et ei saa välistada olukorda, kus pärast eelnõu seadusena vastuvõtmist võib praktikas tõusetuda küsimus mõne karistusjärgset kinnipidamist reguleeriva üksikõtte kohaldamise või õtte enda põhiseadusvastasusest. Õiguskantsler märkis, et kindlasti tuleb eelnõus põhjalikult kaaluda seda, kas karistusjärgse kinnipidamise täideviimise korraldust reguleeriv osa on piisava põhjalikkusega läbi tõõtatud.<sup>20</sup>

Muud Riigikogule antud arvamused eelnõude kohta:

[Eripensionid \(PPSe\), asi nr 6-1/070655](#)  
[Põhikooli ja gümnaasiumi korraldus \(PGSe\), asi nr 18-1/090531](#)  
[Kõrgete riigiteenijate palgad \(NRAPSe\), asi nr 18-1/081811](#)  
[Kultuuripärand põhiseaduses \(Psm\), asi nr 18-1/090597](#)  
[Alaealiste mõjutusvahendid \(AMVSme\), asi nr 18-1/090812](#)  
[Kaitsevõõ kaasamine hädaolukorras \(HOVS\), asi nr 18-1/090895](#)  
[Avalik teenistus \(ATSe\), asi nr 18-1/091448](#)  
[Isikuandmete kaitse arhiivides \(IKS, AvTS, ArhSme\), asi nr 18-1/091720](#)  
[Kohalik rahvahääletus, asi nr 18-1/091915](#)

## 8. Riigikogu liikmete pöördumised

Lisaks pöördusid Riigikogu liikmed viiel korral arvamuse saamiseks väljaspool RKKTS §-des 139 ja 147 sätestatud. Esitatud seisukohtadest olid kaalukamad:

[Alaealiste hääleõigus valimistel, asi nr 16-4/091171](#)  
[Riigilõivude tõstmine, asi nr 14-1/090956](#)  
[Piirivalve tegevus passide eärvõtmisel, asi nr 7-4/090185](#)

<sup>17</sup> Immuniteedimenetlusega seoses andis õiguskantsler arvamuse ka justiitsministeeriumile kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu raames (Riigikogus 599 SE). Nimetatud arvamused leiab käsitlemist käesoleva ülevaate 2. osas justiitsministeeriumi valitsemisala käsitlevas jaos.

<sup>18</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 599 SE esimene lugemine lõpetati 19.01.2010 ning otsustati saata eelnõu teisele lugemisele. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

<sup>19</sup> Eelnõu võeti seadusena vastu 15.06.2009 ja jõustus 24.07.2009.

<sup>20</sup> EIK 17.12.2009 otsus asjas nr 19359/04 M. vs. Saksamaa p 128 ja 129.

## 2. OSA

### ÓIGUSKANTSLER JA TÁITEVVÓIM



## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina. Mõlema ülesande eesmärgiks on isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmine.

Ülevaate 2. osas kajastatakse õiguskantsleri tegevust nii normikontrolli teostamisel kui ka tegutsemisel *ombudsman*'ina. Käsitlemist leiab ka õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungitel, kus õiguskantsleril on võimalik varakult osundada võimalikele probleemidele isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel.

1992. a rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus taastas õiguskantsleri kui ainuisikulise ja sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni. 1993. a jõustunud õiguskantsleri tegevuse korraldamise seaduse sätted käsitasid õiguskantslerit ennekõike kui organit, kes valvab selle järele, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Alates 1999. a on õiguskantsleril ka *ombudsman*'i ülesanded. Nimelt pandi 01.06.1999 jõustunud õiguskantsleri seadusega õiguskantslerile ülesandeks kontrollida, kas riigiasutus tagab isiku põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi. *Ombudsman*'i funktsioone laiendasid veelgi õiguskantsleri seaduse 01.01.2004 jõustunud muudatused, mille kohaselt lisati järelevalvealuste asutuste hulka ka kohaliku omavalitsuse asutused ja organid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning avalikke ülesandeid täitvad füüsilised või eraõiguslikud juriidilised isikud.

01.01.2004 jõustunud õiguskantsleri seadusega laiendati õiguskantsleri pädevust ka eraisikute vaheliste diskrimineerimisvaidluste lahendamisele. Ühtlasi lisati õiguskantsleri ülesannete hulka võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine. Tegemist on nõ valdkondliku *ombudsman*'i pädevusega ja kõnealust pädevust on pikemalt käsitletud ülevaate 4. osa IV jaos.

Alates 18.02.2007 on õiguskantsler ka ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riiklik ennetusasutus. Tegevus riikliku ennetusasutusena hõlmab kõiki asutusi, kus isikud viibivad tahevastastelt ja kus võidakse piirata nende liikumisvabadust. Õiguskantsleri kui ennetusasutuse tegevus on erinevalt varasematest ülevaadetest kajastatud eraldi jaotises – ülevaate 3. osas. Seal on esitatud nii kontrollkäikude kokkuvõtted kui ka kirjeldus õiguskantsleri võetud muude meetmete kohta piinamise, julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks. Selline lähenemine võimaldab anda terviklikuma pildi õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena.

Ülevaate 2. osa on üles ehitatud ministeeriumide valitsemisalade kaupa. Sellise ülesehituse eesmärgiks on teavitada avalikkust, milliseid arenguid ja probleeme on põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel ministeeriumide valitsemisalas, ja osutada poliitilisele vastutusele. Minister on see, kellele lasub poliitiline vastutus ja kelle käes on olulisimad hoovad probleemide lahendamiseks.

Ministeeriumi jaos antakse laiem ülevaade ministeeriumi valitsemisalas 2009. aastal toimunud. Selles kajastatakse ülevaate aastal aset leidnud olulisemaid õigusloomearenguid ning kui õiguskantsler on esitanud arvamuse vastavas ministeeriumis ette valmistatud õigustloova akti eelnõu kohta, siis antakse lühiülevaade õiguskantsleri seisukohast. Lisaks osundatakse ministeeriumi valitsemisalaga seotud olulisematele Riigikohtu lahenditele ja juhitakse tähelepanu valitsemisalas ülevaateperioodil aset leidnud põhiõiguste ja -vabaduste rikkumistele. Kõige olulisemate õiguskantsleri poolt läbi viidud menetluste lühikokkuvõtted esitatakse ülevaate põhitekstis ning selliste menetluste raames antud õiguskantsleri seisukoha terviktekstiga on võimalik tutvuda vastava menetluse juures asuva lingi kaudu. Teistele olulistele õiguskantsleri seisukohtade terviktekstidele viitavad lingid asuvad iga ministeeriumi valitsemisala ülevaate lõpus. Ministeeriumi valitsemisala iseloomustuses on antud ülevaade, kuidas ministeerium on täitnud õiguskantsleri eelmiste aastate ettepanekuid ja soovitusi.

Kohtu tegevust käsitletakse sõltuvalt sisust kas Justiitsministeeriumi valitsemisala jaos või ülevaate 4. osas kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise jaos. Kohaliku omavalitsuse tegevust kajastatakse sõltuvalt probleemist kas mõne ministeeriumi valitsemisala jaos või regionaalministri valitsemisala jaos. Nimelt kui probleem seondub kohaliku omavalitsuse poolt riikliku ülesande täitmisega, kajastatakse probleemi vastava ministeeriumi valitsemisala all. Kui probleem seondub kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega ning probleem ei puuduta ühegi ministeeriumi tegevust, antakse ülevaade regionaalministri valitsemisala jaos.

Normikontrolli ja käesolevas ülevaate osas kajastatavate *ombudsman*'i menetluste kohta saab öelda järgnevat. Normikontrolli menetluses analüüsib õiguskantsler, kas seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid (seadused, määrused) piiravad põhiseadusevastastelt isikute õigusi ja vabadusi. *Ombudsman*'i menetluses teostab õiguskantsler järelevalvet riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku ja avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isiku tegevuse üle isikute põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse tava järgimisel. Nimelt saab õiguskantsler lisaks õigusnormide järgimisele alates 01.01.2004 kontrollida ka seda, kas järelevalvealused asutused ja organid järgivad hea halduse tava. Isiku põhiõigus heale haldusele tuleneb PS §-st 14 ning tähendab avaliku võimu kohustust tegutseda inimsõbralikult. Avalik võim peab inimesega suheldes näitama üles hoolivust, kohtlema teda subjekti ja mitte objektina ning aitama igakülgset kaasa tema õiguste ja vabaduste tegelikule

kaitsele. Hea halduse tava järgimine on midagi enam kui pelgalt küsimus õiguspärasusest ning annab laiemalt tunnistust avaliku võimu kvaliteedist.

Õiguskantsler viib normikontrolli ja *ombudsman*'i menetlust läbi isiku avalduse alusel või omal algatusel. Isikut teavitatakse menetluse alustamisest, samuti toimingutest, mida õiguskantsler avalduse lahendamiseks on teinud või kavatab teha ning õiguskantsleri lõppseisukohast.

Normikontrolli menetlust saab õiguskantsler tõhusalt teostada siis, kui talle on teada kaalutlused, miks kontrollitav norm sellisel kujul loodi ja jõustati. Selleks tutvub õiguskantsler õigustloova akti eelnõu seletuskirjaga ning muude asjakohaste materjalidega. Lisaks asjaomaste dokumentidega tutvumisele pöördub õiguskantsler üldjuhul teabe nõudmisega õigustloova akti eelnõu koostaja poole. Pärast vastuse laekumist analüüsib õiguskantsler õigustloova akti vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Õiguskantsleri *ombudsman*'i menetlust iseloomustab vormivabadus ja eesmärgipärasus. Menetlustoimingu vormi ja muud üksikasjad määrab õiguskantsler, lähtudes eesmärgipärasuse, tõhususe, lihtsuse ja kiiruse põhimõttest ning vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Vormivabaduse põhimõte kehtib juhul, kui seadus ei näe otsest ette, kas ja kuidas tuleb menetlustoiming läbi viia. Lisaks eeltoodule lähtub õiguskantsler avalduse menetlemisel uurimispõhimõttest. Teisisõnu selgitab õiguskantsler välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral kogub tõendeid omal algatusel. Peamine õiguskantsleri menetlustoiming on teabe nõudmine, vajadusel ka seletuse ja ütluse võtmine. Õiguskantsler võib vajaduse korral kasutada ka muid menetlustoimingute vorme, sh küsida asja lahendamiseks erialaasjatundja arvamust. Järelevalvealune asutus või isik peab tagama õiguskantslerile asja menetlemisel vaba juurdepääsu tema valduses olevatele dokumentidele ja muule materjalile ning kohtadele. Samuti on õiguskantsleril õigus teha kontrollkäik vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriahaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, asenduskodusse, noortekodusse või muusse järelevalvealusesse asutusse.

Nii normikontrolli kui ka *ombudsman*'i menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga. Kui normikontrolli menetluses selgub, et õigustloova aktiga rikutakse isikute põhiõigusi ja -vabadusi, siis saab õiguskantsler pöörduda asjaomase ministri või teise õigustloova akti ettevalmistanud isiku (nt vallavalitsuse) poole märgukirjaga, et algatataks põhiseaduslikkuse probleemi lahendav uus eelnõu. Samas on õiguskantsleril õigus teha ka õigustloova akti vastuvõtnud organile ettepanek viia see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla. Kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole 20 päeva jooksul arvates ettepaneku saamise päevast akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, on õiguskantsleril õigus teha Riigikohtule ettepanek tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Menetluse tulemi osas on õiguskantsleril valikuvabadus. Tulemi valik oleneb sellest, kas ettepanek või märgukiri sõltub konkreetse kaasuse olemusest, asja lahendamise pakilisusest vm asjaoludest.

*Ombudsman*'i menetluse lõppemisel annab õiguskantsler hinnangu, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on olnud õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks, muuta halduspraktikat või normi tõlgendust. Õiguskantsleri seisukoht tehakse avaldajale ja järelevalvealusele asutusele kirjalikult teatavaks. Järelevalvealune asutus teavitab õiguskantslerit, kuidas tema ettepanekut või soovitust on järgitud. Õiguskantsleril on õigus esitada oma soovitusi või ettepaneku täitmise kohta järelepärimisi, millele järelevalveasutus peab vastama. Kui õiguskantsleri ettepanekut või soovitust ei täideta, võib õiguskantsler teha selle kohta ettekande järelevalvavale asutusele, Vabariigi Valitsusele või Riigikogule. Samuti võib õiguskantsler ettepanekust või soovitusel ning selle täitmisest või täitmata jätmisest teavitada avalikkust. Õiguskantsleril puudub otsene sunnivahendite kasutamise võimalus *ombudsman*'i menetluses – tema seisukohad isikute õiguste rikkumise korral ei ole tagatud mitte sunni, vaid eelkõige tema autoriteedi abil.

2009. a esitati õiguskantslerile 2729 avaldust ja algatati 2033 asjamenetlust (2008. a 2566 avaldust ja 1944 asjamenetlust). Algatatud asjamenetlustest otsustas õiguskantsler alustada 449 sisulist menetlust, sh 124 normikontrolli menetlust ja 231 *ombudsman*'i menetlust (2008. a 480 sisulist menetlust, sh 151 normikontrolli menetlust ja 258 *ombudsman*'i menetlust). Õiguskantsler alustas 2009. a 82 menetlust omal algatusel ja korraldas 49 kontrollkäiku (2008. a 66 menetlust omal algatusel ja 33 kontrollkäiku). Normikontrolli menetluse käigus tuvastas õiguskantsler 12 korral vastuolu põhiseaduse või seadustega (2008. a 18 korral vastuolu põhiseaduse või seadustega). *Ombudsman*'i menetluse tulemusena tegi õiguskantsler järelevalvealustele asutustele 84 ettepanekut või soovitust (2008. a 76 ettepanekut või soovitust).

Kuigi õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina, siis on õiguskantsleril ka mitmeid teisi pädevusi, sealhulgas osaleda sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel. Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga on kajastatud ülevaate 1. osas. Õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungil võimaldab õiguskantsleril kontrollida õigustloovate aktide põhiseaduslikkust eelkontrolli vormis. Õiguskantslerile saadetakse Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungite päevakorrad koos arutusele tulevate õigusaktide eelnõudega. Sellega tagatakse õiguskantsleri teavitamine õigustloovate aktide vastuvõtmisest ja õigusloomeprotsessist tervikuna. Oma sõnaõigust on õiguskantsler kasutanud eelkõige Vabariigi Valitsuse istungitel sisuliselt konsultatiivse iseloomuga eelkontrolli käigus eesmärgiga hoida ära Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõu või määruse vastuolu põhiseadusega või määruse

vastuolu seadusega. Eelkontrolli tulemusena võib õiguskantsler anda hinnangu valitsuse menetluses oleva õigustloova akti eelnõule hiljemalt Vabariigi Valitsuse istungil. Oma arvamuses keskendub õiguskantsler ilmselgelt põhiseadusega vastuolus olevatele eelnõu sätetele. Vaieldamatult on õiguskantsleri eelkontrolli vormi tõttu õiguslik analüüs ajaliselt piiratud, mistõttu saab valitsuse istungil antud arvamust käsitleda kui esialgset hinnangut, mida ei saa lugeda seotuks määral, mis takistaks õiguskantsleril oma seisukohta hiljem muuta konkreetsete õiguslike kaasuste lahendamisel.

2009. a tegi õiguskantsler 9 korral enne Vabariigi Valitsuse päevakorra kinnitamist ettepaneku kaaluda päevakorrapunkti lülitamist Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda selles esinevate õiguslike probleemide tõttu. Õiguskantsleri tehtud märkuseid ja ettepanekuid üldjuhul arvestati ning eelnõusid kontrolliti neist lähtuvalt veel kord.

## II. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huvi- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas tegutseb valitsusasutusena Keeleinspeksioon. Ministeeriumi valitsemisalas on hallatavate riigiasutustena ka Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrk ning Eesti Noorsootöö Keskus. Lisaks asuvad ministeeriumi haldusalas riigiõppeasutused, teadus- ja arendusasutused ja mitmeid sihtasutused ning äriühingud.

Haridusõigusealases õigusloomes oli 2009. aastal üheks olulisema tähendusega sündmuseks kahtlemata uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu<sup>21</sup> (412 SE) esitamine Riigikogu menetlusse Vabariigi Valitsuse poolt. Võrreldes kehtiva seadusega sisaldab eelnõu mitmeid põhimõttelise tähendusega uuendusi, nagu riikliku õppekava aluspõhimõtete määramine seaduse tasandil, täiendavad meetmed koolikohustuse täitmise parandamiseks, koolist väljalangevuse vähendamiseks ja hariduslike erivajadustega õpilaste toetamiseks. Suurt poleemikat on tekitanud õpilaste arvu vähenemisega toimetulemiseks eelnõusse kätkevad kavatsus lahutada üksteisest põhikoolid ja gümnaasiumid.

Riigikogu kultuurikomisjoni palvel andis eelnõu kohta oma arvamuse ka õiguskantsler (Arvamus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõule, asi nr 18-1/090531). Arvamuses juhtis õiguskantsler seadusandja tähelepanu eelnõu küsitavustele seoses riigi põhiseadusliku kohustusega tagada vanematele kaasaráäkimisõigus oma laste haridustee kujundamisel. Õiguskantsleri arvates oli vajalik eelnõu täpsustada viisil, mis välistaks vanemate valikuõiguse realiseerimist põhjendamatult kitsendava tõlgendamise. Õpilaste kooli vastuvõtmisele ega vastuvõtmisest keeldumisele ei tohiks seada meelevaldseid piiranguid ning peredele tuleb tagada võimalus valida lapsele ka selline kool, mis ei ole tema elukohajärgseks kooliks. Elukohajärgsete koolide määramisel kohalike omavalitsuste poolt tuleb ette näha ka lapsevanemate soovide ja eelisuste arvesse võtmise võimalus.

Teise olulisema küsimusena osundas õiguskantsler vajadusele tagada uue seadusega tasuta hariduse kättesaadavus senises mahus. Eelkõige tuleb selleks välistada kooli tegevuskulude tasumise nõude esitamine teises kohalikus omavalitsuses elava lapse vanematele ja ka lapsevanema valikuõiguse kitsendamine lähtuvalt tema koduomavalitsuse soovimatusest kanda ise teises omavalitsuses asuva kooli tegevuskulud.

Riigikogu on nimetatud seisukohtadega eelnõu edasisel menetlemisel suures osas ka arvestanud<sup>22</sup>, kuid kuna uut põhikooli- ja gümnaasiumiseadust pole veel vastu võetud, siis puudub kindlus regulatsiooni lõpliku sisu osas.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala üle järelevalvet teostades oli ülevaateastal õiguskantsleri tähelepanu all vene keelt kõnelevate laste õppekeele küsimus eestikeelsetes õppeasutustes. Õiguskantsler alustas menetlust omalgatuslikult, tuginedes ajakirjanduses avaldatud teabele, mille kohaselt keelas Tallinna Laagna Gümnaasiumi õpetaja vene keelt emakeelena rääkival lapsel vahetundide ajal teiste õpilastega vene keele kõnelemise, mille tõttu kanti õpilase päevikusse ka mitmeid märkusi (Vene keelt rääkivad lapsed eesti õppekeelega koolides, asi nr 7-8/082025).

Menetluse käigus analüüsis õiguskantsler laiemalt, kas ja millisel viisil on eesti õppekeelega koolides tagatud emakeelena muud keelt kõnelevate õpilaste abistamine ning nende keelelise ja kultuurilise identiteedi säilitamine. Selleks küsiti teavet mitmetelt eesti õppekeelega koolidelt, kus õpib muukeelseid õpilasi. Samuti paluti Haridus- ja Teadusministeeriumilt teavet selle kohta, milline riigipoolne abi (sealhulgas õigusaktide ja erinevate programmide rakendamise kaudu) on tagatud eesti õppekeelega üldhariduskoolidele nende laste abistamiseks ja õpetamiseks, kelle emakeel ei ole eesti keel.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et õigus omakeelseks suhtluseks on kaitstud kui osa PS §-s 49 sätestatud igapäevasest õigusest säilitada oma rahvuskuuluvus. Võimaluseta kõnelda oma emakeelt ei ole võimalik jääda oma rahvuse osaks. Kuigi sellest õigusest ei tulene, et kogu lapse õppeprotsess peaks olema läbi viidud tema emakeeles, peab lapsele tema suhtluses oma rahvusaaslastega olema tagatud võimalus emakeelt kasutada. Kooli õppekeelega on ära määratud üksnes õppeprotsessis kasutatav keel, seevastu ei saa kooli õppekeele kasutamise kohustus laieneda õppetundivälisele ajale. Seega peab sõltumata kooli õppekeelest olema iga õpilase jaoks tagatud võimalus suhelda vahetundide ajal oma emakeeles.

Õiguskantsler soovitas Laagna Gümnaasiumil edaspidi mitte sekkuda õpilaste poolt vabal ajal isiklikuks suhtlemiseks kasutatava keele osas valikute tegemisse ning hoiduda sellekohaste märkuste tegemisest nendele õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel.

21 Eelnõu on elektrooniliselt kättesaadav Riigikogu koduleheküljel: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=516358&u=20100401090812](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=516358&u=20100401090812).

22 Eelnõu tekst pärast II lugemise katkestamist seisuga 25.11.2009.

Lisaks eeltoodud küsimustele tegeles õiguskantsler ülevaateaastal koolieelsete lasteasutuste tegevuskulusid puudutanud küsimustega, samuti teostati kontrollkäike mitmetesse riigikoolidesse, mis pakuvad õpet hariduslike erivajadustega lastele. Õiguskantsleri nõunikud tuvastasid mitmes koolis nõuetekohaselt kinnitatud arengukava puudumise. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituse kohaselt ei kinnita ministeerium koolide arengukavasid, sest väljatöötamisel on hariduslike erivajadustega laste riigikoolide kontseptsioon, mis peaks tulevikus andma igale riigikoolile täpsed arengusuunised. Uus kontseptsioon peab kindlustama, et riigikoolide võrku käsitletakse terviklikult ning tagatakse areng ühiskonna laiemaid vajadusi silmas pidades. Koolides oli ka probleeme erivajadustega lastele suunatud õppevahendite hankimise, tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamise, tervisekaitseõuete järgimise, pedagoogide kvalifikatsiooninõuete täitmise ja individuaalsete õppekavade koostamist puudutavate küsimustega.

[Laste toidukulu Saku valla lasteasutuses, asi nr 7-5/090045](#)

[Kontrollkäik Vastseliina kooli, asi nr 7-9/090680](#)

[Kontrollkäik Kammeri kooli, asi nr 7-7/090455](#)

[Kontrollkäik Porkuni Kooli, asi nr 7-9/091392](#)

[Kontrollkäik Valga Jaanikese Kooli, asi nr 7-9/091600](#)

### III. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

#### 1. Üldiseloostus

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on riigi õigus- ja kriminaalpoliitika kavandamine ja elluviimine; õigusloome koordineerimine; õigusaktide terviktekstide koostamine; rahvusvaheliste õigusabitaotluste menetlemine; välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine; esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, vanglate, kohtulike registrite ning kohtuekspertiisi, notariaadi, tsiviiltäite, vandetõlke, pankrotimenetluse ja andmekaitse küsimused ning kuriteoennetuse koordineerimine ja vastavalt pädevusele õigusaktide eelnõude ettevalmistamine. Justiitsministeeriumi pädevuses on ka Eesti õigusaktide Euroopa Liidu õigusega ühtlustamise koordineerimine ja riigi kohtumenetluses esindamise korraldamine.

Ministeeriumi haldusala asutused on maa- ja halduskohtud ning ringkonnakohtud, prokuratuur, vanglad, Registrite ja Infosüsteemide Keskus, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Andmekaitse Inspeksioon ja Kohtute Raamatupidamiskeskus.

2009. aastal algatas õiguskantsler kokku 661 (vrdl 2008. aastal 560) Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavat asjamenetlust. Nendest 149 juhul oli pöördumine seotud ministeeriumi tegevusega. Nagu eelnevatel aastatel, moodustasid ka 2009. aastal suurema osa õiguskantslerile esitatud avaldustest ja menetlustest vanglate tegevust ja kinnipidamistingimusi puudutavad avaldused (kokku 402 juhul). Õiguskantsler algatas 2009. aastal sisulise menetluse 103 juhul. 24 menetluse puhul jätkub menetlus 2010. aastal. Õiguskantsler esitas oma arvamuse Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavate eelnõude kohta 12 korral, tuvastas 10 juhul õiguspärasuse või hea halduse tava rikkumise (7 juhul kõrvaldati rikkumine menetluse käigus) ja esitas ühe märgukirja õigustloova akti muutmiseks.

#### 2. Karistusõigus ja menetlus

Õiguskantsler avaldas ülevaateaastal arvamust Justiitsministeeriumis algatatud kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu mõningate väljapakutud regulatsioonide kohta (Immuneedimenetlus (KrMSme), asi nr 18-2/091002). Eelnõu enda menetlus Riigikogus jätkub 2010. aastal.<sup>23</sup>

Õiguskantsleri arvamust kõrgemate riigiametnike immuneedimenetluse muudatuste kohta on kajastatud lähemalt ülevaate 4. osa III jaos. Õiguskantsler tõi oma arvamuses välja ka selle, et eelnõu sisaldab mitmeid põhiõiguste parima kaitse tagamisele suunatud muudatusi (nt elukohast lahkumise piirangu ja kohtumenetluses vahi all pidamise tähtaegade sätestamine, läbiotsimiseks kohtu loa ettenägemine, kohtumenetluse kiirendamise taotluse esitamise võimaldamine, ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõtte mittejärgimise sätestamine kriminaalmenetlusõiguse olulise rikkumisena). Õiguskantsler tunnustas Justiitsministeeriumi selle eest, et eelnõu koostamisel on arvestatud mitmete õiguskantsleri varasemate soovustega: kassatsioonimenetluses kohtukulude tasumine<sup>24</sup>, isiku õiguste kaitse psühhiaatrilise sundravi kohaldamise menetluses<sup>25</sup>, alaealise süüdistatava isikuandmete kajastamine arvutivõrgus avalikustatud kohtulahendis<sup>26</sup>.

Samas arvamuses juhtis õiguskantsler ministri tähelepanu sellele, et eelnõus ei sisaldu lahendust probleemile, et tsiviilkohtumenetluse ning kriminaalmenetluse seadustikes on erinevalt reguleeritud menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse tõendamise kord.<sup>27</sup> Varasemalt on justiitsminister nõustunud regulatsioonide ühtlustamise ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise vajadusega.<sup>28</sup>

Õiguskantsler osundas veel sellele, et kuigi eelnõuga on tehtud suur samm edasi valdkonnas, mis seonduv kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõttega, tuleb Eesti õiguses sätestada ka alused ja kord kahju hüvitamiseks, kui selle on põhjustanud ebamõistlikult pikk kohtumenetlus. Näiteks juhul, kui mõistlik menetlustähtaeg möödub eri kohtuastmete läbimise tõttu, ei pruugi ennetavad meetmed alati ja igal juhul soovitud tulemust anda ja isiku põhiõiguste rikkumine riigi poolt jääb heastamata. Vastuseks märkis justiitsminister, et ministeeriumil on 2010. aastal plaanis riigivastutuse seaduse ulatuslik muutmine.

24.07.2009 jõustus seadus<sup>29</sup>, millega lisati Eesti õiguskorda karistusjärgse kinnipidamise ja karistusjärgse käitumiskontrolli kohaldamise võimalus. Õiguskantsleri arvamust selle eelnõu kohta on kajastatud ülevaate 1. osas.

Riigikogu menetlusse võeti 2009. aastal eelnõu<sup>30</sup>, millega muu hulgas soovitakse luua võimalus üldkasuliku töö kohal-

23 599 SE, algatatud Riigikogus 19.10.2009. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

24 29.04.2008 märgukiri nr 6-1/071831/0803048.

25 21.11.2007 märgukiri nr 6-1/071246/00707940.

26 09.05.2008 teabe nõudmine nr 6-8/080719/0802818 ja 18.02.2009 järelepärimine nr 6-8/080719/0901066.

27 29.03.2007 märgukiri nr 7-7/061430/0701841.

28 23.05.2007 vastus nr 8-1-04/1794.

29 RT I 2009, 39, 261.

30 Karistusseadustiku, väärtetoimetluse seadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, karistusregistri seaduse ning kriminaalhooldusseaduse muutmise seaduse eelnõu (562 SE). Algatatud Riigikogus 14.09.2009. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

damiseks ka väärtegade puhul. Õiguskantsler on varasemalt korduvalt väljendanud seisukohta, et vääртеomenetluses võiks laiendada kohaldatavate karistuste valikut.<sup>31</sup> Sama eelnõuga on kavas võimaldada vahi alla võtmise tõkendi asendamist elektroonilise valvaga.

Seoses 15.06.2009 vastu võetud ja 24.07.2009 jõustunud hädaolukorra seadusega<sup>32</sup> muudeti ka erakorralise olukorra seadust ja kriminaalmenetluse seadustikku.<sup>33</sup> Õiguskantsler juhtis Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud arvamuses (link arvamusele on toodud ülevalte 1. osas) tähelepanu kaitseõiguse ja vabaduse piirangutele seoses kriminaalmenetluse erisätetega erakorralise seisukorra ajal. PS § 130 ls 2 ei välista, et erakorralise seisukorra ajal piiratakse PS § 21 lg 2 lauses 1 sätestatud õigust mitte olla ilma kohtu loata kinni peetud rohkem kui 48 tundi. Õiguskantsler avaldas kahtlust, kas kuni 15-päevane kohtu loata kinnipidamine on proportsionaalne, kuna käesoleval ajal on olemas eeluurimiskohtuniku instituut ja võimalik on istungi läbiviimine kaugülekuulamise (video) teel. Teiseks palus õiguskantsler kaaluda, kas kaitseõiguse täielik välistamine (õigemini piirangu jätkuv säilitamine, v.a. kokkuleppemenetluses kaitsja lubamine) kohtueelses menetluses, sh koosmõjus ilma kohtu loata kuni 15 päeva pikkuse kinnipidamise võimalusega, on proportsionaalne. Vastuvõetud seaduses lühendati kohtu loata kinnipidamise aega seitsme päevani (ErSS § 29 lg 1).

Samuti osales õiguskantsler 09.06.2008 Riigikogus algatatud jälitustegevust puudutava kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>34</sup> menetlemisel Riigikogu õiguskomisjonis. Eelnõu menetlus jätkub 2010. aastal.

Materiaalse karistusõiguse küsimustes pöörduti 2009. aastal õiguskantsleri poole 8 juhul. Kohtueelse kriminaalmenetlusega ning kuritegude ja väärtegade kohtumenetlusega pöörduti vastavalt 52 ja 103 juhul.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes vaidlustas Justiitsministeeriumi tegevuse, millega jäeti rahuldamata tema taotlus Eestisse karistuse kandmise ületoomiseks (Kohtulikult karistatud välismaalase karistuse kandmise ületoomisest keeldumine, asi nr 6-1/081872). Avalduse lahendamisel tõusetus küsimus kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 477 lg 2 ning kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seaduse kooskõlast Euroopa Nõukogu kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni ning põhiseadusega.

KrMS § 477 lg 2 esimene lause sätestab, et kui isikule on välisriigis mõistetud vangistus, on tema karistuse täitmisel abi osutamise taotluse rahuldamine lubatud juhul, kui isik on Eesti kodanik ja taotlusele on lisatud isiku kirjalik nõusolek, mille kohaselt ta soostub enda üleandmisega karistuse kandmise jätkamiseks Eestis.

Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja on Eesti Vabariigi alaline elanik, kes on sündinud ja hariduse omandanud Eestis. Avaldaja ja tema pereliikmed on kodakondsuseta isikud, kellel on pikaajalise elaniku elamisluuba. Avaldaja mõisteti 2008. aastal Lätis süüdi kuriteos ja teda karistati põhikaristusena viieaastase vangistusega. Justiitsministeerium keeldus avaldaja karistuse ületoomisest põhjusel, et vastavalt kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsioonile võtab Eesti karistuse kandmiseks vastu üksnes Eesti Vabariigi kodanikke, mitte aga alalisi elanikke.

Esmalt analüüsis õiguskantsler KrMS § 477 lg 2 vastavust kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsioonile ning leidis, et konventsioon kohaldub miinimumnõudena riigi kodanike suhtes. Kuigi riigil on võimalus (mitte kohustus) konventsiooni kohaldamisala laiendada ka teistele isikutele, eeskätt riigi alalistele elanikele, kellel puudub kodakondsus või kellel on teise riigi kodakondsus, ei ole Eesti Vabariik sellist deklaratsiooni teinud.

Hinnates KrMS § 477 lg 2 kooskõla põhiseadusega, leidis õiguskantsler, et kõnealusel juhul on tegemist perekonnapõhiõiguse riivega, sest KrMS § 477 lg 2 välistab Eesti kodanikuks mitteoleva isiku Eestisse ületoomise karistuse kandmise jätkamiseks, vaatamata isiku perekondlikele sidemetele Eestis. Vaagides erinevaid argumente (sisemise rahu tagamise huvi, ületoomisega kaasnev kulu, vanglavälise suhtlemise viisid jmt) jõudis õiguskantsler järeldusele, et puuduvad sellise kaaluga põhjendused, mis õigustaksid Eesti kodakondsust mitteomavate kinnipeetute karistuse Eestisse ületoomise välistamist sõltumata isiku perekondlikest sidemetest ja muudest asjakohastest kaalutlustest. Õiguskantsler tõdes, et välismaalase perekonnapõhiõigusesse sekkumise proportsionaalsuse tagamiseks peab haldusorganil olema kaalutusõigus, et hinnata isiku karistuse kandmise ületoomise otsustamisel kõiki taotlevat isikut iseloomustavaid asjaolusid.

Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku algatada koostöös välisministriga KrMS § 477 lg 2 ls 1 ja kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni ratifitseerimise seaduse muutmise ning analüüsida avaldaja karistuse kandmise ületoomise võimalikkust vastavalt kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsiooni art 2 lõikele 3. Minister õiguskantsleri ettepanekuga ei nõustunud.

31 Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 75 ja 2008. aasta tegevuse ülevaade lk 12.

32 RT I 2009, 39, 262.

33 RT I 2009, 39, 260.

34 286 SE, algatatud Riigikogus 09.06.2008. Kätesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee. Vt ka õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 13.

### 3. Korrakaitse

2009. aastal jätkus Eesti õiguskorra seisukohalt olulise korrakaitseaduse eelnõu menetlemine Riigikogus.<sup>35</sup> Õiguskantsler väljendas 2009. aastal kohtumisel õiguskomisjoniga jätkuvalt seisukohta, et olemasoleval kujul eelnõus sisalduv halduslepingu regulatsioon võib olla põhiseadusega vastuolus.<sup>36</sup> Eelkõige riigi jõumonopoli ja avaliku korra tagamise kui riikliku ülesande põhimõtetest tulenevalt on laialt sõnastatud volitusnorm korrakaitseülesande lepinguga üleandmiseks lubamatu. Eelnõu menetlemine jätkub 2010. aastal ning diskussioon halduslepingutest on kandunud abipolitseiniku seaduse eelnõu menetlusse.

2009. aastal alustas Riigikogu korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu menetlemist.<sup>37</sup> Õiguskantsler väljendas 2009. aasta sügisel toimunud kohtumisel õiguskomisjoni esindajatega muret seaduse ülimalt napi jõustumistähtaaja suhtes. Nimelt nähti eelnõus ette seaduse jõustumine 01.01.2010. Õiguskantsler oli samuti seisukohal, et korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu väljatöötamisega oleks pidanud kaasnema ka väärtekoosseisude ülevaatamine (nt KarS § 276: võimuesindaja seadusliku korralduse eiramine). Vastasel korral on raske saavutada korrakaitseõiguse reformiga taotletavat eesmärki, millele vastavalt peaks riikliku järelevalve teostamisel raskusele nihkuma karistamiselt ohtude ennetamisele ja tõrjumisele ning korrarikkumiste kõrvaldamisele.

Kui eelnõu menetlemisel oli 2008. aastal arutluse all ka Vabariigi Valitsuse ettepanek täiendada korrakaitseaduse eelnõu sättega, mis võimaldaks kasutada kaitseväge ja Kaitseliitu korrakaitse ülesannete täitmiseks muude korrakaitseorganite abijõuna, siis 2009. aastal lisati see ettepanek 24.07.2009 jõustunud hädaolukorra seaduse eelnõusse (link õiguskantsleri arvamusele on toodud üleval 1. osas).

### 4. Riigi õigusabi

Õiguskantsleri tähelepanu all on pidevalt olnud küsimus, kuidas on tagatud igäihe juurdepääs õigusemõistmisele ja kas see on sõltunud isiku õigusala test teadmistest või varanduslikust olukorrast. 2009. aastal uuris õiguskantsler õigusabi ja notariõiguse valdkonnast 28 juhtumit (vrdl 2008. aastal 45 juhtumit).

Õiguskantsleri poole pöörduti näiteks kaebustega, et kohus ei määranud advokaati piisavalt kiiresti, advokaat või notar ei teinud tööd vajaliku hoolega või et advokaat ei olnud väidetavalt motiveeritud hästi töötama, kuna tema töö jäi piisavalt tasustamata. Riigi õigusabi seaduse idee on tagada isikule, kellel endal puuduvad vahendid juristi palkamiseks, oma õigusküsimuse lahendamiseks lihtsalt ja kiiresti heade õigusteadmistega advokaat, kelle kulud tasub esmalt riik. Avaldajate tõstatatud küsimused ilmestavad õiguskantsleri hinnangul seda, et lisaks õigusnormide olemasolule on tähtis ka nendes sätestatu eesmärgipärane rakendamine.

2009. aastal valmistati ministeeriumis ette eelnõu muuhulgas riigi õigusabi seaduse muutmiseks. Muudatusega lisati riigi õigusabi seadusesse volitusnorm justiitsministrile, mille alusel on võimalik kehtestada riigi õigusabi määrase ja taotluse edastamise kord. Nimetatud korra kehtestamine on seotud e-toimiku süsteemiga liidestatud riigi õigusabi infosüsteemi juurutamisega. Eelnõu võeti seadusena<sup>38</sup> vastu ja see jõustus 01.01.2010.

### 5. Kohtusüsteem

Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas 16.12.2009 kohtute seaduse eelnõu<sup>39</sup>. Õiguskantsler esitas oma seisukoha kohtute seaduse eelnõu kohta juba 2008. aastal<sup>40</sup>, s.o enne selle algatamist Riigikogus. Uue arvamuse andis õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjonile 2010. aastal<sup>41</sup>. Eelnõuga peaks leidma lahenduse ka mõned õiguskantsleri varasemates menetlustes väljatoodud probleemid.

Et tagada PS §-st 25 tulenev igäihe õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele, tegi õiguskantsler justiitsministrile juba 2007. aastal ettepaneku algatada seaduseelnõu, mis võimaldaks isikutel saada riigisisese (kohtu)menetluse kaudu hüvitist juhtumil, kui isikut puudutava kohtuasja lahendamisel on rikutud kohtumenetluse mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet.<sup>42</sup> 2008. aastal selgitas minister oma vastuses, et Justiitsministeeriumil on plaanis nimetatud küsimus panna 2008. aasta II poolaasta tööplaani. Ministeeriumi 2009. aasta tööplaanis oli õiguskaitsevahendite loomise eelnõu kohtumenetluse venimise vältimiseks ja riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs<sup>43</sup>. Nagu karistusõiguse ja menetluse alajaotuses eelnevalt märgitud,

35 49 SE, algatatud Riigikogus 16.05.2007. Eelnõu olulisusele viitas õiguskantsler juba oma 2007. aasta tegevuse ülevaldes lk 70–71.

36 Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevalde, lk 75 jj, õiguskantsleri 2007. aasta ülevalde, lk 71, õiguskantsleri 2008. aasta ülevalde, lk 14.

37 570 SE, algatatud Riigikogus 15.09.2009.

38 RT I 2009, 67, 460.

39 649 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

40 Vt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevalde lk 15.

41 Kohtute seaduse eelnõu seisuga 16.12.2009, nr 649 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

42 Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevalde lk 78–82.

43 Justiitsministeeriumi tööplaan aastaks 2009, punktid 56 ja 74. Riigivastutuse seaduse eelnõu väljatöötamine on ette nähtud ministeeriumi 2010. aasta tööplaanis (p 5). Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/45184>.



sisaldab Riigikogu menetluses olev menetlusseadustike muutmise eelnõu (599 SE) üksnes kohtumenetluse kiirendamise taotluse regulatsiooni ning riigivastutuse seaduse muutmise jääd 2010. aastasse.

2009. aastal tegi Riigikohus ka mitu olulist kohtunikke ja kohtumenetluse korraldust puudutavat põhiseaduslikkuse järelevalve lahendit. Riigikohus otsustas tunnistada:

- sellise õigustloova akti andmata jätmise, mis võimaldaks maksta palka või muud samaväärset hüvitist kohtunikele, kelle teenistussuhe on kriminaalmenetluse ajaks peatunud, vastuolus olevaks PS § 147 lõikega 4 koosmõjus PS §-dega 146 ja 15;<sup>44</sup>
- riigihangete seaduse § 129 lg 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, rõhutades, et halduskohtu välistamine riigihankevaidluste lahendamise menetlusest ei vasta PS § 149 lõikes 1 väljendatud põhimõttele, mille kohaselt kohtuasjad algavad esimese astme kohtust, ning et seaduse vastuvõtmine, millega halduskohus välistatakse kindlate kohtuasjade lahendamisest selliselt, et halduskohtu asemel asub neid vaidlusi lahendada haldusorgan, tähendab sisuliselt kohtuvõimu põhiseaduses sätestatud pädevuse kitsendamist;<sup>45</sup>
- TsMS § 131 lõiked 2 ja 3 (ulatuses, milles § 131 lõikes 3 on sätestatud viide § 131 lõikele 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles nähakse ette kohustus tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamise hagilt riigilõivu 75 000 krooni.<sup>46</sup>

Ülevaateastal algatas õiguskantsler 232 asjamenetlust, mille vastustajaks oli kohus (vrld 2008. aastal 169 juhtumit). Pädevuse puudumise tõttu jäid sisulisse menetlusse võtmata kokku 202 sellekohast pöördumist.

Õiguskantsleri tegevust kohtunike distsiplinaarrikkumiste ja kohtuametnike tegevuse õiguspärasuse küsimustes on lähemalt kajastatud ülevaate 4. osas.

Õigusemõistmisele juurdepääsu küsimuses uuris õiguskantsler 2009. aastal advokaadi kohustusliku osalemise nõude vajalikkust kriminaalmenetluses olukorras, kus menetlusosaline on asjakohaste õigusteadmistega isik:

Advokaadi osalemise nõude põhjendatus kriminaalmenetluses kaebõiguse teostamisel, asi nr 6-1/071503 ja nr 6-1/061724.

## 6. Avalik teenistus

Alates 11.06.2009 on Riigikogu menetluses avaliku teenistuse seaduse eelnõu<sup>47</sup> ning 15.10.2009 algatati Riigikogus avaliku teenistuse rakendusseaduse eelnõu<sup>48</sup>. Õiguskantsler väljendas Riigikogu põhiseaduskomisjonile antud arvamuses toetust kavatsusele muuta senist avaliku teenistuse süsteemi (Avalik teenistus (ATSe ja ATSRSe), asjad nr 18-1/091448, 18-2/091281 ja 18-2/081897). Juhtides Riigikogu põhiseaduskomisjoni tähelepanu eelnõu kitsaskohtadele, viitas õiguskantsler juba varasemalt väljendatud seisukohale<sup>49</sup>, et ametnike teenistussuhete reguleerimisel tuleb arvestada selle põhiseadusliku raamistiku dualistlikku iseloomu – ametnik on ühelt poolt riigivõimu realiseerija ehk avaliku võimu kandja kui põhiõiguste adressaadi esindajaks, teiselt poolt aga ka põhiõiguste kandja.

Õiguskantsler rõhutas, et põhiseadusest tuleneb ametnikkonna institutsionaalne garantii ning et olulisuse põhimõttest tulenevalt peab seadusandja sätestama piisava üksikasjalikkusega kõik ametnikkonna institutsionaalse garantii seisukohalt olulised küsimused, s.t kujundama regulatsiooni selliselt, et tagatud oleks stabiilne, kvaliteetne, toimiv, õiguskoolakas ja erapooletu ametnikkond. Samuti märkis õiguskantsler, et seadusega või nõuetele vastava volitusnormi alusel tuleb reguleerida teenistussuhte olulised tingimused<sup>50</sup>.

Õiguskantsler mõonis, et seadusandjal on ulatuslik mänguruum teenistussuhte üksikute oluliste tingimuste kujundamisel. Samal ajal tuleb aga tagada, et teenistussuhte olulised tingimused tervikuna (omavahelises koostoimes) annaksid ametnikule piisava sotsiaalse garantii, arvestades nii ametnikele kehtestatud ulatuslikke töökoha- ja tegevuspiiranguid ja vastustust kui ka streigiõiguse puudumist. Vastuseks põhiseaduskomisjoni küsimusele selgitas õiguskantsler, et streigiõigus on ametniku ja töötaja põhiõigus, mille piirangud on võimalikud, kuid üksnes proportsionaalse tasakaalustamismehhanismi olemasolul. Eelnõus välja pakutud kujul on ametnike õigused teenistussuhte kujundamisel õiguskantsleri hinnangul ebapiisavad.

44 RKÜKo 14.04.2009, nr 3-3-1-59-07.

45 RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08. Üldkogu selgitas ka, et kuigi PS § 104 lõike 2 punktist 14 tulenev menetluslik kõrgendatud hääletamuse nõue on RHS § 129 lg 1 puhul konkreetsel juhul täidetud, tuleks selguse huvides siiski eelistada, et sarnane regulatsioon paikneks vahetult kohtumenetlust reguleerivas õigusaktis.

46 RKPJKo 15.12.2009, nr 3-4-1-25-09.

47 538 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

48 598 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

49 Õiguskantsleri arvamust eelnõu kohta enne eelnõu esitamist Riigikogule on kajastatud 2008. aasta tegevuse ülevaates lk 16–17.

50 S.o eelkõige tingimused, mida mõistlik keskmine inimene ametnikuks kandideerimise (või teenistussuhtes jätkamise) otsustamisel silmas peab – töötasu (sh lisa- ja tulemustasud), teenistussuhte stabiilsus (seda võivad negatiivselt mõjutada ametikoha ja ametikoha ülesannete muutumine, teenistussuhte peatumine ja lõppemine), puhkus, muud (varalised) sotsiaalsed tagatised (toetused, hüvitised, eripensionioigus), arenemisvõimalused (koolitus, karjäärivõimalus), distsiplinaarvastutus, varaline vastutus jms.

Seoses üldjuhul ametnike puhul Eesti kodakondsuse nõudest loobumisega leidis õiguskantsler, et PS § 30 (ainult *erandkorras* võib ametikohad täita teise riigi kodanikega) ei anna seadusandjale piirideta kaalutusõigust, vaid tal on õigus reguleerida, millistele erandlikele ametikohtadele või millistel erandjuhtudel toimub mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku (edaspidi Euroopa Liidu kodaniku) ametikohale võtmine. Arvestades, et Euroopa Liidu õigusest ei tulene kohustust laiendada ametnikuna töötamise võimalusi Euroopa Liidu kodanikele, soovitas õiguskantsler Riigikogu komisjonil täiendavalt analüüsida, kas eelnõuga kavandatav muudatus on PS § 30 lg 1 sätte ja mõttega kooskõlas.

Avaliku teenistuse seaduse rakendamise seaduse eelnõu puhul pidas õiguskantsler vajalikuks pöörata tähelepanu ametnike võrdse kohtlemise nõudele. Sellest tulenevalt ei saa ega tohi erinevate avaliku teenistuse liikide erinevuste põhjendatust eeldada, vaid iga erinevust tuleb kontrollida ja põhjendada. Põhjenduseks ei saa olla pelgalt viide nt karjäärisüsteemi rakendamisele või põhiseadusliku institutsiooni iseotsustusõigusele – tuleks selgitada, miks on vastav erisus vajalik vastava eriteenistuse puhul.

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu menetlemine Riigikogus jätkub 2010. aastal.

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler kokku 24 (vrld 2008. aastal 46) avaliku teenistuse temaatikat puudutavat asjamenetlust.

2009. aastal analüüsis õiguskantsler näiteks küsimust, kas kohaliku omavalitsuse täidesaatva organi, vallavalitsuse juhiks võib saada Euroopa Liidu kodanik, ja leidis, et kehtiv piirang avaliku teenistuse seaduses on põhiseaduspärane. Õiguskantsleri hinnangul õigustavad piirangut nii juhtimis- ja esindusfunktsioon kui ka vallavanema pädevus vastu võtta vallavalitsuse liikmena õigustloovaid akte ning rakendada avaliku võimu volitusi haldusväliste inimeste suhtes. Õiguskantsler andis tema poole pöördunud avaldaja palvel 2009. aastal hinnangu ka sellele, mis puudutab tahtlikult toimepandud kuriteo eest määratud karistusega kaasneva karistatuse arvestamist avalikus teenistuses töötamisel. Õiguskantsler leidis, et avaliku teenistuse seaduse § 16 punkt 1, mis keelab teenistusse võtta inimest, kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest, ning § 123, mis kohustab sellise avaliku teenistuja teenistusest vabastama süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, on põhiseadusega kooskõlas, arvestades ühelt poolt avaliku teenistuse kui riigivõimu vahetu teostamise eripära ning teiselt poolt piirangu ajaliselt piiritletust.

## 7. Eraõigus

2009. aastal valmis ministeeriumis majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu, mille eesmärk on majandushaldusõiguse süsteemi korrastamine ja lihtsustamine ning põhjendamatute põhiõiguste piirangute kõrvaldamine. Eelkõige on eelnõu ettevalmistamisel peetud silmas eesmärki luua üldine raamistik kõikidele regulatsioonidele, mis kohustavad ettevõtjat end või oma tegevust registreerima või hankima kõikvõimalikke tegevuslubasid, litsentse, kooskõlastusi jms. Õiguskantsler tutvus eelnõuga ning tunnustas põhimõttelist eelnõu väljatöötamise vajadust (Arvamus majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõule, asi nr 18-2/091610). Samas tegi õiguskantsler eelnõu kohta mitmeid märkusi, mis vajavad enne eelnõuga edasiminemist lahendamist. Nii leidis õiguskantsler näiteks, et eelnõu selle esitatud kujul ei ole ühilduv haldusmenetluse seaduse regulatsiooniga ning nimetatu võib tekitada praktikas probleeme. Õiguskantsler osundas ka asjaolule, et kuna planeeritav majandustegevuse seadustiku eriosa regulatsioon mõjutab oluliselt Eesti majanduskeskkonda ja ettevõtjaid, tuleb hea õigusloome tava järgimiseks ja regulatsiooni praktikas toimimise tagamiseks konsulteerida ka ettevõtjate esindajatega.

Juba 2008. aastal uuris õiguskantsler küsimust partnerlussuhte registreerimise vormidest.<sup>51</sup> Menetluse käigus selgitas justiitsminister, et õigusliku regulatsiooni väljatöötamise vajaduse analüüsimine ning vajadusel eelnõu väljatöötamine on plaanis 2009. aastal. 09.06.2009 seisuga on Justiitsministeeriumi veebilehel kättesaadav analüüs mitmeabielulise kooselu ja selle õigusliku regulatsiooni kohta.

Õiguskantsler tuvastas, et 17.12.2008 vastu võetud töölepingu seaduse §-s 137 sisalduv puhkuste aegumise regulatsioon ei olnud kooskõlas PS §-s 10 sisalduva õiguspärase ootuse põhimõttega. 06.05.2009 võttis Riigikogu seadusena vastu TLS § 137 muudatuse, mis näeb ette 4-aastase üleminekuaja omandatud puhkuste kasutamisele. Muudatus jõustus koos töölepingu seaduse jõustumisega 01.07.2009.

Puhkusenõude aegumine, asi nr 6-1/082024

## 8. Erakonnaõigus

2009. aastal saatis Justiitsministeerium õiguskantslerile arvamus avaldamiseks erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>52</sup>. Eelnõu eesmärgiks on muuta erakonnaseaduse reguleerimisala, täiendada erakondade rahastamise ja selle kontrollimisega seonduvaid sätteid ning viia sisse valimisliitude ja üksikkandidaatide regulatsioon. Õiguskantsler rõhutas oma arvamus, et peab erakondade ja teiste poliitikas osalejate rahastamise mudeli läbipaistvust, selgust ja lihtsust väga oluliseks (Erakondade rahastamine (EKSme), asi nr 18-2/091783). See

51 Asi nr 6-1/081205.

52 655 SE, algatatud Riigikogus 11.01.2010. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

tähendab, et rahastamise süsteem peab olema kontrollitav. Samas on ka rahastamise kontrolli tõhusus vajalik, et tagada erakondade rahastamise vastavus põhiseaduslike põhimõtetele – detailsetel ja rangetel piirangutel võib puududa mõte, kui nende järgimist ei ole võimalik tõhusalt kontrollida. Teisisõnu moodustavad rahastamismudeli läbipaistvus, lihtsus ja selgus ning rahastamise kontrolli tõhusus ühtse süsteemi.

Õiguskantsler rõhutas, et poliitika rahastamise mudel peab sobima demokraatiasse ning kontrolliregulatsiooni ülesanne on tuua avalikkuse ette ja välistada seeläbi olukorrad, kus poliitilist jõudu rahastatakse eesmärgiga saada endale konkreetset vastuteenet. Lähemalt analüüsis õiguskantsler oma arvamuses erakonna aruandluskohustusega, kontrolliorganiga, haldussanktsioonide ja valimiskampaania kulude ülempiiriga seonduvaid aspekte.

## 9. Vangistus

Eestis oli 2009. aasta lõpu seisuga viis vanglat, milles kandis vanglakaristust või eelvangistust ligikaudu 3500 kinnipeetavat isikut.<sup>53</sup> 2009. aastal alustati põhjalikumaid ettevalmistusi uue Tallinna Vangla hoonetekompleksi rajamiseks.<sup>54</sup>

Kuna vabaduse võtmine kujutab endast erakordselt intensiivset põhiõiguste riivet, on vanglate tegevus õiguskantsleri teravdatud tähelepanu all. Õiguskantsleri 2009. aasta tegevuses oli kriminaaltäitevõiguse ja vangistusõigusega seotud asjamenetlusi ülekaalukalt kõige rohkem – kokku 495 asja, mida on ligi kümnendiku võrra rohkem kui 2008. aastal. Seega moodustab vangistusõigus ja vanglate tegevus märkimisväärse osa õiguskantsleri igapäevatööst.

2009. aastal lahendas õiguskantsler talle esitatud avalduse pinnalt küsimuse, mis puudutas vanglate eelvangistusosakondade jalutusboksides valju helitausta tekitamist, et pärssida vahistatute omavahelist suhtlust (Muusika mängimine jalutusboksides, asi nr 7-4/071019). Avaldaja kaebas, et jalutuskäigu ajal mängiv vali muusika mõjub halvasti tema tervisele ning moonutab tema õigust igapäevasele tunniajalisele jalutuskäigule vabas õhus.

Tervisekaitseinspektsiooni kesklabor teostas Justiitsministeeriumi ülesandel mõõdistamisi Tallinna, Tartu ja Viru vanglates, kus on eelvangistusosakonnad ja milles jalutuskäigul olevate vahistatute suhtlemise takistamiseks rakendatakse valju helitausta tekitamist. Mõõtmisel ilmnes, et Tallinna Vangla jalutusboksides mängiva muusika helitugevus oli maksimaalselt 58,5 dB. Tartu ja Viru Vangla puhul oli helitugevus maksimaalselt 91,1–92,2 dB. Tervisekaitseinspektsioon võrdles jalutusboksides mängiva muusikaga tekkivat müra töökeskkonnale kehtestatud müra piirnormidega ja kuna kinnipeetavad viibivad jalutuskäigul (müraväljas) ühe tunni, siis pidas Tervisekaitseinspektsioon lubatud ja tervisele ohutuks normiks kuni 89 dB ja sedagi vaid kuulmiskaitsevahendite olemasolul.

Probleemi analüüsimisel tuvastas õiguskantsler, et vanglate osas puuduvad õiguskorras selged müra piirnormid. Seetõttu tegi õiguskantsler Justiitsministeeriumile ettepaneku kas töötada välja eraldi müra piirnormid vanglate jaoks või rakendada vanglatele töökeskkonna jaoks kehtestatud müra piirnorme. Samuti soovitas õiguskantsler võimaldada vahistatutele soovi korral jalutuskäigu ajaks kuulmiskaitsevahendeid ning uute eeluurimisosakonnaga vanglate projekteerimisel ja rajamisel püüda leida lahendusi, mis võimaldaks valju helitausta esitamist jalutusboksides üldse loobuda.

Justiitsminister nõustus oma vastuses rakendama vanglates töökeskkonnale kehtestatud müra piirnorme ning lubas piirata Tartu ja Viru Vanglas helireguleerimiseseadme maksimaalse helitugevuse tasemele 89,0 dB. Minister ei nõustunud õiguskantsleri soovitusel kuulmiskaitsevahendite rakendamisest ning tõdes, et kavandatavas Tallinna Vangla uues hoonekompleksis on plaanis vahistatute suhtlemist jalutuskäigu ajal jätkuvalt pärssida ka valju helitaustaga.

Õiguskantsler tuvastas 2008. aastal, et esineb teatud tõlgendusprobleeme seoses vangistuseseaduses sätestatud kohustuslikus vaidemenetluses toimingust hoidumise nõude esitamisega.<sup>55</sup> Õiguskantsler juhtis toona neile ebaselgustele Justiitsministeeriumi tähelepanu ja leidis, et Justiitsministeeriumil tuleb vangistuseseaduse vastavaid kitsaskohti analüüsida ning kujundada selge ja ühene praktika vaidemenetluse rakendamisel, sh vajadusel õigusakte muutes. Ses osas muutis õigusliku olukorra selgemaks Riigikohus, kes tõdes oma 2009. aastal tehtud lahendis, et kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus tuleb läbida vaid juhul, kui haldusmenetluse seaduse § 72 lõige 1 võimaldab vastavat nõuet vaidemenetluses esitada.<sup>56</sup>

Samuti juba 2008. aastal kerkinud küsimuses seoses kinni peetavate isikute meditsiiniliste isikuandmete töötlemisega<sup>57</sup>, toimus 05.10.2009 õiguskantsleri, Andmekaitse Inspektsiooni ja Justiitsministeeriumi ühine ümarlaud. Ümarlaval arutati vanglates isikuandmete töötlemisega seonduvat. Ümarlaoa toimumise järel teatas Justiitsministeerium, et ministeeriumi asekancleri 25.11.2009. a korraldusega määrati isik, kes vastutab vanglates isikuandmete kaitse eest.

53 Justiitsministeeriumi andmetel. Vt lähemalt [www.vangla.ee](http://www.vangla.ee)

54 Vangla ehituse alustamisega seotud probleemide kohta vt nt justiitsministri ettekandest 09.02.2010 Riigikogus kriminaalpoliitika arengusuundade kohta. Kätesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

55 Asi nr 6-1/080197. Vt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 19.

56 Vt RKKHKm 12.11.2009, nr 3-3-1-70-09 p 11: “[...] HMS § 72 lg 1 alusel ei ole vabades võimalik taotleda toimingut õigusvastaseks tunnistamist ning seadus ei näe ette ka muid menetlusreegleid tuvastamistootluse lahendamiseks vaidemenetluses. Seega ei ole tuvastamiskäituse lahendamiseks ette nähtud ka kohustuslikku kohtuväliselt korda VangS § 1<sup>1</sup> lg 5 mõttes. [...]”

57 Asi nr 7-4/080705. Vt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade lk 19.

Õiguskantsler viis 2009. aastal läbi ka kontrollkäigud Murru ja Tartu vanglatesse. Kontrollkäikude põhjalikum käsitlus on esitatud käesoleva ülevaate 3. osas.

Vangistusõigusega seondus 2009. aastal Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kaks kohtuasja. 25.06.2009. a otsusega tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks justiitsministri 30. novembri 2000. aasta määruse nr 72 "Vangla sisekorraeskiri" § 461 ja § 50 lõike 3 esimene lause.<sup>58</sup> Riigikohus tuvastas nende normide formaalse vastuolu põhiseadusega, kuna seadus ei anna justiitsministrile volitust vangla sisekorraeskirja kehtestamisel määrusega täiendavalt piirata kinnipeetavate kirjavahetuse sisu või kirjas sisalduvate võimalike esemete ringi, samuti seada täiendavaid õiguslikke aluseid kinnipeetavale kirjaga saadetud esemete äravõtmiseks. Teises kohtuasjas kontrollis Riigikohtu üldkogu vangistuseseaduse § 31<sup>1</sup> vastavust PS §-le 44.<sup>59</sup> Kinnipeetavast avaldaja taotles Tartu Vangla toimingut, millega keelduti võimaldamast ligipääsu Interneti-lehekülgedele www.coe.ee, www.oiguskantsler.ee ja www.riigikogu.ee, õigusvastaseks tunnistamist ning vanglale ettekirjutuse tegemist. Üldkogu asus seisukohale, et osundatud Interneti-lehekülgedele ligipääsu tõkestamist (PS § 44 lg-st 1 tuleneva põhiõiguse riivet) põhjendab vajadus saavutada vangistuse täideviimise eesmärgid.

Õiguskantsler tuvastas õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega või rikkumise avaliku võimu kandja tegevuses veel järgnevatel asjades:

Vanglakambris suitsetamise lubamine, asi nr 6-3/081677

Vaide edastamata jätmine Viru Vangla poolt, asi nr 7-4/090598

Kaitsjaga kohtumise takistamine Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/090255

Õigusaktidele juurdepääs Viru vanglas, asi nr 7-4, 081998

## 10. Täitemenetlus

2009. aastal arutati Riigikogus uue kohtutäituri seaduse eelnõud, mis võeti 09.12.2009 ka seadusena vastu.<sup>60</sup> Eelnõuga loodi avalik-õiguslik juriidiline isik Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, kelle ülesandeks on kohtutäiturite ja pankrotihaldurite täiendusõppe ning ettevalmistuse korraldamine, ametialaste infosüsteemide arendamine ning kutse-eeetika järelevalve teostamine. Lisaks asendati kohtutäituri kandidaaditeenistus ja kohtutäituri asendaja amet kohtutäituri abi ametiga ning täpsustati õiguspraktikas segadust tekitanud aegumissätteid.

2009. aastal tegeles õiguskantsler 64 (vrld 2008. aastal 36) täitemenetlust puudutava juhtumiga, täiturite tegevuse suhtes esitatud kaebuste arv oli 47 (vrld 2008. aastal 21). Valdavalt on avaldajate kirjeldatud juhtumiteks olukorrad, kus täitemenetluse läbiviimine on toonud kaasa ülemääraseid majanduslikke raskusi, ning teiseks olukorrad, kus inimeste õigusi on rikutud täituri väidetavate menetlusviiside tõttu.

Ülevaateastal uuris õiguskantsler juhtumit, mil kohtutäitur pidas nõude täitmisel kinni summad puuetega inimese sotsiaaltoetusest ja riiklikust pensionist (Nõude täitmine puuetega inimese sotsiaaltoetuselt ja riiklikust pensionist, asi nr 7-6/091406). Õiguskantsler asus sarnaselt teabenõude vastuses justiitsministri poolt väljendatuga seisukohale, et täitemenetluse seadustiku (TMS) § 131 lg 1 punktis 3 sisaldub imperatiivne keeld, mille kohaselt ei saa sissenõuet pöörata puudega inimese sotsiaaltoetusele. See piirang laieneb TMS § 132 lõike 1 ja § 133 lõike 1 (mis võimaldavad iseenesest teatud juhtumitel sissetulekust kinnipidamisi teha, kui kogusumma ületab palga alammäära ühes kuus) rakendamisele. See tähendab, et juhul, kui võlgnikul on pangaarvel summad, mis on moodustunud TMS § 131 lg 1 punktis 3 nimetatud sissetulekust, siis sellele summale sissenõuet pöörata ei saa ning seda ka juhul, kui kogusumma ületab palga alammäära ühes kuus.

TMS § 131 punkti 10 alusel on riiklikule pensionile sissenõude pööramine lubatav "seaduses sätestatud ulatuses". Viidatud kujul rakendub riikliku pensionikindlustuse seaduse § 47 lg 3, mis lubab täitemenetluse seadustiku alusel täitmisele kuuluvate lahendite alusel kinni pidada kuni 50% riiklikust pensionist, kuid pensionärile säilitatakse seejuures vähemalt 50% rahvapensioni määrast.

Õiguskantsler asus uurimise tulemusena seisukohale, et avaldusalusel juhtumil oli ebameeldivusi kaasa toonud olukorra peamiseks põhjuseks kohtutäituri käsutuses olnud ebapiisav informatsioon. Lisaks ilmnis menetluse tulemusena, et kohtutäitur tõlgendas TMS § 131 valesti.

Avaldusega seonduvalt selgitas justiitsminister, et juhib kohtutäituri tähelepanu vajadusele lähtuda TMS § 131 lõike 1 tõlgendamisel eeltoodud kaalutlustest ning riiklikust pensionist kinnipidamisel arvestada võlgniku ülemäärase kahjustamise keelu põhimõttega, sh arvestada, et kinnipidamise teostamisel ei seataks ohtu pensionärist võlgniku inimvääriskust ning arvestataks temal lasuva ülalpidamiskohustusega.

58 RKPJKo 25.06.2009 nr 3-4-1-3-09.

59 RKÜKo 07.12.2009 nr 3-3-1-5-09.

60 RT I 2009, 68, 463. Seadus jõustus 01.01.2010.

## 11. Euroopa Inimõiguste Kohus

Euroopa Inimõiguste Kohus langetas 2009. aastal Eesti Vabariigi suhtes neli sisulist otsust, tuvastades kõikidel juhtudel konventsiooni sätete rikkumise.<sup>61</sup> Arestimaja kinnipidamistingimustega seonduvat ning väljasaatmiskeskuses kinnipidamise ajaga seotud Eesti Vabariigi suhtes tehtud otsust on kajastatud lähemalt Siseministeeriumi valitsemisala all.

29.01.2009 otsustas Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *Missenjov vs. Eesti Vabariik* (kohtuasi nr 43276/06), et kaebuse esitaja suhtes rikuti tsiviilkohtumenetluses konventsiooni artikli 6 lõiget 1, mis sätestab igäihe õiguse asja arutamisele mõistliku aja jooksul, ning artiklit 13, mis sätestab igäihele, kes on osutunud konventsiooni rikkumise ohvriks, õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks. Sarnaselt asjas *Saarekallas OÜ vs. Eesti Vabariik* (kohtuasi nr 11548/04) 08.11.2008 tehtud otsusega tõdes kohus, et kohtumenetluse ebamõistlikku pikkuse tunnistamine riigi poolt ei ole piisav ning täiendavalt tuleb tagada konventsiooni artikliga 13 ette nähtud tõhusad riigisisised õiguskaitsevahendid. Selle õigusliku probleemi lahendamisele suunatud menetlusseadustike muutmise ettepanekut on kirjeldatud eespool karistusõiguse ja menetluse alateema all.

25.06.2009 otsustas Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *Liivik vs. Eesti Vabariik* (kohtuasi nr 12157/05), et riik rikkus kaebuse esitaja suhtes konventsiooni artiklit 7, mille kohaselt ei või kedagi süüdi tunnistada kuriteos, mis selle toimepanemise ajal kehtinud riigisisese või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu, ning kohaldada ei või raskemat karistust, kui kuriteo toimepanemise ajal ettenähtu. Kohtu hinnangul tulenes rikkumine kriminaalkoodeksi § 161 (alates 01.09.2002 kuni 15.03.2007<sup>62</sup> KarS § 289: ametiseisundi kuritarvitamine) tõlgendamises vastuolus õigusselguse ja karistusnormi määratletuse põhimõttega.<sup>63</sup>

Lisaks tegi Euroopa Inimõiguste Kohus 2009. aastal kaks otsust Eesti Vabariigi vastu esitatud kaebuste vastuvõetavuse kohta. 06.01.2009. a otsusega asjas *Kangur vs. Eesti Vabariik* (kaebus nr 17789/07) tunnistati kaebus vastuvõetamatuks. Kohus leidis, et avaldaja kõrvaldamine ametist, kuna oli alust arvata, et ta võib jätkata analoogsete kuritegude toimepanemist, ei kujutanud endast konventsiooni artikli 6 lõikes 2 sätestatud süütuse presumptsiooni nõude rikkumist. 29.09.2009 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *Pervušin jt vs. Eesti Vabariik* (kaebus nr 54091/08) vastuvõetamatuse otsuse konventsiooni artikli 6 lõike 3 punkti d ja artikli 6 lõike 1 alusel esitatud kaebuse osas, leides, et Eesti kohtud ei ole rikkunud konventsiooni nõudeid tunnistajate ülekuulamise ja eeluurimisel antud ütluste, sh anonüümsete tunnistajate ütluste, avaldamisel kohtuistungil. Samas leidis kohus, et avaldajate kaebust kriminaalmenetluse pikkuse peale tuleb menetleda.<sup>64</sup> Kaebuse konventsiooni art 5 lõike 3 ja art 6 lõike 1 alusel vahi all pidamise pikkuse ning kriminaalmenetluse pikkuse peale asjas *Glükman vs. Eesti Vabariik* (kaebus nr 45659/08) võttis avaldaja Euroopa Inimõiguste Kohtust tagasi ja 07.07.2009. a otsusega kustutati see menetlusnimekirjast.

61 Kõik Eesti Vabariiki puudutavad lahendid on tõlgituna kättesaadavad Välisministeeriumi veebilehel: <http://www.vm.ee/?q=et/node/9121#otsus>

62 Alates nimetatud kuupäevast on KarS § 289 kehtetu.

63 Vt ka RKKKo 17.02.2010 nr 3-1-2-5-09.

64 02.03.2010 otsusega eemaldati see kaebus menetlusnimekirjast seoses sõbraliku kokkuleppe saavutamise saavutamise poolte vahel, millega Eesti Vabariik nõustus igale avaldajale maksuma tekitatud kahju eest 2000 eurole vastava rahasumma.

## IV. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigikaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, kutsealuste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on kaitseväge, Kaitseliit, Teabeamet, Kaitseressursside Amet, kaitseväeteenistuse komisjon, kaitseväge ja Kaitseressursside Ameti arstlikud komisjonid, Kaitseministeeriumi arstlik keskkomisjon ja Kaitseministeeriumi hallatavad riigiasutused.

Kaitseministeeriumi valitsemisala õigusliku maastiku oluliseks muudatuseks ülevaateperioodi jooksul saab pidada kaitseväge korralduse seaduse ning sellega seonduvalt ka mitmete teiste õigustloovate aktide muutmist, kehtestamist või kehtetuks tunnistamist. Siiski ei piirdunud õigusliku regulatsiooni muudatused üksnes kaitseväge korraldusliku ja ülesehitusliku poole arendamise ning parandamisega.

Õiguskantsler on juhtinud tähelepanu vajadusele sätestada seaduses ajateenijate põhiõiguste piiramise selged õiguslikud reeglid.<sup>65</sup> 21.10.2009 võttis Riigikogu vastu Vabariigi Valitsuse algatatud kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>66</sup>, mis nägi muu hulgas ette ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku alusena üldvolituse<sup>67</sup>. Vabariigi President jättis 03.11.2009 seaduse välja kuulutamata, leides, et ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piirangu aluste sätestamine üksnes üldvolituse näol ei ole kooskõlas põhiseadusega.<sup>68</sup> Kuigi ülevaateperioodi jooksul ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piirangu aluseid õigustloovatesse aktidesse põhiseaduspärasel kujul sätestada ei õnnestunud, algatas riigikaitsekomisjon 26.01.2010 uue kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>69</sup>, millega kavatakse täiendada kaitseväeteenistuse seadust ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise konkreetsete alustega (nt liikumiskiirang, vaba eneseteostuse piirang, omandi kasutamise piirangud jmt).

Kokku algatas õiguskantsler ülevaateastal 21 Kaitseministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Õiguskantsler algatas avalduste alusel või omal algatusel kokku 12 menetlust Kaitseministeeriumi ja selle valitsemisalas olevate asutuste tegevuse kontrollimiseks või valitsemisega seotud õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse kontrolliks. Õiguskantsler tuvastas õiguspärasuse või hea halduse tava rikkumise seitsmel juhul.

Peamiselt olid õiguskantsleri läbiviidud menetlused seotud kaitseväeteenistusega. Põrdujateks olid nii kaadrikaitsevälased kui ka ajateenijad.

Õiguskantsler alustas ajateenija avalduse alusel menetluse kontrollimaks ajateenistuse kestuse<sup>70</sup> määramise õiguspärasust (Ajateenistuse kestuse määramine Pioneeripataljonis, asi nr 7-4/090214). Nimelt leidis ajateenija, et tema ajateenistuse kestuseks oli määratud õigusvastaselt 11 kuud. Õiguskantsler tuvastas, et kuigi ajateenistuse kestuse määramine oli kõnealusel juhul sisuliselt õiguspärane, ei olnud määramisel järgitud kõiki haldusmenetluse seadusest tulenevaid haldusmenetlusele ning haldusaktidele kehtestatud nõudeid. Õiguskantsler tegi väeüksusele ettepaneku selgitada ametikohale määramise käskkirjas, milliseid ülesandeid ajateenija määratud ametikohal täitma peab, ning järgida haldusaktide andmisel kõiki haldusmenetluse seadusest tulenevaid haldusakti vormi- ja sisunõudeid.

Kirde Kaitseringkond vastas õiguskantsleri soovitudele, et nende hinnangul ei ole võimalik ametikohale määramise käskkirjas selgitada õppeametikohale määramisega kaasnevaid ülesandeid. Siiski mõõnis Kirde Kaitseringkond, et ajateenija jaoks on oluline teada, millisel alusel tema ajateenistuse kestus määrati 11-kuuliseks. Selleks, et ajateenijal oleks üheselt võimalik hinnata tema ajateenistuse kestuse määramise õiguspärasust, lubas Kirde Kaitseringkond teha ettepaneku kaitseväge juhatajale muuta ametikohtade nimetusi selliselt, et ajateenijatel oleks võimalik aru saada, millisele Vabariigi Valitsuse 13.08.2009 määruse nr 139 "Ajateenistuse ja asendusteenistuse kestuse määramine" §-s 2 nimetatud ametikohale vastab see konkreetne ametikoht, kuhu ajateenija määrati.

65 Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 22.

66 535 SE, algatatud 11.06.2009. Eelnõu ja seletuskiri kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). Sellele eelnes tegelikult 06.05.2009 Vabariigi Valitsuse algatatud kaitseväeteenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (486 SE), mis võeti algataja poolt enne vastuvõtmist tagasi, s.t. eelnõu menetlus lõpetati. Ka selles eelnõus sisaldus kaitseväeteenistuse seaduse muudatus eesmärgiga lisada ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise üldvolitus.

67 "60". Ajateenija inimvääriskuse austamine ja õiguste järgimine

(1) Ajateenija põhiõigusi ja -vabadusi võib piirata seaduses sätestatud juhtudel. Kui seadus ei sätesta konkreetset piirangut, võib ülem kaitseväge väljaõppe kaalutlusel kohaldada vaid sellist piirangut, mis on vajalik. Piirang peab vastama kaitseväge väljaõppe eesmärgile ja inimvääriskuse põhimõttele ega tohi moonutada seaduses sätestatud teiste õiguste ja vabaduste olemust.

(2) Väljaõppe eesmärk on sõjaaja ametikohal nõutava väljaõppe taseme saavutamine tegutsemiseks üksi või väeüksuse või allüksuse koosseisus."

68 RTL 2009, 82, 1201. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/otsused.php?arhiiv=2009>.

69 671 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

70 Kaitseväge teenistuse seaduse (KVTS) § 61 lg 3: "Ajateenistuse kestuse, mis ei või olla pikem kui 12 kuud ja lühem kui 8 kuud, määrab kaitseministri ettepanekul Vabariigi Valitsus."

Õiguskantsler viis ülevaateastal läbi neli omaalgatuslikku kontrollkäiku kaitseväge väeüksustesse. Staabi- ja sidepataljoni, Suurtükiväepataljoni, Mereväebaasi ja Logistikapataljoni kontrollkäigud leiavad pikemat kajastamist ülevaate 3. osas.

Teise näitena tuvastas õiguskantsler Kaitseministeeriumi valitsemisalas järgmise rikkumise:

Politseiteenistuse staaži arvestamine kaitseväeteenistuse staaži hulka, asi nr 7-4/090021

## V. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on järgnevad ametid ja inspeksioonid: Maa-amet, Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon. Keskkonnaamet loodi 01.02.2009. a ning ametile anti keskkonnateenistuste, Kiirguskeskuse ja Riikliku Looduskaitsekeskuse ülesanded, samuti osa Keskkonnaministeeriumi ülesannetest.

Keskkonnaministeerium jätkas 2009. a looduslike ehitusmaterjalide kasutamise riikliku arengukava koostamist aastateks 2010–2020. Samuti alustati looduskaitse arengukava aastani 2020 ja Eesti metsanduse arengukava aastani 2020 koostamist. 2009. aastal valmisid vesikondade veemajanduskavade eelnõud ning alustati nende avalikku tutvustamist. Vesikondade veemajanduskavade eelnõude avalik väljapanek kestab kuus kuud. Avalik väljapanek algas 01.09.2009. Märkida tuleb sedagi, et 2009. a alustati keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames keskkonnakoodeksi eriosa eelnõu ettevalmistamist. Keskkonnakoodeksi üldosa seaduse eelnõu valmis juba 2008. aastal.

Õiguskantsler algatas 2009. a 38 Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Nendest 10 puudutas Keskkonnaministeeriumi haldusala asutust.

Järgnevalt on toodud põhjalikum ülevaade olulisematest 2009. a õiguskantsleri menetletud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutanud asjadest. Kõige rohkem kaebasid isikud jäätmete ning pakendite kogumise teemal, mitu avaldust esitati ka seoses müraga ning juurdepääsuga veevarustusele ja roovee ärajuhtimisele.

Jäätmete teemal on õiguskantslerile ka varasematel aastatel avaldusi laekunud. Kui eelnevatel aastatel ajendasid laekunud avaldused õiguskantslerit pöörduma Keskkonnaministeeriumi poole jäätmehinna järelevalve küsimuses,<sup>71</sup> siis 2009. a oli analüüsi objektiks jäätmeveokorraldus laiemalt.

Korraldatud olmejäätmeveoga seotud avalduste pinnalt analüüsis õiguskantsler jäätmeveo sageduse ja jäätme-mahuti suuruse, samuti jäätmeveo teenustasu piirmäära määramise ja korraldatud jäätmeveost vabastamise küsimusi. Õiguskantsler esitas oma analüüsist lähtuvad ettepanekud olukorra parandamiseks keskkonnaministrile (Jäätmeseaduse rakendamine, asi nr 6-1/080772).

Jäätmeveo korraldus seondub erinevate põhiõigustega. Riigil tuleb tagada isikute õiguste ja huvide kaitse primaarsete teenuste kättesaadavuse osas (sh tuleb tagada kättesaadavus tervisele ja keskkonnale ohutule jäätmekäitlusteenusele). Vastav kohustus tuleneb nii sotsiaaliigi printsiibist (PS § 10) kui ka kitsamalt kohustustest tagada isikute õigus terve kaitsele (PS § 28 lg 1). Jäätmekäitluse korraldamisel tuleb arvestada ka PS §-st 53 tuleneva igapäevase kohustusega säästa elu ja looduskeskkonda. Samuti peab jäätmekäitluse korraldamisel arvestama PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.

Jäätmeveo korraldamisel on kohalikul omavalitsusel ulatuslik kaalutlusruum. Jäätmeseadusega on küll kindlaks määratud tiheasustusalalt kohustuslik jäätmete äravedamise sagedus keskkonnakaitsealsetel eesmärkidel, kuid korraldatud jäätmeveo muud tingimusi, sealhulgas üleantava jäätmekoguse mahtu, seadus imperatiivselt ei reguleeri. Nende detailide üle tuleb otsustada kohalikul omavalitsusel. Vältimaks olukorda, kus jäätmevaldaja peaks andma vedamiseks pooltühja konteineri, peaks kohalik omavalitsus korraldama jäätmeveo kohalikke eripärasid, sh elanikel tekkivaid jäätmekoguseid arvestades.

Kui jäätmeveo korraldamisel ei ole arvestatud kohalike eripäradega, nt on jäätmete äraveo kohustus elanike jaoks liiga tiheda sagedusega, siis soovivad paljud jäätmevaldajad enda vabastamist neile sobimatute tingimustega jäätmeveost. Tulenevalt JäätS § 69 lõikest 4 võib valla- või linnavalitsus erandkorras teatud tähtjaks lugeda jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks tema põhjendatud avalduse alusel, kui ta korraldab jäätmekäitluse ise. JäätS § 69 lõikest 4 ei tulene aluseid, millistel juhtudel tuleks jäätmevaldaja jäätmeveoga liitumisest vabastada. Kohalike omavalitsuste praktika jäätmevaldajate korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamisel on käesoleval hetkel suhteliselt erinev. Õiguskantsler leidis, et jäätmevaldajate võrdse kohtlemise tagamiseks tuleks täiendada jäätmeseadust jäätmeveoga liitumisest vabastamise teatud universaalsete alustega, säilitades samas kohaliku omavalitsuse kaalutlusruumi ülejäänud erandlike üksikjuhtumite üle otsustamiseks. Ühesugune peaks olema ka liitumisest vabastamise ajavahemik.

Jäätmeveo optimaalne hind on oluline nii tarbija, vedaja kui ka ühiskonna seisukohast. Käesoleval hetkel kehtestab jäätmeveo hinnale raamid kohaliku omavalitsuse volikogu jäätmeveo teenustasu piirmäärade kaudu. Õiguskantsleri analüüsist selgus, et kehtiva regulatsiooni puuduseks on kohalike omavalitsuste kehtestatud teenustasu piirmäärade lä-

71 Õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 144.



bipaistmatus ja järelevalve teostamine teenustasu piirmäärade põhjendatuse üle. Teenustasu piirmäärade kehtestamist saaks muuta arusaadavamaks, kui teenustasu piirmääradeni jõutakse lähtudes korrast, mis avab piirmäära kehtestamise põhimõtted ja meetodika. Vastavas küsimuses ühtse juhendmaterjali väljatöötamine Keskkonnaministeeriumi poolt aitaks samuti ühtlustada piirmääradega seonduvat halduspraktikat.

Teenustasu piirmääraga seotud hinnakujunduse juures on probleemiks ka järelevalve teostamine teenustasu piirmäärade põhjendatuse üle. Teenustasu piirmäärade kehtestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega. Seega tuleb järelevalvet teenustasu piirmäärade põhjendatuse üle teostada määruse seadusele ja põhiseadusele vastavuse kontrollina, mis ei pruugi olla efektiivselt viis jäätmeveo teenustasu piirmäära põhjendatuse kontrolliks.

Keskkonnaministeeriumi juhtimisel välja töötatud jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse eelnõus muudetakse muuhulgas ka korraldatud jäätmevedu puudutavaid norme. Eelnõuga loobutakse jäätmeveo teenustasu piirmäära kehtestamisest ning jäätmevedaja valitakse lähtudes riigihangete seaduse teenuse kontsessiooni sätetest. Samuti täpsustatakse jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveost vabastamise aluseid.

Õiguskantsleri poole pöördusid ülevaateastal ka pakendite taaskasutusorganisatsioonid ning palusid kontrollida Tallinna jäätmehoolduseeskirja § 11 lg 10, mis kohustab neid hoidma heakorda vähemalt kuue meetri raadiuses nende poolt hallatavate pakendite ja pakendijäätmete kogumiskohtade ümbruses, vastavust põhiseadusele ja seadustele ([Tallinna jäätmehoolduseeskirja põhiseaduspärasus, asi nr 6-4/090012](#)).

Pakendite ja pakendijäätmete kogumiskohtadesse tuuakse sageli ka igasuguseid muid jäätmeid (autokumme, ehitus- ja aiapäätmeid, elektroonikajäätmeid jne). Avaldajad leidsid, et pakendite taaskasutusorganisatsioonidel ei ole ühegi seaduse alusel õigust ega kohustust kõrvaldada kogumiskonteinerite kõrvale toodud jäätmeid. Samas on Tallinn neile selle kohustuse kehtestanud. Tallinn leidis, et pakendite ja pakendijäätmete kogumiskohtade ümbruse prahistamist põhjustab eelkõige pakendimahutite ületätumine, mistõttu on põhjendatud ka mahuti haldaja mahuti ümbruse koristamise kohustus.

Õiguskantsler leidis, et jäätmehoolduseeskirja § 11 lg 10 pandud kohustusega on riivatud pakendiettevõtjate ja taaskasutusorganisatsioonide ettevõtlusvabadusõigust (põhiseaduse § 31). PS § 3 lg 1 lausest 1 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusjõulise õigusaktiga.<sup>72</sup> Õiguskantsler leidis, et pakendiettevõtjal ehk isikul, kes majandus- ja kutsetegevuse raames pakendab kaupa, veab sisse või müüb pakendatud kaupa, on PakS § 16 lg 1 järgi kohustus turule lastud pakendatud kauba pakend ja sellest tekkinud pakendijäätmed koguda ja taaskasutada selliselt, et PakS §-s 36 sätestatud taaskasutuse sihtarvud oleksid täidetud. Seega ei tulene pakendiseadusest pakendiettevõtjale kohustus korraldada muude jäätmete kui pakendijäätmete käitlemist, sh ei ole pakendiettevõtjal kohustus teostada teiste jäätmete kokkukogumist ja äravedu pakendimahuti kõrvalt. Õiguskantsler ei leidnud ka mujalt seadustest volitusnormi, mis lubaks pakendiettevõtjale jäätmehoolduseeskirja § 11 lg 10 toodud kohustusi panna.

Arvestades, et põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid saab kohalik omavalitsus kehtestada üksnes seadusest tuleneva selge, täpse ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ja et see antud juhul puudub, ei ole Tallinna linnal õigust kehtestada pakendiettevõtjatele ning taaskasutusorganisatsioonidele kohustus hoida heakorda kuue meetri raadiuses pakendimahutist. Pakendiettevõtjale ja taaskasutusorganisatsioonile saab panna üksnes selliseid kohustusi, mis seonduvad vahetult pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamisega.

Õiguskantsler tegi Tallinnale ettepaneku muuta jäätmehoolduseeskirja osas, milles see kohustab pakendiettevõtjat või taaskasutusorganisatsiooni enda hallatava pakendite ja pakendijäätmete kogumiskoha ümbruses hoida heakorda vähemalt kuue meetri raadiuses. Tallinn teavitas oma vastuses õiguskantslerit sellest, et kavandab jäätmehoolduseeskirja muutmist ja kaalub muuhulgas ka jäätmehoolduseeskirja § 11 lg 10 muutmist.

Õiguskantsleri poole pöördusid ülevaateastal ka isikud, kes kaebasid Kärla vallas asuvast kämpingust pärineva müra peale ([Müranormide järgimine Kärla vallas, asi nr 7-5/081927](#)). Õiguskantsleri poole pöördunud avaldajad elavad kämpingu lähedal või peavad seal majutusasutust (turismitalu). Avaldajaid häirivad suveperioodil sagedasti kämpingus toimuvad üritused, mis eiravad öörahu.

Vastavalt VÕKS § 123 lausele 2 on välisõhus leviva müra põhjendamatu tekitamine keelatud. Samuti on RTerS § 4 p 13 järgi üheks elukeskkonna- ja tervisekaitse põhinõudeks see, et müra-, vibratsiooni-, ultraheli- ja infrahelitas ei tohi esile kutsuda tervisehäireid ning peab vastama puhke- ja olmetingimustele kehtestatud nõuetele. RTerS § 10 p 1 järgi on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada tervisekaitsealaste õigusaktide (sh müra normtasemetega) täitmist oma haldusterritooriumil.

Kärla valla avaliku korra eeskirja jaotise "Avalik kord" p 2.2 järgi on öörahu aeg kella 23.00 kuni 6.00, välja arvatud avaliku korra eeskirja sama jaotise punktis 5 sätestatud avaliku ja muu organiseeritud ürituse korral. Eeskirja "Avalik kord" jaotise p 5 sätestab, et avaliku ja muu organiseeritud ürituse korraldamiseks on vaja vallavalitsuse luba. Sama punkti järgi võib vallavalitsus puhke- ja majutuskohtades, külakiigepiirkondades, parkides ja muudes avalikes kohtades

72 RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01; PSJVKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94; PSJVKo 12.01.1994, nr III-4/A-2/94 ning PSJVKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02.

korraldatavatel üritustel reedeti, laupäeviti ja riiklikele pühadele eelnevatel päevadel ürituse kestvuseks lubada kuni kell 2.00 öösel. Luba korraldada avalik või muu organiseeritud üritus ei tähenda aga seda, et mürataseme regulatsioon ürituse suhtes ei kehti.

Üritused, mille peale avaldajad õiguskantslerile kaebasid, toimusid kämpingus enamasti peale kella 23.00. Õiguskantsleri menetluse käigus selgus, et Kärla Vallavalitsus ei ole viimase kahe aasta jooksul ühelgi korral jätnud rahuldamata taotlust, milles sooviti luba kämpingus ürituse korraldamiseks, mis võis lõppeda hiljem kui kell 23.00. Kahe korraldusega andis vallavalitsus kämpingu pidajale loa lõpetada üritus kell 02.00 tööpäeval. See oli aga vastuolus avaliku korra eeskirjaga, mistõttu jõudis õiguskantsler seisukohale, et Kärla Vallavalitsuse vastavad korraldused on õigusvastased.

Õiguskantsler rõhutas ka, et isegi kui luba antakse päevadeks, mil see on avaliku korra eeskirja järgi lubatav, tuleb loa saajale sisuliselt selgitada, mida avaliku korra eeskirjade järgimine tähendab: tegu ei ole pelgalt formaalsusega ning see ei seonu üksnes väärtegade ärahoidmisega, vaid ka mürataseme järgimisega. Lisaks peab vallavalitsus kontrollima, et üritusel, mille läbiviimiseks on luba antud, järgitakse müra normtasemeid. Vajadusel tuleb selleks tellida mürataseme kontrollmõõtmisi Terviseametilt.

Õiguskantsler soovitas Kärla Vallavalitsusel tulevikus lubade andmisel kaaluda rohkem kämpingu lähedal elavate inimeste ning seal tegutsevate teiste majutusasutuste huvisid ja õigusi. Ühtlasi tuleb Kärla Vallavalitsusel tagada (vajadusel järelevalvet teostades) lubatud mürataseme järgimine ürituste korraldamisel.

Kärla Vallavalitsus võttis õiguskantsleri soovitused teadmiseks ning lubas nendest lähtuda järgmiste lubade andmisel avalike ürituste korraldamiseks.

Mitu pöördumist õiguskantsleri poole oli seotud ka vee kvaliteedi ning veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse osutamiselega.

Ida-Harju ja Keila-Vasalemma veekaitseprojekti raames rajati 2007. a Keila linna Haapsalu maanteele ühisveevärg ja -kanalisatsioon (Juurdepäas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenusele Keilas, asi nr 7-5/090439). Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamiseks koostati 2005. a oktoobris tööprojekt. Tööprojekti koostamise aluseks võeti Keskkonnainvesteeringute Keskuse koostatud lähteülesanne vee- ja kanalisatsioonisüsteemide projekteerimiseks Keila ja Maardu linnas ning Rae vallas ja AS Keila Vesi antud tehnilised tingimused. Keila Linnavalitsus väljendas oma nõusolekut Haapsalu maanteele ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni selle tööprojekti järgi rajamiseks kolme ehitusloaga.

Vastavalt tööprojektile ja talle 24.05.2007. a antud ehitusloale rajas AS Keila Vesi avaldaja kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumispunkti avaldaja kinnistust kaugemale, kui seda nägi ette ÜVVKS § 3 lg 2. Selle tulemusel oli avaldajal võimalik oma kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendamine ainult naaberkiinnistu kaudu, s.t avaldajal tuli kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendamiseks rajada kinnistu veevärg ja kanalisatsioon läbi naaberkiinnistu.

Õiguskantsler leidis, et Keila Linnavalitsus menetles ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamist õigusvastaselt ning selle tagajärjel andis ta AS-le Keila Vesi õigusvastase ehitusloa. Nimelt andis Keila Linnavalitsus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitamiseks ehitusloa vaatamata sellele, et ehitusloa taotlemise ajal puudusid ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamiseks detailplaneering ja projekteerimistingimused. EhS § 24 lg 1 p 1 järgi tulnuks Keila Linnavalitsusel seepärast AS-le Keila Vesi ehitusloa andmisest keelduda.

Kuna Keila Linnavalitsus oli ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamist menetlenud õigusvastaselt ning selle tagajärjel oli ta andnud AS-le Keila Vesi õigusvastase ehitusloa, tegi õiguskantsler Keila Linnavalitsusele ettepaneku analüüsida, kus pidanuks avaldaja kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumispunkt asuma. Sõltuvalt analüüsi tulemustest palus õiguskantsler ühendada avaldaja kinnistu veevärgi ja kanalisatsioon ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga Keila linna kulul.

Keila Linnavalitsus algatas 05.02.2010. a detailplaneeringu koostamise menetluse muu hulgas avaldaja kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendamise eesmärgil.

AS Põlva Vesi esitas 23.10.2007. a Põlva Linnavalitsusele projekteerimistingimuste väljastamise taotluse ühiskanalisatsioonitorustiku ehitamiseks Toome tänavale Rähni tänava ristist kuni Toome 24 kinnistuni (Kinnistute kanalisatsioonide ühiskanalisatsiooniga ühendamine Põlvas, asi nr 7-5/090955). Projekteerimistingimused andis Põlva Linnavalitsus AS-le Põlva Vesi 28.11.2007. a. Projekteerimistingimused ühiskanalisatsioonitorustiku ehitamise kõrgusi ei määratlenud. AS Põlva Vesi esitas 28.07.2008. a Põlva Linnavalitsusele ehitusloa taotluse, mille järgi ta soovis ehitada vastavasse piirkonda kanalisatsioonitorustiku. Põlva Linnavalitsus väljastas 28.07.2008. a AS-le Põlva Vesi ehitusloa kanalisatsioonitorustiku rajamiseks Kooli, Männi, Rähni, Oru ja Toome tänavatele. 31.07.2008. a asus AS Põlva Vesi rajama kanalisatsioonitorustikku.

Õiguskantsler leidis, et Põlva Linnavalitsuse antud projekteerimistingimused ja ehitusloa on õigusvastased. Seda põhjusel, et Põlva Linnavalitsus polnud Toome tänavale ühiskanalisatsioonitorustiku ehitamiseks projekteerimistingimuste väljastamisel ja ehitusloa andmisel Toome tänava kinnistuste omanikke menetluse kaasanud. Samuti polnud Põlva Linnavalitsus Toome tänavale ühiskanalisatsiooni ehitamiseks ehitusloa andes välja selgitanud asjas

kõiki tähtsust omavaid asjaolusid. Seepärast leidis õiguskantsler, et kõnealused projekteerimistingimused ja ehitusluba olid õigusvastased ning tegi Põlva Linnavalitsusele ettepaneku tellida ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitusprojektile ekspertiisi, kaasata ekspertiisi tegemisse avaldajad ning sõltuvalt ekspertiisi tulemusest kaaluda avaldajatele kahju hüvitamist või asuda avaldajatega läbirääkimistesse avaldajatele kompensatsiooni maksmiseks, kui linnavalitsus ekspertiisi tellimist otstarbekaks ei pea.

Põlva Linnavalitsus palus AS-l Põlva Vesi tellida kõnealusele ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitusprojektile ekspertiisi. AS Põlva Vesi tegigi seda. Ekspert leidis, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitusprojekt vastas nõuetele ning projektist erinevad lahendused oleksid toonud vee-ettevõtjale kaasa ebamõistlikke lisakulutusi.

Õiguskantsler analüüsis ka riikliku järelevalve korraldust puhta joogivee tagamiseks talle laekunud avalduse asjaolude näitel (Riiklik järelevalve puhta joogivee tagamisel Püssi linnas, asi nr 7-4/090007).

Püssi Linnavalitsusele sai 2008. a jaanuaris teatavaks, et avaldaja kaevuvesi on joogikõlbmatu. Püssi Linnavalitsuse taotluse alusel võttis Tervisekaitseinspektiooni Kohtla-Järve labor samal kuul avaldaja kaevust veeproovid. Veeproovid näitasid, et vesi oli joogiks kõlbmatu. Püssi Linnavalitsus tellis avaldaja kaevu süvendamise ja puhastamise ning tellis Tervisekaitseinspektiooni Kohtla-Järve laborilt uued veeanalüüsid. Kuna veeanalüüsid näitasid, et avaldaja kaevuvesi oli endiselt joogikõlbmatu, pöördus Püssi Linnavalitsus 08.09.2008. a avaldaja kaevus oleva kõlbmatu joogivee küsimuses Keskkonnaameti poole. Keskkonnaamet laekunud teabe põhjal midagi ette ei võtnud, sh ei edastanud asjaomast teavet Keskkonnainspektioonile. Keskkonnainspektioon kontrollis alles õiguskantslerilt laekunud teabe alusel 12.01.2009. a avaldajate tegevust veeseaduse nõuetest kinnipidamisel.

Kirjelduse põhjal järeldas õiguskantsler, et probleemist olid teadlikud kohalik omavalitsus ja Keskkonnaamet, ent probleemiga tegeles vaid kohalik omavalitsus. Tervisekaitseinspektiooni ei saanud probleemist teadlikuks pidada, sest labor täitis veeproovide võtmisel ja analüüsimisel kõigest tellimustööd ning ei täitnud riikliku järelevalve ülesannet. Teiseks järeldas õiguskantsler, et Keskkonnainspektioonini jõudis teave reostunud kaevust pea aasta aega hiljem ja seda mitte kohaliku omavalitsuse või Keskkonnaameti kaudu. Seevastu Tervisekaitseinspektiooni kui riikliku järelevalve teostajat kohalik omavalitsus ega Keskkonnaamet menetlusse ei kaasanudki.

Õiguskantsler leidis, et kirjeldatud juhul polnud riiklik ja kohaliku omavalitsuse järelevalve tervikuna inimeste tervisele ohutu vee tagamisel tõhus ja tulemuslik. Õiguskantsler põhjendas oma seisukohta sellega, et nähtuvalt veeseadusest ja rahvatervise seadusest on riikliku ja kohaliku omavalitsuse järelevalve ülesanded inimesele ohutu vee tagamisel sisuliselt jagatud kohaliku omavalitsuse, Keskkonnaameti, Keskkonnainspektiooni, Tervisekaitseinspektiooni ning Veterinaar- ja Toiduameti vahel. Seega on järelevalve antud samaliigilistes küsimustes mitmele asutusele. Et järelevalve oleks üks tervik, orienteeritud eesmärgile ning tõhus ja tulemuslik,<sup>73</sup> peavad sellises olukorras asjaomased asutused oma tööd koordineerima.<sup>74</sup> Avaldusaluses asjas tegeles probleemi lahendamiseks aga vaid kohalik omavalitsus, kes tegeles nii tagajärgede kõrvaldamisega kui ka põhjuse väljaselgitamisega. Lõppastmes võttis pea aasta jagu aega enne, kui selgitati välja, kas avaldaja järgis veeseaduse nõudeid ja kas avaldaja reostunud kaev võis kujutada ohtu teiste inimeste tervisele. Seejuures saabus selles küsimuses selgus alles siis, kui õiguskantsler pöördus Keskkonnainspektiooni poole. Senimaani polnud kohalik omavalitsus ega Keskkonnaamet astunud vajalikke samme, et seda välja selgitada. Lisaks tuleb märkida, et Keskkonnainspektiooni sekkumisel jäi avaldaja probleem sisuliselt lahendamata, sest Keskkonnainspektioon ei astunud konkreetseid samme selleks, et selgitada välja, miks on kaev reostunud ja kuidas reostusest vabaneda.

Neil põhjustel ei pidanud õiguskantsler järelevalvet tõhusaks ja tulemuslikuks. Seepärast esitas õiguskantsler Keskkonnainspektioonile ettepaneku lahendada koostöös Tervisekaitseinspektiooniga avaldaja probleem, s.t võtta uus veeproov ja selgitada välja, kas vesi on inimese tervisele ohutu, ning nõustada avaldajat, kuidas saada kaevust inimese tervisele ohutut vett.

Keskkonnainspektioon teatas õiguskantslerile, et avaldaja salvkaevu reostus pärineb suure tõenäosusega kaevu vahetus läheduses asuvatest kuivkäimlast või reoveemahutitest. Avaldajale on selgitatud, et puhta kaevuvee saamiseks on vajalik kuivkäimla kogumismahuti ning mõlemad kaevu lähedal asuvad reoveemahutid tühjendada ning hermetiseerida, seejärel kaev tühjendada ning desinfitseerida või kaaluda uue puurkaevu rajamist.

Lisaks eelnevatele menetlustele tegeles õiguskantsler 2009. a veel alljärgnevate Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seonduvate kaasustega:

Joogivee tagamine Püssi linnas, asi n 7-5/081901

Narva jäätmehoolduseeskirja põhiseaduspärasus, asi nr 6-4/090196

Maakatastris kannete tegemine ja muutmine, asi nr 7-4/091635

Jäätmeveo maksumus Kohila vallas, asi nr 6-4/090102

Müra koristustöödel Pärnus, asi nr 7-5/081970

Keskkonnaameti nõusolek naaberkruntide raadamiseks, asi 7-5/081983

Arvamus Riigikohtule maareformi- ja maakatastriseaduse põhiseaduspärasusest, asi nr 9-2/091042

73 Vt nt RKHKo 09.03.2009, nr 3-3-1-94-08, p-d 18 ja 19, milles kohus asus seisukohale, et tõhus on menetlus, mille raames lahendatakse tõstatatud probleem.

74 RKHKo 18.12.2002, 3-3-1-66-02, p 38.

## VI. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuulub riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on Muinsuskaitseamet, samuti avalik-õiguslikud juriidilised isikud Eesti Rahvusringhääling, Rahvusoper Estonia, Eesti Rahvusraamatukogu ja Eesti Kultuurkapital. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on ka mitmed teatrid, kontsertorganisatsioonid, muuseumid, riiklikud spordibaasid, raamatukogud, sihtasutused ja muud asutused.

Kultuuriministeeriumi 2009. aasta tööplaanis oli ette nähtud järgmiste seaduseelnõude väljatöötamine: muinsuskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine, rahvaraamatukogude seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine, vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine, audiovisuaalmeedia-teenuste seaduse eelnõu väljatöötamine, autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamine, autoriõiguse seaduse uue redaktsiooni tööversiooni väljatöötamine, spordiseaduse ja teiste sporti reguleerivate õigusaktide muutmine ja vastavusse viimine spordikorralduses toimivate muutustega ning seaduseelnõu väljatöötamine, mille kohaselt suunatakse üks protsent riigieelarves avalike ehitiste investeringuteks ettenähtud summadest kunstiteoste tellimiseks.

2009. aasta Kultuuriministeeriumi tööplaanis nimetatud seaduseelnõudest ei jõudnud 2009. aasta jooksul Riigikogu menetlusse mitte ükski eelnõu. Õigusaktide elektroonilisse kooskõlastussüsteemi esitas Kultuuriministeerium 2009. aastal espool loetletud seaduseelnõudest üksnes spordiseaduse muutmise seaduse eelnõu, autoriõiguse seaduse muutmise seaduse eelnõu ja riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt suunatakse üks protsent riigieelarvest avalike ehitiste investeringuteks ettenähtud summadest kunstiteoste tellimiseks. Lisaks nimetatutele töötas Kultuuriministeerium 2009. aastal välja loovisikute ja loomeliitide seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille väljatöötamine oli ette nähtud Kultuuriministeeriumi 2008. aasta tööplaanis.

Eelnevast nähtub, et mitmed vajalikud eelnõud jäid Kultuuriministeeriumil 2009. aastal välja töötamata. Eriti kahetsusväärne on asjaolu, et Kultuuriministeerium ei olnud 2009. aasta lõpuks välja töötanud vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse eelnõu. Vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse väljatöötamine oli ette nähtud juba Kultuuriministeeriumi 2008. aasta tööplaanis.

Õiguskantsler on nii eelmisel kui ka üle-eelmisel ülevaateperioodil juhtinud kultuuriministri tähelepanu asjaolule, et vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse kehtiv redaktsioon on liiga üldsonaline ja ei sisalda konkreetseid aluseid vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks loa andmisest keeldumiseks. Ehkki keeldumise alused on ka kehtivast redaktsioonist selle süsteemse tõlgendamise teel tuletatavad, tuleks need õiguselguse põhimõttest lähtuvalt kindlasti seaduses eraldi sätestada. Keeldumise alused tuleb vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduses üheselt mõistetavalt välja tuua selleks, et loa taotleja saaks riigigorgani tegevust mõistliku tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.

Kultuuriminister lubas oma vastuses õiguskantslerile, et Kultuuriministeerium valmistab ette vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles sätestatakse konkreetset vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks loa andmisest keeldumise alused. Paraku ei ole minister lubatud vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse muutmise seaduse eelnõu siiani välja töötanud ja Riigikogule esitanud.

2009. aastal algatas õiguskantsler kokku 5 menetlust, mis puudutas kultuuriministri või mõne Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuse tegevust. Kuuel juhul ei kuulunud küsimuse lahendamine õiguskantsleri pädevusse, mistõttu ei algatanud õiguskantsler sisulist menetlust ja selgitas avaldajatele nende õigusi. Sisulise menetluse algatas õiguskantsler 2009. aastal vaid kolme Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuse tegevuse kontrollimiseks. Õiguskantsler ei tuvastanud isikute põhiõiguste ja -vabaduste ega hea halduse tava rikkumist ühelgi korral.

Õiguskantsler menetles 2009. aastal kahe avaldaja samasisulisi avaldusi, mis mõlemad puudutasid sundeksemplari seaduse (SES) põhiseaduspärasust osas, milles see sätestab isikutele kohustuse tasuta loovutada seaduses loetletud trükistest kaheksa sundeksemplari seaduses nimetatud raamatukogudele. Avaldajate hinnangul põhjustab 8 tasuta sundeksemplari loovutamise kohustus kirjastustele põhjendamatult suuri kulutusi. Ehkki õiguskantsler antud asjas vastuolu põhiseadusega ei tuvastanud, tegi ta kultuuriministrile soovitusel koos sundeksemplare saavate raamatukogude, Kirjastuste Liidu ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga loodud töörühmaga analüüsida, kas SES § 6 lõikes 1 toodud sundeksemplaride arvud on kaasaegsetes oludes endiselt vajalikud ja põhjendatud, arvestades kirjastajatel ja väljaandjatel tekkivaid kulusid ning riigi kulutusi kõigi hoidlate sundeksemplaride säilitamiseks vajalike nõuetega vastavusse viimiseks.

## VII. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldiseloostus

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeeringute alased küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid: Konkurentsiamet, Lennuamet, Maanteeamet, Patendiamet, Tarbijakaitseamet, Veeteede Amet ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Ülevaateastal valmistas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ette mitmeid seaduseelnõusid. Muu hulgas valmistas ministeerium ette elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärgiks on viia Eesti elektrituru korraldus kooskõlla Euroopa Liidu regulatsiooniga ning luua eeldused elektrituru reaalseks toimimiseks ja elektribörsi käivitamiseks Eestis. Riigikogu võttis asjakohase eelnõu vastu 28.01.2010 ning 01.04.2010 käivitus Eestis elektribörs (elektriturug avanes u 35% ulatuses).

Õiguskantsler viis 2009. a läbi 41 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seotud menetlust. Alljärgnevalt leiavad kajastamist olulisemad õiguskantsleri menetlused nimetatud ministeeriumi valitsemisalaga puutuvat.

Ülevaateastal analüüsis õiguskantsler kahe Saaremaal tegutseva ettevõtja avalduse põhjal majandus- ja kommunikatsiooniministri 19.10.2007. a määruse nr 78 "Hinnakirja ja sõidusoodustuste kehtestamine avalikul liiniveol Kuivastu–Virtsu, Rohuküla–Heltermaa ja Sõru–Triigi parvlaevaliinidel" (edaspidi: hinnamäärus) § 5 lg 1 punktide 4 ja 6 kooskõla põhiseadusega (Parvlaevaliinide hinnakirja põhiseaduspärasus, asi nr 6-3/090161). Need normid kehtestavad veoautodele, haagistele ja autorongidele Virtsu-Kuivastu ja Heltermaa-Rohuküla parvlaevaliinil lisaks üldistele ülevaahindadele ning lisakoeffitsientidele täiendavad üleveo lisakoeffitsiendid reedel ja pühapäeval.

Õiguskantsler leidis, et parvlaevadega osutatav veoteenus Eesti suurimate saarte ja mandri vahel on mitmete põhiõiguste, nagu näiteks õiguse vabalt liikuda (PS § 34), õiguse vabalt valida tegevusala, elukutse ja töökoht (PS § 29), õiguse ettevõtlusvabadusele (PS § 31) teostamiseks hädavajalik. Praamiveoteenus vastab õiguskantsleri hinnangul ühtlasi üldhuviteenuse tunnustele ning sellise teenuse kättesaadavus, sh majanduslik, ja kvaliteet on tarvis tagada. Eesti kolme suurima saare ja mandri vahelist üleveoteenust osutab ainuõiguse korras Väinamere Liinid OÜ. Praamiveoteenuse kättesaadavuse tagamiseks on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud oma määrusega hinnakirja ja sõidusoodustused, mida vedaja peab järgima.

Õiguskantsler leidis hinnamääruse § 5 lg 1 punkte 4 ja 6 analüüsid, et nende sätetega on loodud olukord, kus praamiveoteenus on reedel ja pühapäeval erinevatel põhimõtetel kättesaadav sõiduautode ja veoautode kasutajatele. Nimetatuga riivab hinnamäärus PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud isikute õigust võrdsel kohtlemisele. Ühtlasi muudab täiendava lisakoeffitsiendi 3 rakendamise reedel ja pühapäeval teenuse veoautode kasutajatele rahaliselt raskesti kättesaadavaks ning see omakorda mõjutab negatiivselt isikute PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusõigust. Õiguskantsler leidis, et kui kaaluda omavahel veoautode kasutajate põhiõiguste riivet ja selle kehtestamise eesmärki – võimaldada sõiduautodele reedel ja pühapäeval mõistliku kiirusega ülepääs – siis nimetatud eesmärk ei kaalu aastaringelt põhiõiguste riivet üles. Nimelt arvestades, et praamiveoteenuse kasutajate arv kõigub sesoonselt, on suurel osal aastast sõiduautode mõistliku ajaga ülevedu tagatud ka siis, kui veoautodele kehtib hinnamääruse baashinnakirja ja § 5 lg 1 p 1-2 alusel arvestatud ülevaahind. Seetõttu on hinnamääruse § 5 lg 1 p-des 4 ja 6 sätestatud meede ülemäärane osas, milles see sätestab täiendava lisakoeffitsiendi aastaringelt.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas oma vastuses õiguskantslerile, et kuigi praamiveoteenuse kasutajaid on rohkem suvekuudel, leiab ta siiski, et ka talvel veoautodele kõrgema lisakoeffitsiendi kehtestamine ei ole ebaproportsionaalne. Viimast põhjusel, et ministri hinnangul on parvlaevad ka talvel reedeti ja pühapäeviti üldjuhul täitunud ning mõistlik on eelistada sõiduautosid veoautodele, sest ettevõtjatel on kergem oma tegevust ümber korraldada kui tavareisijatel. Õiguskantsler otsustab oma jätkutegevuse praamiveoahindade menetluses 2010. a jooksul.

Ülevaateperioodil tegeles õiguskantsler ka soojuse piirhinna kooskõlastamise küsimustega (Soojuse piirhinna kooskõlastamine Rae vallas, asi nr 6-5/090318). Enne nimetatud kaasuse juurde minekut on oluline märkida, et 15.10.2009. a algatat Riigikogus monopolide ohjeldamise seaduse eelnõu<sup>75</sup>, mille üheks eesmärgiks on tagada suu-

75 Monopolide ohjeldamise seaduse eelnõu nr 597 SE I, seisuga 15.10.2009. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

rem tarbijate kaitse soojuse hinna kujunduse osas. Selle eesmärgi saavutamiseks pidasid eelnõu algatajad vajalikuks kohustada soojusettevõtjat langetama kütuse hinna languse korral soojuse müügihinda. Vastav eelnõu oli nähtuvalt selle seletuskirjast paljuski ajendatud seisukohast, et kehtiv õigus ei võimalda tururegulaatoril omaalgatuslikult kütuse hinna languse korral soojusettevõtja hinnakujundusse sekkuda.

Õiguskantsler leiab, et tururegulaatoril on kehtiva õiguse raames võimalik soojusettevõtja hinnakujundusse sekkuda. Nii leidis õiguskantsler ülalviidatud soojuse piirhinna kooskõlastamise asjas, et Rae Vallavalitsus jättis õigusvastaselt alustamata Kuldala Soojus OÜ-le antud soojuse piirhinna kooskõlastuse kehtetuks tunnistamise menetluse. Õiguskantsler põhjendas oma seisukohta järgnevalt.

Vastavalt kaugkütteseadusele peab soojusettevõtja soojuse piirhinna kooskõlastamiseks esitama avalikule võimule nõuetekohase hinnataotluse. Avalik võim annab soojuse piirhinna kooskõlastamise kaudu sisuliselt oma hinnangu, millised võivad olla soojusettevõtja maksimaalsed kulud ja tulu, mille puhul on tagatud KKütS § 8 lõikest 3 kinnipidamine. Oma olemuselt on see hinnang haldusakt HMS § 51 lg 1 mõttes. Selle haldusakti kehtimise ajal on soojusettevõtjal õigus soojust müüa kuni haldusaktis märgitud soojuse piirhinnaga. Kui selle haldusakti kehtivuse ajal tekib nt kütuse hindade muutumisest tingitud olukord, kus haldusakt lubab soojusettevõtjal müüa soojust KKütS § 8 lõikele 3 mittevastava hinnaga, taandub küsimus selle haldusakti õigusjõule. Täpsemalt tõusetub küsimus selle haldusakti kehtivusest ja selle kehtivuse kõrvaldamisest.

Soojuse piirhinna kooskõlastuse kui haldusakti kehtivuse ja kehtivuse kõrvaldamise küsimusi kaugkütteseadus ei reguleeri. Kuna kaugkütteseadus selle kehtivuse kõrvaldamise küsimust ei reguleeri, ent soojuse piirhinnale antud kooskõlastuse kehtivuse kõrvaldamine tagab KKütS § 8 lõikest 3 kinnipidamise, tuleb tõstatatud küsimuse lahendamiseks pöörduda haldusakti kehtivuse küsimust reguleeriva üldseaduse, s.t haldusmenetluse seaduse poole. Sellisele võimalusele viitab ka KKütS § 1 lg 3, mille järgi reguleerib kaugkütteseaduses reguleerimata haldusmenetluse küsimusi haldusmenetluse seadus.

Vastavalt HMS § 61 lõikele 2 kehtib haldusakt muu hulgas kuni selle kehtetuks tunnistamiseni. Soojuse piirhinnale antud kooskõlastuse puhul tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamise menetluse algatamine kõne alla eelkõige haldusorgani initsiatiivil. See, kas haldusorgan menetlust alustab, on põhimõtteliselt tema otsustada, sest kaugkütteseadus isenesest ei keela ja ei kohusta soojuse piirhinnale antud kooskõlastust kehtetuks tunnistama. Küll aga tasub sellise otsuse vastuvõtmisel tähele panna järgnevat.

Soojuse piirhinnale antud kooskõlastuse puhul tuleb enne menetluse uuendamist omavahel kaaluda KKütS § 8 lõikes 3 sätestatud regulatsiooni eesmärki arvestada soojuse piirhinnaga nii soojusettevõtja kui ka tarbija huvisid ning soojusettevõtja või tarbija usaldust talle soodsa haldusakti kehtimajäämise suhtes. Sellise kaalumise tulemusel tuleb põhjendatud kahtluse korral, kas soojuse piirhind vastab KKütS § 8 lõikele 3, menetlus üldjuhul uuendada. Seda ka siis, kui soojusettevõtja tegelikult ei müü tarbijale soojust kooskõlastatud soojuse piirhinnaga. Menetlus tuleb uuendada seepärast, et anda nii soojusettevõtjale kui ka tarbijale teada, kas kooskõlastatud soojuse piirhind vastab KKütS § 8 lõikele 3.

Õiguskantsler esitas oma seisukoha Rae Vallavalitsusele ühes ettepanekuga kaaluda soojuse piirhinna kooskõlastuse kehtetuks tunnistamise menetluse alustamist. Rae Vallavalitsus vastas, et alustas menetluse hindamaks OÜ Kuldala Soojus müüdava soojuse piirhinna põhjendatust.

Ülevaateastal andis õiguskantsler Riigikohtule kaks arvamust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seotud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes. Nendest üks arvamus sisaldas hinnangut raudteeseaduse alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 01.06.2004. a määruse nr 144 "Raudteeinfrastruktuuri kasutustasu arvestamise meetodika" (kehtinud 15.06.2008-25.05.2008) § 4 lg 6 p 4, § 5 lõigete 1, 2, 3, 4, 6 ja 10 ning § 7 lõike 4 põhiseaduslikkuse kohta. (Arvamus Riigikohtule raudteeinfrastruktuuri kasutustasude meetodika põhiseaduspärasusest, asi nr 9-2/091866). Nimetatud asjas ei ole Riigikohus veel oma ostust teinud.

Teine õiguskantsleri arvamus Riigikohtule käsitles kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antud Vabariigi Valitsuse ning teede- ja sideministri määruste ning meresõiduohutuse seaduse sätete vastavust põhiseadusele (Arvamus Riigikohtule tuletorni- ja jäämurdetasude põhiseaduspärasusest, asi nr 9-2/091359). Nimetatud asjas kohustas Veeteede Amet aastal 2009 reederit tasuma tagantjäregi tuletornitasu ja jäämurdetasu perioodide 01.08.2003 kuni 24.04.2004 ning 24.04.2004 kuni 30.06.2004 eest. Reeder vaidlustas Veeteede Ameti esitatud makseteatised, sest leidis, et nende esitamise õiguslikud alused ei ole põhiseadusega kooskõlas. Tallinna Halduskohus rahuldus reederi kaebuse ning tunnistas asjassepuutuvad sätted põhiseadusega vastuolus olevaks ja taotles Riigikohtult nende kehtetuks tunnistamist.

Õiguskantsler leidis, et tuletornitasu ja jäämurdetasu on avalik-õiguslikud tasud, kuna neid tasusid saab nõuda ainult riik Veeteede Ameti kaudu, tasu ei sõltu teenusest ning tasu suuruse aluseks on õigusaktis sätestatud määrad.<sup>76</sup> Seetõttu on tuletornitasu ja jäämurdetasu põhiseadusele vastavuse hindamisel määrava tähtsusega põhiseaduse PS § 113, mis sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

Tuletorni- ja jäämurdetasu maksmise kohustus ajavahemikus 01.05.2003 kuni 24.04.2004 tulenes kuni 24.04.2004 kehtinud KMSK § 6 p 1 alapunkti 13 alusel antud Vabariigi Valitsuse 07.01.1997 määruse nr 1 punktist 13 ning teede- ja sideministri 12.12.2001 määrusest nr 113. Täpsemalt delegeeris KMSK § 6 p 1 alapunkt 13 tuletorni- ja jäämurdetasu regulatsiooni kehtestamise tervikuna Vabariigi Valitsusele, kes võis selle edasi delegeerida teede- ja sideministrile. Teede- ja sideminister oligi vastavad määrad kehtestanud. Seadus ei sätestanud ühtegi maksusuhte elementi ega piiranud täitevvõimu diskretsiooniõigust maksusuhte elementide sätestamisel. Seetõttu leidis õiguskantsler, et KMSK § 6 p 1 ap 13 on vastuolus PS §-ga 113 koostoimes PS § 3 lõikega 1. Asjassepuutuva volitusnormi põhiseadusevastasuse tõttu leidis õiguskantsler, et põhiseaduse §-ga 113 koostoimes PS § 3 lõikega 1 on vastuolus ka Vabariigi Valitsuse 07.01.1997. a määruse nr 1 p 13 ning teede- ja sideministri 12.12.2001. a määrus nr 113. Õiguskantsler leidis ühtlasi, et MSOS § 95<sup>2</sup>, mis andis Veeteede Ametile õiguse tagantjärele esitada kuni 24.04.2004 kehtinud KMSK § 6 p 1 alapunktis 13 nimetatud tasude maksmata jätmisel reederile uus makseteatis, on põhiseadusega vastuolus.

Tuletorni- ja jäämurdetasu maksmise kohustus perioodil 25.04.2005 kuni 02.06.2005 tulenes 25.04.2004 kuni 02.06.2005 kehtinud MSOS § 50<sup>1</sup> lg 1, § 50<sup>2</sup> ja §-de 50<sup>4</sup> kuni 50<sup>7</sup> redaktsioonist. Õiguskantsler leidis, et nimetatud sätted on põhiseadusega kooskõlas ja seda vaatamata sellele, et seaduses puudus regulatsioon, mis sätestas sundtäitmise regulatsiooni juhuks, kui ettevõtja ei tasu haldusaktis ettenähtud tuletornitasu ja jäämurdetasu. Avalik-õiguslik rahaline kohustus eksisteerib sõltumata sellest, kas seaduses on ette nähtud haldusakti sundtäitmise abinõud. Õiguskantsleri hinnangul on see kooskõlas ka PS § 19 lõikest 2 tuleneva igäihe kohustusega oma õiguste ja vabaduste kasutamisel järgida seadust.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsustas 20.10.2009. a otsusega tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ülalviidatud kaubandusliku meresõidukoodeksi ja Vabariigi Valitsuse 07.01.1997. a määruse nr 1 asjakohased sätted ning teede- ja sideministri 12.12.2001. a määruse nr 113.<sup>77</sup> Riigikohus otsustas tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks ka MSOS § 95<sup>2</sup> lõike 1 esimese lause osa “kaubandusliku meresõidu koodeksi 2004. aasta 24. aprillini kehtinud redaktsiooni § 6 punkti 1 alapunktis 13 ettenähtud tuletorni- ja jäämurdetasude ning”. Ülejäänud (sh perioodil 25.04.2004 kuni 02.06.2005 kehtinud meresõiduohutuse seaduse sätete) osas jättis Riigikohus Tallinna Halduskohtu taotluse rahuldamata.

Ülevaateaastal korraldas õiguskantsler omal algatusel kontrollkäigud ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (Kontrollkäik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumisse, asi nr 7-7/090074) ning Tarbijakaitseametisse (Kontrollkäik Tarbijakaitseametisse, asi nr 7-7/090757). Kontrollkäikude korraldamise eesmärgiks oli kontrollida, kas ja kuidas järgivad need asutused isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Teatavasti tuleneb PS §-st 14 igäihe õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele<sup>78</sup>. Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks PS § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta, ning PS § 46, mis näeb ette igäihe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata ja ka pidada kinni sätestatud tähtaegadest. Isikute pöördumistele vastamist reguleerivad põhiseadusest madalamal tasandil eelkõige avaliku teabe seadus, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus ning ka haldusmenetluse seadus. Kui Tarbijakaitseameti tegevus isikute pöördumistele vastamisel oli reeglina vastavuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttega ning hea halduse tavaga, siis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevuses leidis õiguskantsler puudusi. Nimelt selgus kontrollimisel, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli jätnud mõnele pöördumistele vastamata, samuti ei järginud ministeerium paljudel juhtudel MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevast vastamistähtaega. Õiguskantsler soovitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil edasises tegevuses pöörata senisest enam tähelepanu isikute pöördumistele vastamisele.

Lisaks eelnevale lahendas õiguskantsler ülevaateaastal veel järgnevaid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seonduvaid äramärkimist väärivaid asju:

Eratee isiku nõusolekuta avalikult kasutatavaks määramine Jõelähtme vallas, asi nr 7-5/090563

Digitaalalkirja kasutamine tööstusomandi õiguskaitseks, asi nr 6-3/091033

77 RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09.

78 RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: “Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.”

## VIII. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Põllumajandusministeerium vastutab põllumajandus- ja maaelupoliitika eest, lisaks veel kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa eest. Samuti on Põllumajandusministeeriumi ülesanneteks põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on Veterinaar- ja Toiduamet ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet. Alates 01.01.2010 tegutseb Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas Põllumajandusamet, mis moodustati Taimetoodangu Inspektsiooni, piirkondlike maaparandusbüroode ja Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisbüroo ühendamisega.

Õiguskantsler viis 2009. a läbi 12 Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaga seotud menetlust. Kahes menetluses tuvastas õiguskantsler, et Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaga seotud õigusakti põhiseadusele vastavus on küsitav.

Ülevaateperioodil otsustas õiguskantsler pöörduda märgukirjaga põllumajandusministri poole seoses kutselisele kalapüügile seatud piirangutega. (Kalapüügilubade väljastamise piirangu regulatsiooni põhiseaduspärasus, asi nr 6-2/090294). Kuna loodusvarade (sh kalavarude) kasutamise ja kaitse korraldamine on ka keskkonnaministri pädevuses, edastas õiguskantsler nimetatud märgukirja samuti temale.

Kõnealusel menetluses kontrollis õiguskantsler temale laekunud avalduste põhjal KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 põhiseadusele vastavust. Nimetatud sätte kohaselt ei väljastata veekogudel, kus nakke- või raamvõrgu lubatud püügivõimalus on 10 võrku või suurem, luba kutseliseks kalapüügiks korraga vähem kui 10 võrgu kasutamiseks (v.a KPS § 13<sup>4</sup> lõigetes 12 ja 13 sätestatud juhul). Õiguskantsler oli isiku avalduse alusel KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 kooskõla põhiseadusega kontrollinud juba 2007. aastal ning ei tuvastanud siis sätte vastuolu põhiseadusega. KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 mõju avaldus täiel määral aga alles 2009. aastal<sup>79</sup> ning õiguskantslerile laekus taas mitu taotlust kõnealusele sätte kontrollimiseks, milles viidati ka seni analüüsimate asjaoludele.

Õiguskantsler leidis menetluse tulemusel, et KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 riivab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, kuna seaduses sätestatakse vähim nakke- või raamvõrkude arv, millega lubatakse kutselise kalurina tulu saamise eesmärgil kala püüda. Vähema kui 10 nakke- või raamvõrguga püügiõigust omavale kalurile või ettevõtjale kutselist kalapüügiluba üldjuhul ei väljastata. Õiguskantsler asus seisukohale, et nimetatud põhiõiguse riive on proportsionaalne ja seega põhjendatud. Seda põhjusel, et KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 legitiimseks eesmärgiks on, arvestades kalavarude piiratust, kindlustada kutseliste kaluritele, kes saavad suurema osa oma sissetulekust kalapüügist, mõistlik sissetulek ja tagada selle kaudu kalurite professionaalse tegevuse (kutselise püügi) jätkusuutlikkus. Õiguskantsleri seisukoha järgi on KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 eesmärk kaalukas ning sättest tulenev ettevõtlusvabaduse riive intensiivsus ja ulatus ei ole eesmärki arvestades ülemäärane. KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 tagajärjel väheneb kalurite üldarv ning senised püügiõigused koonduvad väiksema arvu isikute kätte. Alternatiivina sellele oleks küll mõeldav püügivõimaluste suurendamine, lubades kõigil kutselistel kaluritel senisest enam kala püüda. Kalavarude näol on aga tegemist piiratud loodusvaraga, mille seisund on arvukate uuringute kohaselt hetkel halb, ning seetõttu ei ole püügivõimaluste suurendamine võimalik.

Kuigi õiguskantsler ei tuvastanud KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 vastuolu põhiseadusega, juhtis ta põllumajandusministri ja keskkonnaministri tähelepanu probleemidele kontrollitud sättega seonduvas regulatsioonis. Õiguskantsler tegi ministritele ettepaneku kaaluda seaduseelnõu koostamist, millega luuakse alus kalapüügiloa eest makstud keskkonnatasu tagastamiseks ettevõtjale, kes loobub püügiõigusest aasta jooksul, milleks see temale määrati, ning kellel polnud võimalik püügiõigust KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 11 sätestatud piirangu tõttu realselt kasutada. Samuti tegi õiguskantsler ettepaneku analüüsida, kas KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 12 sätestatud erand<sup>80</sup>, millest tulenevalt tehakse teatud kalapüügivahendite (nt kastmõrra) kasutamisel püügiõigust omavatele ettevõtjatele erand 10 võrgu piirangust, on põhjendatud ja kooskõlas põhiseadusega.

Vastustes õiguskantslerile leidsid põllumajandusminister ja keskkonnaminister, et täiendava aluse loomine kalapüügiloa eest makstud keskkonnatasu tagastamiseks ei ole hetkel vajalik. Seda muu hulgas põhjusel, et kalapüügiõiguse võõrandamise eest teisele kalurile vastavalt KPS § 16 lõikele 6 on üldjuhul võimalik saada tasu, mille suurus ületab oluliselt maksmisele kuuluva kalapüügiõiguse tasu suuruse. Seetõttu pole alust arvata, et kutselised kalurid, kes ei saa KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 11 sätestatud piirangu tõttu oma püügiõigust realselt kasutada, loovutaksid selle keskkonnatasu tagastamise võimaluse olemasolul riigile. Õiguskantsleri ettepaneku põhjal läbiviidud KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 12 sätestatud erandi analüüsimisel jäid ministrid eriarvamusele. Põllumajandusministri seisukoha järgi toob nimetatud erand

79 KPS § 13<sup>4</sup> lg 11 jõustus 01.01.2008, mil kalapüügiload 2008. aastaks olid juba väljastatud. Kõnealusest sättest tulenev piirang avaldas seega mõju 2009. aastaks väljastatavatele kalapüügilubadele, mida võis taotleda ajavahemikus 01.09 kuni 01.12.2008.

80 Püüasustusega väikesaare alalistele elanikele KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 13 ettenähtud erandit õiguskantsler menetluse raames ei käsitleanud, kuna tegemist on väga spetsiifilise valdkonnaga, mis enamikule kaluritele mõju ei avalda ning mida keegi avaldajatest ei vaidlustanud.



kaasa kutseliste kalurite arusaamatu erineva kohtlemise. Keskkonnaminister märkis, et KPS § 13<sup>4</sup> lg 12 teeb kümne võrgu nõudest erandi üksnes nende kutselise kalapüügi vahendite osas, mis annavad olulise osa kalurite sissetulekust. Näitena tõi keskkonnaminister asjaolu, et 2008. aastal püüti merel nt kastmõrdadega 82% rannapüügis püütud kalakogusest. Samas moodustas kõigi KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 12 nimetatata kutselise kalapüügi vahenditega (nt õngejadade ja põhjanootadega) püütud kalakogus kokku vähem kui 1% rannapüügis püütud kalakogusest. Seetõttu ei pea keskkonnaminister KPS § 13<sup>4</sup> lõikes 11 sätestatud piirangust erandeid võimaldavate püügivahendite loetelu täiendamist vajalikuks. Kuna keskkonnaminister ja põllumajandusminister ei täitnud õiguskantsleri ettepanekuid, jälgib õiguskantsler edaspidi põhjalikult, kas kutselise kalapüügilubade andmise regulatsiooni rakendamisel tekib taas põhiseaduslikkuse probleeme, ning on valmis vastava avalduse laekumisel taas menetlust alustama.

Lisaks eelkirjeldatud menetlusele seondub Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaga ülevaateperioodil läbiviitud õiguskantsleri menetlus, milles kontrolliti isiku avalduse alusel Martna Vallavolikogu 17.12.2008. a määrusega nr 17 kinnitatud koerte ja kasside pidamise eeskirja (edaspidi: eeskiri) punkti 2.6 põhiseaduspärasust (Koerte ja kasside pidamise arvukus Martna vallas, asi nr 6-04/090493). Kõnealune säte kehtestas Martna vallas piirarvu korterites ja elamutes peetavatele koertele ja kassidele: nt lubas eeskirja p 2.6.2 pidada ridaelamus maksimaalselt 1 koera ja 1 kassi. Seejuures pidi koera pidamiseks olema 2/3 majas elavate täiskasvanute kirjalik nõusolek, mis tuli esitada Martna Vallavalitsusele. Tulenevalt KOKS § 66<sup>3</sup> lõikest 1 oleks eeskirja p 2.6 rikkumine olnud väärtetu, mille karistatakse kuni 100 trahviühiku suuruse rahatrahviga.

Õiguskantsler pöördus Martna Vallavolikogu poole teabe nõudmisega, milles selgitas, et eeskirja p 2.6 riivab ennekõike PS § 19 lõikes 1 sätestatud vabadusõigust ja PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandiõigust. PS § 3 lõikest 1 tulenevalt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi (sh vallavolikogu) poolt seadusandja volitust. KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> annab küll vallavolikogule õiguse kehtestada koerte ja kasside pidamise eeskiri. Selles aktis võib aga teatud ulatuses teistes seadustes sätestatud loomapidaja kohustusi kohalike olude tarvis üksnes täpsustada. Täiendavate ja seaduse sätestamata kohustuste ja piirangute kehtestamine loomapidajale on keelatud. Õiguskantsler asus teabe nõudmises seisukohale, et eeskirja p 2.6 kooskõla põhiseadusega on äärmiselt küsitav. Martna Vallavolikogu nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning kaotas eeskirjast koerte ja kasside arvukuse piirmäärad ja nõude esitada vallavalitsusele kaaselanike nõusolek looma pidamiseks.

Avaldusi kohalike omavalitsuste koerte ja kasside pidamise eeskirjade põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks on õiguskantsleri laekunud korduvalt. Juba õiguskantsleri 2008. aasta ülevaates kajastati õiguskantsleri menetlust, milles ta pöördus märgukirjaga Tapa Vallavolikogu poole. Õiguskantsler tegi märgukirjas ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirja säte, mis keelas omanikuta looma toitmist ja pidamist. Samuti märgiti 2008. aasta tegevuse ülevaates, et KOKS 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> sätestatud volitusnorm ei ole piisavalt määratletud ja sellest ei selgu, mida kohaliku omavalitsuse volikogu koerte ja kasside pidamise eeskirja sätestada võib. Õiguskantsler leiab, et kohalike omavalitsuste koerte ja kasside pidamise eeskirjades tuvastatud rikkumised võivad vähemalt osaliselt olla tingitud KOKS 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> määratlematusest ja ebaselgusest. Seetõttu alustas õiguskantsler järjekordse avalduse põhjal, milles taotleti ühe kohaliku omavalitsuse koerte ja kasside pidamise eeskirja kontrollimist, menetluse KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> põhiseaduslikkuse analüüsimiseks. Õiguskantsler on oma seisukoha kujundamiseks vajaliku teabe ja selgituste saamiseks pöördunud põllumajandusministri ja regionaalministri poole ning menetluse tulemust võib oodata 2010. aasta jooksul.

## IX. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

## 1. Üldiseloostus

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine, maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, riigiabi andmise lubade menetlemine ning riigiabi seaduslikkuse ja kasutamise üle järelevalve teostamine, riigihangetega seotud tegevus, riiklik statistika, valitsuse sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise koordineerimine, riigiraamatupidamine, riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine, riigile antava välisabi ja laenude ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Rahandusministeeriumi valitsemisalas on Maksu- ja Tolliamet, Riigihangete Amet ning Statistikaamet.

2009. aastal Rahandusministeeriumi valitsemisala reguleerivates õigusaktides tehtud muudatused olid valdavalt seotud vajadusega reageerida majanduslangusele. Riigikogu võttis 2009. aastal vastu kaks negatiivset lisaearvet.

Riigi 2009. aasta lisaearve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega ehk n.ö esimese lisaearve seadusega tehti muudatusi mitmetes seadustes, et parandada valitsussektori eelarvepositsiooni, vähendades selleks riigi kohustusi ja suurendades riigi tulusid. Nii pandi töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatustega tööandjale kohustus maksta töötajale haigushüvitist 4.–8. haiguspäeva eest, seni maksti nende päevade eest haigushüvitist Haigekassa vahenditest (vt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala, töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 12<sup>2</sup> kooskõlast põhiseaduse ja seadustega, asi nr 6-1/090946). Samuti muudeti kohtute seadust ja prokuratuuriseadust, et oleks võimalik vähendada kohtunike ja prokuröride palkasid. Muudatused tehti ka tulumaksuseadusesse ning nendega vähendati füüsilise isiku maksustatavast tulust kohalikele omavalitsustele laekuvat osa 11,93%-lt 11,4%-le. Lisaearve seadusega tehtud muudatuse järgi otsustatakse kohalike teede toetuseks määratava iga-aastase eraldise suurus riigieelarvega, seni oli teeseaduse järgi kohalike teede hoiuks tagatud vähemalt 10% kütuseaktsiisi kavandatavast laekumisest. Ka muudeti keskkonnatasude seadust, et elektriaktsiisist laekuvat raha saaks kasutada muul kui keskkonnakaitselisel otstarbel. Seoses riigieelarve puudujäägiga kehtestati piirangud ka kohalike omavalitsusüksuste poolt võlakohustuste võtmisele. Kohalikud omavalitsused võivad kuni 2011. aasta lõpuni VLES § 8<sup>1</sup> ja 28<sup>1</sup> järgi võlakohustusi võtta üksnes struktuuritoetuste ning välislepingute alusel saadava toetuse sildfinantseerimiseks, eelnimetatud toetuste saamiseks vajaliku omafinantseeringu tagamiseks või olemasolevate kohustuste refinantseerimiseks. Võetavad võlakohustused tuleb Rahandusministeeriumiga kooskõlastada. Täiendava kokkuhoiumeetmena peatati kogumispensionide seaduse ja sotsiaalmaksuseaduse muutmise seadusega kohustuslike kogumispensionide II sambasse tehtavad maksed 1. juunist 2009 kuni 31. detsembrini 2010. Alates 2011. aastast hakatakse sissemakseid II sambasse jälle tegema, kuid poole väiksemas mahus – 2011. aastal maksab inimene 1% ja riik lisab sellele 2%. Tavapärase skeemi (2% + 4%) taastub 2012. aastast.

2009. aasta teise lisaearvega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega tõsteti üldine käibemaksuäär 18%-lt 20%-le. Õiguskantsler asus Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsiooni avalduse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses seisukohale, et 01.07.2009 jõustunud käibemaksuseaduse muudatused ei olnud kooskõlas põhiseaduse §-ga 31 koostoimes §-dega 10 ja 13, sest ei jätnud maksukohustuslastele piisavalt aega käibemaksutõusust tulenevate ümberkorralduste tegemiseks (õiguskantsleri sellekohast ettepanekut Riigikogule on lähemalt kirjeldatud käesoleva ülevaate 1. osas, (Käibemaksu tõusust etteteatamine, asi nr 6-1/091212). Lisaks eelmärgitud käibemaksuäära tõstmisele tõusid 2009. aastal ka mootorikütuste aktsiisimäärad, mitmed riigilõivud ja trahvid, sotsiaalmaksu kuumäär ning töötuskindlustusmaks määrad. Kokkuvõtvalt maksukoormus 2009. aastal suurenes.

Ülevaate koostamise ajal Riigikogu menetluses olevatest Rahandusministeeriumi poolt ülevaateperioodil ettevalmistatud eelnõudest võib esile tõsta tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>81</sup>, millega taotletakse füüsiliste isikute väärtepaberinvesteeringutest saadud kasu sarnast maksualast kohtlemist juriidiliste isikute väärtepaberinvesteeringutest saadud kasuga. Eelnõus on pakutud välja investeerimiskonto kasutamisel põhinev süsteem, mis võimaldab enamlevinud liiki investeeringutest saadud tulusid ilma maksukohustuseta edasi paigutada. Seadusemuudatus on kavandatud jõustuma 1. jaanuaril 2011. Finantsvaldkonnas ettevalmistatud õigusaktide eelnõudest väärib veel äramärkimist 2009. aastal ettevalmistatud ja ülevaate koostamise ajal Rahandusministeeriumi poolt ministeeriumidele kooskõlastamiseks saadetud finantsinspeksiooni seaduse, krediidiasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>82</sup>, millega reguleeritakse finantsjärelevalve teostamist kriisiolukorras, samuti sätestatakse krediidiasutuse sundvõõrandamise võimalus, kui see on vajalik finantsstabiilsuse kindlustamiseks ning muude asjakohaste meetmete rakendamine ei vii eesmärgini.

Finantskriisi ohtude ennetamisega seonduv ka Riigikogu poolt 11.03.2009 vastuvõetud riigieelarve seaduse, riigi era-õiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse ja Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seadus. Muudatuste eesmärgiks oli lihtsustada ja kiirendada riigi finantsvahendite kasutamist finantskriisi olukorras. Enne eelnõu heakskiitmist Vabariigi Valitsuse istungil konsulteeris Rahandusministeerium õiguskantsleriga. Õiguskantsler, andes arvamuse eelnõu algsele versioonile, märkis, et põhiseaduse kohaselt peab kõik riigieelarvesse ning riigi varalistesse

81 Tulumaksuseaduse muutmise seadus (180 SE), kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

82 Finantsinspeksiooni seaduse, krediidiasutuste seaduse ja tagatisfondi seaduse muutmise seaduse eelnõu, kättesaadav arvutivõrgus: <http://eoi.gus.just.ee/>.

kohustustesse puutuvad olulised otsused langetama Riigikogu. Rahandusministeerium arvestas Riigikogule esitatud eelnõus õiguskantsleri ettepanekutega. Oluliste eelarveliste otsuste tegemine jäeti Riigikogu ainupädevusse. Ülevaateastal oli Riigikohtus mitu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust Rahandusministeeriumi valitsemisala õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Neist olulisimaks tuleb pidada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust, mis päädis Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 tehtud otsusega.<sup>83</sup> Nimetatud otsus tehti Tallinna Linnavolikogu taotluse alusel tunnistada kehtetuks mitmed riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse ning kahe Vabariigi Valitsuse määruse sätted. Tallinna Linnavolikogu leidis, et esimese lisaelarve seadusega tehtud tulumaksuseaduse, teeseaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatused rikuvad taotleja finantsgarantiid ning seda eelkõige põhjusel, et riik ei eralda omavalitsusüksustele piisavalt raha ülesannete täitmiseks ega ole vähendanud kohustuste mahtu samas proportsioonis kulutuste kärpimisega. Tallinna Linnavolikogu vaidlustas ka valla- ja linnaelarve seaduse §-des 8<sup>1</sup> ja 28<sup>1</sup> sätestatud võlakohustuse võtmise keelu ja nõude kooskõlastada nende kohustuste võtmine eelnevalt Rahandusministeeriumiga.

Õiguskantsler leidis Riigikohtule antud arvamuses, et Tallinna Linnavolikogu taotlus ei olnud lubatav osas, milles Tallinn taotles teeseaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatuste põhiseadusevastaseks tunnistamist. Õiguskantsleri hinnangul ei olnud põhiseadusega vastuolus tulumaksuseaduse, valla- ja linnaelarve seaduse muudatused ning Vabariigi Valitsuse 05.03.2009. a määrus nr 50 "Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord". Õiguskantsler nägi põhiseaduslikke probleeme Vabariigi Valitsuse 05.03.2009. a määruse nr 49 "2009. aasta riigieelarve seaduses" kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord" § 16 lõikes 4 ([Arvamus Riigikohtule riigi 2009.a lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse põhiseaduspärasusest, asi nr 9-2/090853](#)).

Üldkogu selgitas kohtuasja lahendamisel esmalt kohaliku omavalitsuse finantstagatiste kaitseala. PS § 154 lõikest 1 tuleneb kohalike omavalitsuste õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, samuti sisaldab kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigus õigust otsustada võlakohustuste võtmise üle. PS § 154 lõikest 2 tuleneb kohalike omavalitsuste õigus seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest. Finantstagatiste kaitseala hõlmab ka õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

Üldkogu leidis, et riik peab looma sellise omavalitsuslike ülesannete rahastamise skeemi, mis võimaldaks igal üksikjuhul omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust hinnata. Riigikohtu üldkogu otsustas tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigusaktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud, ning eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast, ning mis näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Ühtlasi jättis üldkogu rahuldamata Tallinna Linnavolikogu taotluse vaidlustatud õigusaktide sätete kehtetuks tunnistamiseks. Järgnevalt kajastatakse põhjalikumalt, mida Riigikohus leidis Tallinna Linnavolikogu poolt vaidlustatud tulumaksuseaduse ning valla- ja linnaelarve seaduse muudatuste osas.

Õiguskantsler andis ülevaateperioodil Riigikohtule hinnangu ka järgmistes Rahandusministeeriumi valitsemisala puudutavates kohtuasjades:

[Arvamus Riigikohtule maksukorralduse seaduse põhiseaduspärasusest, asi nr 9-2/090528](#)

[Arvamus Riigikohtule valla- ja linnaelarve seaduse põhiseaduspärasusest, asi nr 9-2/090855](#)

Õiguskantsleri menetluses olnud muud küsimused, mis ei leidnud eespool käsitlemist:

[Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise hüvitise piirmäärad, asi nr 6-3/090068](#)

[Käibedeklaratsiooni elektroonilisel teel esitamise kohustus, asi nr 6-3/090410](#)

## X. REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA

### 1. Üldisloomustus

Regionaalministri vastutusalasse kuuluvad kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ja -arengu kavandamine ning koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonna-seisualaste küsimuste ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, samuti vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Regionaalministri vastutusalas on maavalitsused.

Õiguskantsler on alates 2006. aastast pidevalt viidanud asjaolule, et rikkudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud, ei saada kõik kohalikud omavalitsused järjekindlalt üldist tähtsust omavaid volikogu määruseid avaldamiseks Riigi Teatajale.<sup>84</sup> Tuleb tõdeda, et jätkuvalt on kohalike omavalitsuste kodulehtedelt õigusaktide leidmine sageli keeruline, kui mitte võimatu. Kohaliku omavalitsuse õigusaktide kättesaadavus praeguses e-ühiskonnas on õigusriiklikult tähtis probleem, mis vajab tähelepanu ja lahendamist. Tagada tuleb ka muu avaliku teabe (loogiline) kättesaadavus.

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis on ette nähtud infoühiskonna edendamise poliitika, mille raames kinnitas regionaalminister 04.11.2008 kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava 2008–2011<sup>85</sup> ning selle tegevuskava aastateks 2008–2009.<sup>86</sup> Siseministeeriumi poolt Euroopa Liidu struktuurfondidest taotletud vahenditega on alustatud infoühiskonna arengule suunatud kahe projektiga, eesmärgiga muuta teenuste pakkumine odavamaks ja kodaniku ning kohaliku omavalitsuse suhtlemine lihtsamaks.<sup>87</sup> Avalike e-teenuste koordineeritud arendamine kogu riigis on tähtis samm kodanikuõbraliku riigi suunas, et lähendada inimesi ja avalikku võimu ning tagada PS §-st 14 tulenevat põhiõigust heale haldusele.

Õiguskantsler on korduvalt oma tegevuses juhtinud tähelepanu Eesti kodanikuühiskonna nõrkusele või vähele kaasatusele.<sup>88</sup> Vabariigi Valitsus on oma 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis võtnud üheks eesmärgiks kodanikuühiskonna tugevdamise, kaasates senisest enam kodanikke ja kodanikeühendusi riigivalitsemisse. Sellest tulenevalt jätkusid ülevaate aastal tegevused “Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010”<sup>89</sup> ning selle rakendusplaan<sup>90</sup> elluviimisel ning alustati “Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014” väljatöötamist.

Vabariigi Valitsuse 26.03.2009 otsusega kiideti heaks regionaalministri esitatud kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon.<sup>91</sup> Rahastamise korrastamist ja ühenduste rahastamispoliitika elluviimist koordineerib ning rakendamise järelevalvet teostab regionaalminister, rakendamine toimub koostöös valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksustega.

Et enamik kodanikuühendusi tegutseb kohalikul tasandil, on eriti oluline kodanikuühenduste ja kohalike omavalitsuste koostöö. Selles kontekstis tõusetub ka avalike teenuste osutamise delegerimise küsimus. Siseministeeriumi andmetel on 62% kohaliku omavalitsuse üksustest delegerinud avalike teenuste osutamise kodanikeühendustele, peamiselt kultuuritegevuse korraldamise, sotsiaalteenuste osutamise ja kohaliku elu arendamisega seotud ülesandeid.<sup>92</sup> Siseministeeriumi tellimusel on valminud analüüs “Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele”,<sup>93</sup> mis annab ülevaate avalike teenuste kodanikeühendustele delegerimise hetkeolukorrast ning sisaldab soovitusi antud teema edasiarendamiseks.<sup>94</sup>

Õiguskantsleri tegevusega seoses tuleb välja tuua planeerimisseaduse muudatused<sup>95</sup>, millega parandati kohalike elanike

84 Vt õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 250–251; 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 35.

85 Kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava 2008–2011. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/KOVIYA\\_23\\_09\\_08.rtf](http://www.siseministeerium.ee/public/KOVIYA_23_09_08.rtf).

86 Kohaliku omavalitsuse infoühiskonna arengukava tegevuskava 2008–2009. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/KOV\\_info\\_hiskonna\\_arengukava\\_tegevuskava\\_2008\\_2009.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_info_hiskonna_arengukava_tegevuskava_2008_2009.pdf).

87 Täpsem info kohaliku omavalitsuse infoühiskonna projektidest: <http://dw.riik.ee/> (muuhulgas on loodud maakondadesse infoühiskonna arendusjuhi ametikohad).

88 Nt õiguskantsleri 28.09.2006 peetud ettekanne Riigikogus 2005. aasta tegevusest, kõne Eesti Omanike Keskliidu teabepäeval 09.12.2006, kõne Avatud Eesti Fondi Koosmele auhinna vastuvõtmisel 20.04.2007, kõne puuetega inimeste päevale pühendatud konverentsil 02.12.2007, õiguskantsleri 27.09.2007 ettekanne Riigikogus 2006. aasta tegevusest, õiguskantsleri 2008. a tegevuse ülevaade. Kättesaadavad arvutivõrgus: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

89 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/KATA\\_18\\_12\\_08.doc](http://www.siseministeerium.ee/public/KATA_18_12_08.doc).

90 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/30297/>.

91 [http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon\\_260309.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf). Vt ka “EMSL kommentaarid Siseministeeriumi Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsioonile”, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=24164/EMSL\\_rahastamiskontseptsioon.pdf](http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=24164/EMSL_rahastamiskontseptsioon.pdf). Kodanikeühendustest üldiselt vt “Uuringu aruanne “Suutlik sektor”” (EMSL 2009), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/public/Suutliksektor.pdf>.

92 [http://www.siseministeerium.ee/public/regi\\_august2009.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/regi_august2009.pdf).

93 Poliitikauringute Keskus Praxis, 2009, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL\\_raport.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf).

94 Selle pinnalt on Siseministeerium 2010. a alguses esitanud kooskõlastamiseks kontseptsiooni „Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunaad mittetulundusühendustele“ eelnõu.

95 Planeerimisseaduse muutmise seadus (RT I 2009, 19, 115), jõustus 06.04.2009; planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2009, 28, 170), jõustus 01.07.2009.

kaasamist. Olulisemaks muudatusteks on kohustus teavitada planeeringu algatamisest ka hästi märgatava infotahvli või teatisega, mis pannakse üles detailplaneeringu alale; rangemate menetlusreeglite kehtestamine puhuks, kui planeeritaval alal on tegemist oluliste avalike huvide ja väärtustega või kui linna või valla ruumilise arengu põhimõtted ja üldised huvid ei ole paika pandud üldplaneeringuga, ning koostöö tegemise kohustus üld- ja detailplaneeringu koostamisel planeeritava maa-ala elanikke esindavate mittetulundusühingute ja sihtasutustega.

Regionaalhalduse valdkonnas ei toimunud ülevaateastal hüppelisi arenguid,<sup>96</sup> küll aga on Siseministeeriumi toel valminud mitmeid uuringuid ning jätkatud regionaaltoetuste kaudu mitmete programmide elluviimist.<sup>97</sup> Avalikkuses peeti aktiivset diskussiooni (territoriaalse) haldusreformi teemadel, kuid konkreetseid väljundeid ülevaateasta lõpuks ei olnud.

Eesti regionaalarengu suundumused on kirjeldatud Eesti regionaalarengu strateegias 2005–2015 ning 01.09.2009 koostati selle seirenäitajate järjekordne vaheülevaade.<sup>98</sup> Valmis konsultatsiooni- ja koolituskeskuse Geomedia analüüs Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekusest<sup>99</sup>, mille kohaselt ilmneb regionaalselt kohalike omavalitsuste haldusvõimekuse loode-kagusuunaline polariseerumine, seda eriti valdade puhul (valdav osa väiksema võimekusindeksi väärtusega omavalitsusüksustest paikneb Eesti kagu- ja idaosas), kusjuures vahe kõige enam ja kõige vähem võimekama vahel on märkimisväärne. Ka Eesti Inimarengu Aruanne 2009 pühendab eraldi tähelepanu Eesti sotsiaal-majandusliku arengu piirkondlikele erinevustele.<sup>100</sup>

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise (vastuvõtmine 10.12.2008) seoses vaieldi Riigikohtus selgeks küsimus riigi ja kohaliku omavalitsuse pädevuse piiridest volikogu valimiste osas.<sup>101</sup> Riigikohtul tuli ülevaateastal kohaliku omavalitsuse garantiide ulatust selgitada ka mitmes teises lahendis,<sup>102</sup> sh võtta seisukoht Riigikontrolli poolt kohalike omavalitsuste suhtes teostatava kontrolli ulatuse põhiseaduspärasuse suhtes.<sup>103</sup>

Regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevuse kohta esitati õiguskantslerile ülevaateastal kokku 17 avaldust, millest neljal juhul oli alust järelevalvemenetluse alustamiseks (vrld 2008. aastal vastavalt 19 ja 6). Neist ühel juhul tuvastas õiguskantsler õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumise, kahel juhul rikkumine puudus ning ühe alustatud menetluse suhtes ei jõudnud õiguskantsler ülevaateasta jooksul lõppseisukohta kujundada.

Kohalike omavalitsusi puudutavates küsimustes algatas õiguskantsler ülevaateastal 298 asjamenetlust, millest 94 juhul oli põhjust sisulise menetluse läbiviimiseks (vrld 2008. aastal vastavalt 296 ja 93). Õiguskantsler pöördus neist ühes küsimuses Riigikohtu poole õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks ning ühel juhul Riigikogu poole ettekandega (vt lähemalt ülevaate 1. osast). Õiguskantsler tegi ülevaateastal kolm ettepanekut viia määrus põhiseadusega ja seadustega kooskõlla. Õiguskantsler tuvastas kokku 8 juhul vastuolu põhiseaduse ja/või seadustega ning 40 juhul õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumise. Mitmed ülevaateastal alustatud menetlused jätkuvad 2010. aastal.

2009. aastal viis õiguskantsler läbi uuringu, mille raames kogus ja analüüsis andmeid kõigis (227) omavalitsuses ravikindlustamata isikutele tervishoiuteenuse osutamise kohta (Ravikindlustusega kaetuse uuring kohalikes omavalitsustes, asi nr 7-8/091136).

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted olulisematest regionaalministri vastutusalasest kuuluvatest ning ülevaateastal lõpetatud menetlustest, mis ei puuduta lähemalt ühegi ministeeriumi valitsemisala.

## 2. Tasude kehtestamine kohalike omavalitsuste poolt

Õiguskantsler on ka varasemalt osundanud sellele, et kohalikud omavalitsused kehtestavad sageli seadusliku alusega erinevaid avalik-õiguslikke tasusid (nt tasulised liiklemisload Jõhvi linnas, tagatiraha metsamaterjali väljaveol Kihelkonna ja Leisi vallas, lugejakaardi väljastamise tasu Suure-Jaani vallas). Paraku rikuvad mõned kohalikud omavalitsused endiselt selles küsimuses põhiseadust. Nii ka alljärgneval juhtumil.

96 Muuhulgas ei ole märkimisväärset efekti andnud 01.01.2009 jõustunud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse muutmise seadus, millega suurendati ühinevatele kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatava ühinemistoetuse määra ning anti kohaliku omavalitsuse üksusele võimalus lisaks ühinemisele liituda naaberomavalitsusega (st valida ühinemise ja liitumise vahel).

97 Täpsemalt vt <http://www.siseministeerium.ee/?id=9670>.

98 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/5370/>.

99 "Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekus Eestis: meetodika ja tulemused 2005–2008", kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/haldusuuatlikkus>. Vt ka artikkel: <http://www.geomedia.ee/et/documents/3.Eestikohalikuomavalitsuse.pdf>.

100 Vt lähemalt: <http://www.kogu.ee/public/eia2009/EIA2009redis.pdf>, eriti 3. ptk „Regionaalne areng ja elukeskkond” (Veiko Sepp). Ka seal rõhutatakse, et elanike jaoks avalduvad kohalike omavalitsuste üksuste nn institutsionaalse tiheduse erisused kõige otsesemalt üksuste poolt pakutatavate teenuste kvaliteedis ja kättesaadavuses ning erisused on paraku väga suured. Ühtlasi antakse ülevaade riikliku regionaalpoliitika põhijoontest. 2009. aastal ilmus Siseministeeriumil 2008. aasta Eesti haldusjaotust, kohalike omavalitsuste korraldust, ülesehitust ja ülesandeid tutvustav raamat "Kohalik omavalitsus Eestis", kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik\\_omavalitsus\\_Eestis\\_2008.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik_omavalitsus_Eestis_2008.pdf).

101 RKPJKo 09.06.2009, nr 3-4-1-2-09 ja RKPJKm 22.12.2009, nr 3-4-1-16-09.

102 RKPJKo 30.09.2009, nr 3-4-1-9-09; RKPJKo 29.09.2009, nr 3-4-1-10-09; RKPJKo 30.06.2009, nr 3-4-1-12-09; RKPJKo 26.06.2009, nr 3-4-1-4-09.

103 RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08.

Õiguskantsler analüüsis talle esitatud avalduse alusel Narva-Jõesuu linnas veoautode sissesõidulubade eest võetava tasu põhiseaduspärasust (Teenuse osutamise eest võetavad tasumäärad Narva-Jõesuus, asi nr 6-4/081850). Narva-Jõesuu Linnavolikogu 01.03.2006. a määruse nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavate tasumäärade” lisa 1 punktid 2.4 ja 2.5 sätestasid kuni ühekuulise veoautode sissesõiduloo vormistamisel ning jaekaubanduse ja toitlustamise alal tegutsevate ettevõtete teenindavale veotranspordile kuni kuuekuulise sissesõiduloo vormistamisel 25-kroonise tasu.

Tulenevalt PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tuleb avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestada seadusega või seaduse alusel. Õiguskantsler osundas oma märgukirjas Narva-Jõesuu Linnavolikogule, et viimasel puudub veoautode sissesõidulubade eest võetava tasu kehtestamiseks seaduslik alus, mistõttu Narva-Jõesuu Linnavolikogu määruse nr 11 eelviidatud punktid on vastuolus PS §-s 3, § 154 lõikes 1 ja § 157 lõikes 2 sätestatuga.

Narva-Jõesuu Linnavolikogu arvestas õiguskantsleri märgukirjaga ning tegi õigusaktides vajalikud muudatused.<sup>104</sup>

Sarnane on juhtum Narva Linnavalitsuse määrustega sõiduautodele ja veoautodele piiripunkti sisenemise korraldamise eest sätestatud tasudega. Narva Linnavalitsus kehtestas 15.07.2009. a määrusega piiripunkti suunduvate sõiduauto eelregistreerimise korra, mille järgi tuleb sõiduauto eelregistreerimise eest maksta 300 krooni. Eelregistreeritud sõiduauto juht saab tasu eest reserveerida piiriületusjärjekorras koha ja ei pea ootama piiriületust üldjärjekorras. Lisaks on Narva Linnavalitsus 04.03.2009. a määrusega kehtestanud veoautodele 200-kroonise tasu transiittranspordiplatsi operaatori poolt osutatavate teenuste eest. Määrus kohustab kõiki piiripunkti suunduvaid sõidukeid transiittranspordiplatsile sõitma, kus kehtestatakse edasise sõidu järjekord, s.t tegemist ei ole vabatahtlikult kasutatava teenusega.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Narva Linnavalitsusel puudub piiriületamise tasude kehtestamiseks seadusega antud volitus. Kuna Narva Linnavalitsus ei nõustunud õiguskantsleri ettepanekuga ning ei viinud määrusi põhiseadusega kooskõlla, pöördus õiguskantsler 2010. aasta alguses Riigikohtusse kahe taotlusega<sup>105</sup> tunnistada Narva Linnavalitsuse määruste vastavad sätted kehtetuks.<sup>106</sup>

### 3. Väärteoasja kohtuväline menetlus

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas mitmed küsimused seoses Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti poolt määratud trahvi sundtäitmisega (Tallinna Linnavalitsuse tegevus väärteotrahvi sissenõudmisel, asi nr 7-6/090990). Avaldaja põhimure oli seotud sellega, et sama otsuse alusel määratud trahv edastati täitmisavaldustega kohtutäiturile 12.11.2008 ning 21.05.2009. Avaldaja kirjeldas lisaks, et esimese täitemenetluse aluseks olev Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti otsus oli koostatud vigaselt, kuna sellele oli rikkujana kantud mitte avaldaja, vaid talle tundmatu isiku nimi, ning väärteokirjelduses sisaldasid mitmed vastuolud. Seetõttu jättis avaldaja trahvi tasumata.

Õiguskantsleri uurimise käigus tegi Tallinna Linnavalitsus kohtutäiturile avalduse täitemenetluse lõpetamiseks. Avaldajale tagastati täitemenetluse käigus arvelt kinni peetud summad. Õiguskantsler leidis, et kuigi täitemenetluse lõpetamine on positiivne, ei olnud see piisav avaldaja õiguste täielikuks taastamiseks ja õigusrahu saavutamiseks. Õiguskantsler palus Tallinna Linnavalitsusel ja kohtutäituril teavitada avaldajat arusaadavalt täitemenetluste lõpetamisest. Lisaks tegi õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusele ettepaneku vabandada avaldaja ees, kuna linna tegevuse tõttu algatas kohtutäitur sama väärteootsuse täitmiseks kaks eraldi täitemenetlust. Tallinna Linnavalitsus nõustus õiguskantsleri soovitusega ja vabandas avaldaja ees.

### 4. Ehitus ja planeeringud

Võhma Linnavalitsus kehtestas projekteerimistingimused ja ehitusloa Võhma linna laululava ehitamiseks aadressile Tallinna 15 (ühiskondlike hoonete maa), kus asub kinnismälestiseks tunnistatud Võhma tuletõrjemaja. 28.10.2008 ilmus ajalehes Sakala artikkel, millest selgus, et Võhma Linnavalitsus plaanib Võhmasse ehitada laululava.<sup>107</sup> Võhma Linnavalitsusele ja Võhma Linnavolikogule laekus seepeale protestikiri, milles allkirjutanud, sh naaberkinnisasjade omanikud, avaldasid oma mittenoustumist laululava ehitamisega sellele aadressile.

<sup>104</sup> Õiguskantsler oli sarnase regulatsiooni pinnalt samasisulise ettepaneku teinud Narva-Jõesuu Linnavolikogule ka 2004. aastal. Õiguskantsleri ettepanekut võeti ka siis arvesse ning õigusaktid viidi põhiseadusega kooskõlla, kuid 2006. a kehtestati veoautode sissesõidu eest võetavad tasud uuesti.

<sup>105</sup> Riigikohtus asi nr 3-4-1-2-10, õiguskantsleri taotlus tunnistada kehtetuks Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 “Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel” § 11; asi nr 3-4-1-1-10: õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt kehtetuks Narva Linnavalitsuse 15.07.2009. a määruse nr 843 “Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduauto eelregistreerimise kord” § 4. Taotluste tekstid kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=337>.

<sup>106</sup> Õiguskantsler vaidlustas ka 2000. aastal Riigikohtus Narva Linnavalitsuse poolt 1999. aastal vastu võetud riigipiiri ületamist reguleerivad määrused, mille alusel võeti samuti piiriületamise tasu. Riigikohus asus seisukohale (RKPJKo 09.02.2000 nr 3-4-1-2-00), et vaidlustatud Narva Linnavalitsuse määrused olid vastuolus riigipiiri seadusega ja PS § 3 lg 1 ja 154 lg 1 nende koostoimes, ning tunnistas Narva Linnavalitsuse määrused kehtetuks.

<sup>107</sup> E. Valdaru (toim). Võhma laululava kerkib lätlastega kahasse. Seisuga 28.10.2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sakala.ajaleht.ee/?id=44189>.

Õiguskantsler leidis, et Võhma Linnavalitsus rikkus Võhma laululavale ehitusloa andmisel olulisel määral menetlusnõudeid, mis tõi kaasa ehitusloa õigusvastasuse (Laululava kavandamine Võhma linnas, asi nr 7-5/090349). Õiguskantsler põhjendas oma seisukohta sellega, et ehitusluba kui haldusakt on kaalutusotsus, mille õige ja õiglase langetamise eelduseks on akti andmisele eelnenud õige ja õiglase haldusmenetlus.<sup>108</sup>

Õige ja õiglase on haldusmenetlus muuhulgas siis, kui menetlusosalised kaasatakse menetlusse ning neile tagatakse menetluslikud õigused. Samuti tuleb selleks, et haldusmenetlus oleks õige ja õiglase, selgitada asjas välja olulised asjaolud. Võhma laululava ehitamiseks projekteerimistingimuste ja ehitusloa andmisel jättis aga Võhma Linnavalitsus kolmandate isikutena menetlusse kaasamata naaberkinnisasjade omanikud. Nimetatud isikutele pidanuks linnavalitsus tagama nende menetluslikud õigused, sh õiguse olla ära kuulatud. Linnavalitsus seda aga ei teinud.

Samuti ei selgitanud Võhma Linnavalitsus enne projekteerimistingimuste ning ehitusloa andmist välja, kui suur müra võib Võhma laululavaga kaasneda, kuidas on ehitusprojektiga välditud müra levikut (s.t kuidas tagatakse tervisele ohutu müratase) ning kas naaberkinnisasjade omanike eraelu puutumatus riive on proportsionaalne.

Neil asjaoludel polnud õiguskantsleril kindlust, et linnavalitsus teostas kaalutusõigust õigelt ja õiglaselt. Õiguskantsleri kahtlusi ehitusloa õigusvastasuses süvendas veelgi asjaolu, et Võhma laululavale antud ehitusluba ei sisaldanud faktilist ega õiguslikku põhjendust, mille abil saab kontrollida kaalutusõiguse alusel antud haldusakti õiguspärasust.

Kuna Võhma laululava polnud õiguskantsleri järelevalvemenetluse jooksul ehitama asunud, tegi õiguskantsler Võhma Linnavalitsusele rikkumise kõrvaldamiseks ettepaneku uuendada ehitusloa andmise menetlus ning kaasata sellesse kolmandad isikud, arvamuse ja kooskõlastuse andmiseks kohustatud haldusorganid ning eksperdid. Alternatiivselt esitas õiguskantsler linnavalitsusele ettepaneku tunnistada ehitusluba kehtetuks, kui linnavalitsus soovib püstitada laululava nii, et see ei vasta ehitusseaduses sätestatud ehitise mõistele.

Võhma Linnavalitsus tunnistas laululava ehitamiseks antud ehitusloa kehtetuks.

Õiguskantsler kontrollis ka Viljandi maavanema poolt ehituslubade üle järelevalve teostamist (Ehituslubade kontroll Viljandi maavanema poolt, asi nr 7-7/090365). Menetlusaluses asjas pöördusid isikud 2008. aasta lõpus ja 2009. aasta alguses mitmel korral maavanema poole, et saada maavanema hinnangut Võhma Linnavalitsuse tegevuse õiguspärasusele Võhmasse laululava rajamisel. Seejuures viitasid maavanema poole pöördunud isikud nii kehtiva ehitusloa olemasolule kui ka asjaolule, et ehitusluba andes polnud linnavalitsus küsinud laululava ehitamiseks Muinsuskaitseametilt luba. Viljandi maavanem leidis aga, et tal puudub Võhma Linnavalitsuse tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks pädevus. Ometigi pidas maavanem vajalikuks kutsuda Võhmas kokku rahvakoosolek, et arutada laululava ehitamist.

Õiguskantsler leidis, et Viljandi maavanem oli Võhma laululava ehitamiseks antud ehituslubade üle järelevalve teostamata jätmisel käitunud õigusvastaselt. Esiteks põhjusel, et Võhma laululava ehitamiseks antud ehitusluba on oma olemuselt haldusakt, mille õiguspärasust on maavanem tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 lõikest 1 pädev kontrollima. Seepärast pidanuks Viljandi maavanem järgima uurimispõhimõtet ning koguma andmeid otsustamiseks, kas alustada Võhma Linnavalitsuse antud ehitusloa üle VVS § 85 lg 1 alusel järelevalvet. Teiseks oli aga kõnealuses asjas Viljandi maavanema kaalutusõigus Võhma Linnavalitsuse 20.06.2008. a ehitusloa üle järelevalve teostamise otsustamisel taandunud nullini. Seda põhjusel, et asjaoludest nähtus nii ülekaaluka avaliku huvi olemasolu kui ka isikute õiguste eeldatavalt raske rikkumine ehitusloa andmise menetluses, kusjuures isikutel puudusid muud õiguskaitsevahendid oma õiguste kaitseks.

Kuna Viljandi maavanem ei kontrollinud vaatamata pädevuse olemasolule ning kaalutusõiguse nullini taandumisele Võhma Linnavalitsuse 20.06.2008. a ehitusloa õiguspärasust, leidiski õiguskantsler, et maavanem oli käitunud õigusvastaselt. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler Viljandi maavanemale ettepaneku alustada Võhma laululava ehitamiseks antud lubade üle järelevalvemenetlust.

Viljandi maavanem vastas õiguskantslerile, et kuna Võhma Linnavalitsus tunnistas asjaomase ehitusloa kehtetuks, langes alus maavanema järelevalve teostamiseks ära.

Õiguskantsler tuvastas 2009. aastal ehituse ja planeeringute valdkonnas rikkumised ka järgmistes menetlustes:

Planeerimisdiskretsiooni kitsendamine Rae vallas, asi nr 6-4/090576

Detailplaneeringu algatamise menetlus Jõelähtme vallas, asi nr 7-5/090300

## 5. Õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimine pöördumistele vastamisel

Ülevaateastal korraldas õiguskantsler omal algatusel kontrollkäigud Harku Vallavalitsusse, Kiili Vallavalitsusse, Rae Vallavalitsusse, Jõelähtme Vallavalitsusse ja Viimsi Vallavalitsusse.

Kontrollkäik Jõelähtme Vallavalitsusse, asi nr 7-7/090366

108 RKKHo 14.05.2002, nr 3-3-1-25-02, p 22; RKKHo 28.02.2007, nr 3-3-1-86-06, p 22; vt ka RKKHo 05.03.2007, nr 3-3-1-102-06, p 19.

Kontrollkäik Harku Vallavalitsusse, asi nr 7-8/091299

Kontrollkäik Kiili Vallavalitsusse, asi nr 7-8/091506

Kontrollkäik Rae Vallavalitsusse, asi nr 7-8/091672

Kontrollkäik Viimsi Vallavalitsusse, asi nr 7-8/091798

Kontrollkäikude korraldamise eesmärgiks oli hinnata, kas ja kuidas järgivad kohalikud omavalitsused isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Teatavasti tuleneb PS §-st 14 igatihe õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.<sup>109</sup> Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks PS § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta, ning PS § 46, mis näeb ette igatihe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata ja pidada sealjuures kinni kehtestatud tähtaegadest. Isikute pöördumistele vastamist reguleerivad eelkõige avaliku teabe seadus (AvTS), märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (MSVS) ning ka haldusmenetluse seadus (HMS).

Kontrollkäikude tulemusena selgus, et kontrollitud kohalikes omavalitsustes ei järgitud paljudel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Näiteks ilmnis kontrollkäigul Kiili Vallavalitsusse, et suveperioodil ei järgitud kollektiivpuhkuse tõttu nii AvTS § 12 lg 1 punktist 1 kui ka MSVS §-st 7 tulenevat nõuet, et isikute pöördumised tuleb registreerida hiljemalt pöördumise saabumise päevale järgneval tööpäeval. Õiguskantsler asus seisukohale, et kollektiivpuhkusega ei saa õigustada seadusest tulenevate tähtaegade rikkumist, ning soovitas Kiili Vallavalitsusel edaspidi planeerida puhkused selliselt, et need avalikud ülesanded, mis seadus seob kindla tähtajaga, saaksid täidetud HMS §-s 5 sätestatud põhimõtteid – eeskätt menetluse kiirust, efektiivsust, tõhusust – silmas pidades.

Kontrollkäikudel Jõelähtme Vallavalitsusse ja Viimsi Vallavalitsusse tuvastas õiguskantsler, et mõnele pöördumisele oli jätud üldse vastamata. Arvestades eespool vastamiskohustuse kohta märgitud, pidas õiguskantsler Jõelähtme Vallavalitsuse ja Viimsi Vallavalitsuse tegevust pöördumistele mittevastamisel õigusvastaseks.

Kõikides kontrollitud kohalikes omavalitsustes oli isikute märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel raskusi §-s 6 sätestatud 30-päevase vastamistähtaaja järgimisega. Lisaks rikkus Harku Vallavalitsus teabenõuetele vastamisel AvTS §-st 18 tulenevat 5-tööpäevast tähtaega. Jõelähtme Vallavalitsusel oli detailplaneeringu algatamise taotluste ja jäätmevedu puudutavate avalduste menetlemisel raskusi Jõelähtme Volikogu kehtestatud ühekuulise tähtaja järgimisega.

Mõnedel kontrollitud kohalikel omavalitsustel oli probleeme ka teiste haldusmenetluse reeglite järgimisega. Teatavasti lõpeb haldusmenetlus haldusakti korrektselt teatavaksteemisega. Kontrollkäigul Jõelähtme Vallavalitsusse selgus, et vallavalitsus saatis isikule selgitava kirja, kui tema sotsiaalhoolekannet puudutav avaldus jäeti täielikult või osaliselt rahuldumata, ning kontrollkäigul Viimsi Vallavalitsusse ilmnis, et vallavalitsus teavitas isikut jäätmeveost vabastamisest keeldumisest suuliselt või saatis isikule selgitava kirja. Ka Rae Vallavalitsus teavitas nii sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumisest kui ka korraldatud jäätmeveost mittevabastamisest isikut suuliselt või saatis isikule selgitava kirja.

Õiguskantsler soovitas Jõelähtme Vallavalitsusel, Viimsi Vallavalitsusel ja Rae Vallavalitsusel edaspidi kaaluda iga isiku suhtes eraldi haldusakti andmist, kui antav haldusakt on keelduv või osaliselt keelduv, ning teha isikule haldusakt ka korrektselt teatavaks.

Õiguskantsler tegi kontrollitud kohalikele omavalitsustele ettepaneku suurendada ametnike teadlikkust isikute pöördumistele vastamisel, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid sobivaid meetmeid. Kontrollitud kohalikud omavalitsused lubasid edaspidises tegevuses senisest enam pöörata tähelepanu isikute pöördumistele vastamisele.

Õiguskantsler tuvastas 2009. aastal rikkumised ja tegi soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise osas veel järgmistes menetlustes:

Avaldusele vastamine Audru Vallavolikogu poolt, asi nr 7-5/091589

Elukohaandmete kandmine rahvastikuregistrisse Puka vallas, asi nr 7-6/080363

## 6. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltoetused ja -teenused

Õiguskantsler viis ajavahemikus aprill 2009 kuni jaanuar 2010 läbi menetluse eesmärgiga kontrollida öömaja- ja varjupaigateenuse kättesaadavust üle Eesti ja teenuste osutamise taset ning tuvastada peamised vältimatu abi alla kuuluva teenuse osutamise kitsaskohad. Nähtuvalt sotsiaalhoolekande seaduse § 4 lõikest 3 on vältimatut sotsiaalabi õigus saada igal Eestis viibival isikul ning § 8 punkti 2 järgi on sellise abi korraldamine kohaliku omavalitsuse kohustus.

<sup>109</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätestest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."



Menetluse raames külastati kõiki Eestis kodututele isikutele vältimatut eluasemeteenust pakkuvaid asutusi. Asutuste nimekiri koostati maavalitsustelt saadud teabe alusel. Eestis on kokku 14 kodututele isikutele ajutist peavarju pakkuvat asutust. Neist 10 on öömaja-tüüpi asutused ehk asutuses viibimine on võimalik vaid öisel ajal, ning 4 on varjupaiga-tüüpi asutused, kus abivajajatel on võimalik viibida ööpäev läbi. Öömaja- ja varjupaigateenust pakkuvad asutused on jaotunud ebaühtlaselt – õiguskantsleri menetluse tulemusel selgus, et asutusi ei ole isegi mitte igas maakonnas. Samuti erineb teenusepakkujate omandivorm – kuus teenusepakkujat olid kohaliku omavalitsuse struktuuriüksused, kaheksal juhul pakkus teenust eraõiguslik juriidiline isik.

Kokkuvõtvalt võib sedastada, et peamised probleemid kodututele isikutele vältimatu majutusteenuse pakkumisel on seotud öömaja- ja varjupaigateenuse valdkonna puuduliku õigusliku regulatsiooniga. Samas on riiklikul tasandil jäänud täielikult reguleerimata varjupaigateenuse osutamise rahastamist ja sisu puudutavad nõuded. Teenuse kättesaadavuse tagamine ja kvaliteet, samuti kaasnevate sotsiaalteenuste (nagu võlanõustamine, sotsiaalnõustamine, rehabilitatsiooniteenus jne) pakkumine sõltub iga konkreetse kohaliku omavalitsuse rahalistest vahenditest ja prioriteetidest. Kontrollkäikudel oli võimalik veenduda, et sellises olukorras tagatakse vältimatu eluasemeteenuse kättesaadavus kohalike omavalitsuste poolt lünklikult ja väga ebaühtlase kvaliteedi ning sisuga.

[Kontrollkäik Tartu linna Varjupaika, asi nr 7-9/090389](#)

[Kontrollkäik Kuressaare Hoolekandesse, asi nr 7-9/090462](#)

[Kontrollkäik Keila Sotsiaalkeskusesse, asi nr 7-9/090717](#)

[Kontrollkäik Rakvere Diakooniakeskuse kodutute öömajja, asi nr 7-9/090879](#)

[Kontrollkäik Jõhvi kodutute varjupaika, asi nr 7-9/091197](#)

[Kontrollkäik Eesti Punase Risti Narva Seltsi kodutute öömajja, asi nr 7-9/091203](#)

[Kontrollkäik Jõgeva linna sotsiaalmajja, asi nr 7-9/091433](#)

[Kontrollkäik Nõõrimaa Tugikodu täiskasvanute erakorralisse öömajja, asi nr 7-9/091823](#)

Õiguskantsler tuvastas 2009. aastal kohaliku omavalitsuse tegevuses sotsiaalvaldkonnas rikkumised järgmistes menetlustes:

[Lapsehoiuteenuse kasutajatele toetuse maksmine Kiili vallas, asi nr 7-5/091091](#)

[Samasooliste elukaaslaste õigus saada peredele mõeldud sotsiaaltoetusi Viimsi vallas, asi nr 7-5/090297.](#)

## XI. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimine, riigi tegevusvaru ning tuletõrje- ja päästeala tööde, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Siseministeeriumi valitsemisalasse kuulusid 2009. aastal järgmised ametid: Kaitsepolitseiamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Piirivalveamet, Politseiamet ja Päästeamet.

2009. aastal jätkusid ettevalmistused Politseiameeti, Piirivalveameeti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamiseks. 06.05.2009 võttis Riigikogu vastu politsei ja piirivalve seaduse<sup>110</sup>, millega nähti ette ühendatud loomine. Kolme asutuse ühendamine toimus eelnevalt nimetatud seaduse jõustumisega 01.01.2010. Sama seadusega uuendati ja täiendati ka politsei ja piirivalve tegevuse aluseid, nähes ette konkreetsete korrakaitseabinõude rakendamise täpsed juhud. Sellisele vajadusele korrastada põhiõigusi riivavate meetmete regulatsiooni on õiguskantsler pidevalt tähelepanu juhtinud muu hulgas seoses korrakaitse seaduse eelnõuga.<sup>111</sup>

Õiguskantsler pöördus 2008. aastal siseministri poole märgukirjaga, milles leidis, et toona kehtinud piirivalveteenistuse seaduses sätestatud eripensioni puudutav regulatsioon oli vastuolus õiguspärase ootuse põhimõtte, üldise võrduspõhiõiguse ja proportsionaalsuse põhimõttega ning põhiõigusega tõhusale õiguskaitsele.<sup>112</sup> Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud politsei ja piirivalve seaduse eelnõu redaktsioonis ei olnud õiguskantsleri osundatud vastuolud lahendatud. Õiguskantsler saatis Riigikogu põhiseaduskomisjonile arvamuse eelnõu eripensioni puudutavate sätete kohta (link arvamusele on toodud ülevalte 1. osas). Riigikogu võttis seaduse siiski vastu muudatusi sisse viimata. Õiguskantsler kavandab edasise tegevuse kõnealuses küsimuses, arvestades üldise eripensionide süsteemi reformimise käiku. Politsei ja piirivalve seadusega lahendati aga õiguskantsleri 2007. aastal tõstatatud probleem seoses politseiteenistuse seaduse regulatsiooniga, mis keelas politseiametnikul teenistussuhte peatamise korral töötada teise tööandja juures.

16.03.2009 esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule hädaolukorra seaduse eelnõu, mis võeti seadusena vastu 15.06.2009 ja jõustus 24.07.2009.<sup>113</sup> Link õiguskantsleri arvamusele selle eelnõu kohta on toodud ülevalte 1. osas.<sup>114</sup>

Õiguskantsler esitas 2008. aastal siseministrile märgukirja abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.<sup>115</sup> 23.11.2009 algatati Riigikogus abipolitseiniku seaduse eelnõu.<sup>116</sup> Õiguskantsleri hinnangul on eelnõus küsitav abipolitseinikule vahetu sunni kohaldamise õiguse andmine, kuna vastavalt põhiseadusele valitsetakse riiki põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samuti on eelnõu problemaatiline halduslepingute alusel (nn teist liiki) abipolitseinike regulatsiooni osas. Lisaks tuleb silmas pidada õiguselguse aspekti, kui ühtede ja samade väliste tunnustega abipolitseinikel võivad olla inimeste suhtes erinevad volitused – politseinikuga koos tegutseval abipolitseinikul on rohkem õigusi, üksi tegutseval vähem.

Riigikogu võttis 07.05.2009 vastu isikut tõendavate dokumentide seaduse, konsulaarseaduse, karistusseadustiku, riigilõivuseaduse, välismaalaste seaduse ja kodakondsuse seaduse muutmise seaduse. 2006. aastal leidis õiguskantsler<sup>117</sup>, et isikut tõendava dokumendi taotlemist tuleks käsitleda tervikliku protsessina, kus taotleja ei pea pöörduma usulisest tõekspidamisest tuleneva peakatte kandmise kohustuslikkuse küsimuses eraldi kirjaliku hinnangu saamiseks siseministri poole, vaid kõik vajalikud dokumendid ja andmed esitab ta Kodakondsus- ja Migratsiooniametile vm dokumendi väljaandmiseks pädevale asutusele ja viimane tagab vajadusel ise nn eksperthinnangu saamise. Hea halduse tavast lähtudes tuleks korraldada asjaajamise viisil, mis on taotleja jaoks võimalikult lihtne ja mugav. Siseministeerium eelnõu väljatöötamisel selle ettepanekuga ei arvestanud. Lisaks pädeva organi määramisele rõhutas õiguskantsler ka seda, et isikuandmete kogumise ja töötlemise küsimused tuleks põhiseadusest tulenevate seaduslikkuse ja olulisuse põhimõtetest lähtuvalt reguleerida seaduse tasandil. Viimane märkus võeti eelnõu koostamisel arvesse.

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler 143 menetlust (vrdl 2008. aastal 133), mis puudutas siseministri valitsemisala. Kõige enam menetlusi (82 menetlust) esitati Politseiameeti ja politseiprefektuuride suhtes (vrdl 2008. aastal 70). Siseministeeriumi valitsemisala puudutavatest kaebustest tuvastas õiguskantsler 9 juhu õiguspärasuse ja/või hea

110 343 SE, algatatud Riigikogus 24.09.2008. Lisaks algatati 02.06.2009 politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seaduse eelnõu (519 SE), mis võeti vastu 26.11.2009 ja jõustus 01.01.2010.

111 Vt õiguskantsleri 2007 aasta tegevuse ülevalte lk 70-71.

112 Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevalte lk 39.

113 447 SE.

114 2008. aastal avaldas õiguskantsler arvamust sarnases küsimuses seoses korrakaitse seaduse eelnõule esitatud muudatustega. Vt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevalte lk 22.

115 Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevalte lk 41.

116 633 SE. Eelnõu esimene lugemine toimus 17.02.2010.

117 Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevalte lk 268-269.

halduse tava rikkumise, neist ühel juhul kõrvaldati rikkumine menetluse käigus. Lisaks esitas õiguskantsler kaks mär-  
gukirja õigustloova akti vastuvõtmiseks.

2009. aastal lahendas õiguskantsler politsei tegevusega seondult eelkõige küsimusi, mis olid seotud isiku suhtes sun-  
ni ja erivahendi rakendamisega. Erinevalt 2008. aastast õiguskantsler kõnealusel ülevaateastal siiski politsei tegevuses  
ühtegi rikkumist seoses isiku suhtes sunni kasutamisega ei tuvastanud. Lisaks käsitlesid õiguskantsleri menetlused  
probleeme, mis olid seotud arestimajades ja politseiosakondades isikute kinnipidamisega. Näiteks arstiabi osutamise  
dokumenteerimine, kinnipeetu konvoeerimine, õiguskantslerilt kinnipeetule saadetud kirja avamine politseitöötaja  
poolt jm.

Ülevaateastal viis õiguskantsler läbi mitmed kontrollkäigud politseiasutustesse. Samuti korraldas õiguskantsler kont-  
rollkäigu ning järelkontrollkäigu Kodakondsus- ja Migratsiooniameti väljasaatmiskeskusesse. Õiguskantsler jätkas ka  
2008. aastal alustatud isikute lühiajalise kinnipidamise standardite kaardistamist ning tegi siseministrile ettepaneku  
vastavate standardite õigusaktidega reguleerimiseks. Lühiajalise kinnipidamise standardid ja kontrollkäikude kokku-  
võtted on lähemalt kajastatud ülevaate 3. osas.

Järgnevalt on toodud ülevaade olulisematest 2009. aastal õiguskantsleri menetluses olnud küsimustest, mis puuduta-  
sid Siseministeeriumi valitsemisala.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Riigikogu liige, kes palus kontrollida piirivalveametnike tegevuse õiguspä-  
rasust Eesti kodanikest piiriületajatel passide äravõtmisel (Kagu Piirivalvepiirkonna tegevus passide äravõtmisel, asi  
nr 7-4/090185). Ajakirjanduses avaldatud teabe kohaselt võttis piirivalve mitmetelt Kagu-Eestis piiri ületanud Eesti  
kodanikelt ära passi väidetavalt passi kehtivuse kontrolliks. Artiklis osutati, et piirivalvurite selgituste kohaselt tehti  
seda vastavalt korraldusele “kontrollida topeltkodanikke”.

Nii Kagu Piirivalvepiirkond kui ka siseminister selgitasid vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele, et piirivalveseaduse  
§ 4 lg 1 punkti 8 alusel on piirivalve kohustuseks teostada dokumentide kontrolli riigipiiril. Dokumentide kontroll  
hõlmab ka dokumendi kehtivuse kontrolli. Vastavalt isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) § 16 punktile 1  
on dokument kehtiv, kui dokument on välja antud ja andmed on dokumenti kantud õiguspäraselt selleks pädeva  
asutuse poolt. ITDS § 16 järgi on dokumendi kehtivuse üheks eelduseks dokumendi välja andmise õiguspärasus.  
Kodakondsuse seaduse (KodS) § 1 lõike 2 järgi ei või Eesti kodanik olla samal ajal mõne muu riigi kodanik. Eestisse  
sisenemiseks või Eestist väljumiseks esitatud Eesti kodaniku passis Vene Föderatsiooni viisa puudumine loob doku-  
menti kontrollivale piirivalveametnikule põhjendatud kahtluse, et isik kasutab Vene Föderatsiooni piiri ületamiseks  
teist reisidokumenti. KodS § 1 lõikes 2 sätestatu tingib põhjendatud kahtluse dokumendi välja andmise õiguspärasuse  
suhtes, mistõttu piirivalveasutusel on vastavalt ITDS § 17 lõikele 1 õigus võtta dokument selle kehtivuse kontrollimi-  
seks.

Kõnealusel asjas tuli hinnata, kas piirivalve selline tegevus Eesti kodaniku passi kehtivuse kontrollimiseks võtmisel  
oli õiguspärane. Õiguskantsler hindas täiendavalt, kas piirivalve järgis isikut tõendavate dokumentide kontrollimi-  
seks võtmisel põhjendamiskohustust. Õiguskantsler sedastas, et tuleb eristada dokumendi väljaandmise aluseks oleva  
isiku staatuse (kõnealusel juhul kodaniku) omistamise menetlust ning dokumendi kehtivust. Kirjeldatud juhul võeti  
isikutelt Eesti kodaniku pass ära sisuliselt taustaandmete kontrollimiseks, et selgitada välja, kas mitut kodakondsust  
omava isiku puhul oli tegemist sünnijärgse Eesti kodaniku või naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud  
isikuga. Nimetatud andmed ei seonu dokumendi kehtivuse kontrollimiseks võtmise eeldustega. Eeltoodud arvestades  
leidis õiguskantsler, et Kagu Piirivalvepiirkonna praktika, mille kohaselt võeti topeltkodakondsuse kahtluse tõttu  
isikult kontrollimiseks ära Eesti kodaniku pass, kui isik kasutas piiriületusel lisaks Eesti kodaniku passile välisriigi  
reisidokumenti, on vastuolus ITDS § 17 lõikega 1. Lisaks leidis õiguskantsler, et Kagu Piirivalvepiirkond ei järginud  
isikut tõendava dokumendi kontrollimiseks võtmisel põhjendamiskohustust, sest tõendil dokumendi kontrollimiseks  
võtmise kohta puudusid põhjendused, millistest faktidest asjaoludest lähtuvalt dokument kontrollimiseks võeti ning  
milles seisnes põhjendatud kahtlus dokumendi kehtivuse suhtes, mistõttu oli piirivalveasutuse tegevus vastuolus hea  
halduse põhimõttega.

Õiguskantsler esitas Kagu Piirivalvepiirkonnale soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks muuta prak-  
tikat, mille kohaselt võeti topeltkodakondsuse kahtluse tõttu isikult kontrollimiseks ära Eesti kodaniku pass, ning  
tagada dokumentide kontrollimiseks võtmine vaid vastavuses ITDS § 17 lõikega 1. Samuti tegi õiguskantsler soovitu-  
se järgida isikut tõendava dokumendi kontrollimiseks võtmisel põhjendamiskohustust. Kagu Piirivalvepiirkond teatas  
vastuseks soovitustele, et õiguskantsleri soovitustega arvestatakse piirivalve tegevuse korraldamisel.

Õiguskantsler menetles avaldust, milles Lõuna Politseiprefektuuri Võru politseiosakonna arestimajas kinni peetud isik  
väitis, et arestimajja saabudes olid tema kätel lõike- ja torkehaavad, mis vajasis puhastamist ja sidumist, kuid aresti-  
maja seda talle ei taganud. Samuti kaebas avaldaja, et tal ei võimaldatud arestimajas tutvuda õigusaktidega ja suhelda  
kaitsjaga (Arstiabi osutamine ja dokumenteerimine Võru arestimajas, asi nr 7-4/081421).

Õiguskantsler pidi kõnealusel juhul leidma vastuse järgmistele küsimustele: kas avaldaja sai arestimajas viibides piisa-  
val määral arstiabi, kas avaldaja tervises seisund ning sellega seonduv arestimaja tegevus fikseeriti õigusaktides sätestatud

viisil ning kas avaldaja sai arestimajas tutvuda õigusaktidega ja suhelda oma kaitsjaga.

Menetluse tulemusel leidis õiguskantsler, et Võru arestimaja personal oleks pidanud laskma tervishoiutöötajal avaldaja haavad arestimaja saabumisel üle vaadata ning korraldama tervishoiutöötaja juhiste järgi haavade regulaarset puhastamist ja sidumist kuni paranemiseni. Samuti asus õiguskantsler seisukohale, et Võru arestimaja personal rikkus kohustust koostada avaldaja kohta tervisekaart, millest oleks üheselt nähtunud avaldaja tervise seisund ning talle osutatud tervishoiuteenused. Õigusaktide kättesaadavuse ja kaitsja poole pöördumise osas õiguskantsler avaldaja õiguste rikkumist ei tuvastanud.

Menetluse käigus tuvastatud rikkumise tõttu tegi õiguskantsler Lõuna Politseiprefektuurile ettepaneku võtta tarvitusele vajalikud abinõud, et kinni peetavatele isikutele oleks arestimajas tagatud vajalik arstiabi. Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku dokumenteerida õigusaktides sätestatud korda järgides kinni peetavate isikute tervise seisund arestimajas viibides ning neile osutatavad tervishoiuteenused.

Lõuna Politseiprefektuur nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning kinnitas, et arestimajade juhtide nõupidamisel arutati kõnealust kaastust ning koos otsiti lahendusi, mis aitaksid taolisi eksimusi edaspidi ära hoida.

Lisaks tuvastas õiguskantsler 2009. aastal vastuolu või rikkumise järgmistes asjades:

Piirivalveametnike käitumise kord, asi nr 6-7/080375

Konvoeerimise mõiste, asi nr 7-4/090545

Arestimaja sisekorraeskirja põhiseaduspärasus, asi nr 6-3/082020

Kainenemisele toimetamise protokollide vormistamine Põhja Politseiprefektuuris, asi nr 7-4/081537

Õiguskantsleri saadetud kirja avamine Rakvere arestimajas, asi nr 7-4/081931

2009. aastal tegi Euroopa Inimõiguste Kohus Eesti suhtes kaks olulist lahendit, mis puudutavad Siseministeriumi valitsemisala. 02.07.2009. a otsuses asjas nr 41653/05 Kochetkov *vs.* Eesti Vabariik leidis kohus, et riik oli kaebuse esitaja suhtes rikkunud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklit 3, mille kohaselt ei või kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada, ning artiklit 13, mille järgi on igal inimesel õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Kohus leidis, et tingimused Narva arestimajas – ülerahvastatud kamber, ebapiisav ventilatsioonisüsteem, halvad sanitaartingimused ning puudulik režiim – olid vastuolus konventsiooniga. 08.10.2009. a otsuses asjas nr 10664/05 Mikolenko *vs.* Eesti Vabariik tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus rikkumise konventsiooni artikli 5 lõike 1 punkti f alusel, kuna avaldaja kinnipidamine väljasaatmiskeskuses ligi neli aastat ei olnud nii pika perioodi vältel õigustatud. Kohus nõustus valitsuse selgitusega, et kaebajalt oli võetud vabadus tema seaduslikul alusel väljasaatmiseks, kuid kinnipidamine ei toimunud kohtu hinnangul kogu kinnipidamise perioodil avaldaja väljasaatmiseks. Väljasaatmiskeskuses kinnipidamine ei ole õigustatud hetkest, kui isiku kinnipidamine ei aita enam kaasa tema väljasaatmisele.<sup>118</sup> Nimetatud küsimustele on ka õiguskantsler oma tegevuses varasemalt tähelepanu juhtinud.<sup>119</sup>

118 Vt ka RKHKm 22.02.2010 nr 3-3-2-1-10.

119 Vt nt õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 145-151; Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 232.

## XII. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuste hulka kuuluvad Ravimiamet, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet ja Tööinspeksioon.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ülevaade on jagatud sotsiaalvaldkonna, tervise valdkonna ja laste õiguste valdkonna ülevaateks.

### 2. Sotsiaalvaldkond

Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammis on üheks prioriteediks seatud hoolekandeesutustes pakutava teenuse oluliselt kvaliteetsemaks muutmine, sellel eesmärgil on plaanitud luua vastavad standardid. Alates 01.01.2009 on sotsiaalhoolekande seadusega reguleeritud erihoolekandeteenuste osutamine. Erihoolekandega seonduvaid probleeme käsitles õiguskantsler pikemalt oma 2007. a tegevuse ülevaates<sup>120</sup> ja 2008. a tegevuse ülevaates<sup>121</sup>. Samas jäävad sotsiaalhoolekande seadusega üksikasjalikult reguleerimata veel mõned sotsiaalteenused, näiteks üldhooldekodus hooldamise teenus. Üldhooldekodu on vanuritele ja puuetega isikutele elamiseks, hooldamiseks ja rehabilitatsiooniks loodud asutus. Kehtivas õiguses ei ole sätestatud selle teenuse saamiseks õigustatud isikuid, teenusele ja teenuse osutajale esitatavaid nõudeid, samuti teenuse rahastamismudelit. Vanurite hoolekande korraldamine ja kohalikule omavalitsusele kuuluvate hooldekodude ülalpidamine on kohaliku omavalitsuse ülesandeks vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele. Lähtudes antud olukorrast ja praktilisest vajadusest määratleda muu hulgas üldhooldekodus hooldamise teenusele õigustatud isikute ring ja teenuse rahastamine, kehtestavad kohalikud omavalitsused üldhooldekodusse paigutamise regulatsioonid oma äranägemise järgi. Paraku võib tihti kahelda nende regulatsioonide kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Viimastel aastatel on õiguskantsleri poole korduvalt pöördutud nimetatud regulatsioonide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks.

Ühe konkreetse näitena nimetatud teenuse kättesaadavusega seotud probleemide kohta võib tuua juhtumi, kus ülevaateastal pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes vaidlustas Jõgeva Vallavolikogu 27.11.2008. a määruse nr 22 “Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas” põhiseaduslikkuse (Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas, asi nr 6-4/090124). Määruse alusel võetakse vallas hooldekodusse paigutamiseks arvele eakad ja/või puudega isikud, kellele kuulub kinnisvara, mille võõrandamine võimaldaks iseseisva toimetuleku ja vajaliku hoolduse kindlustamise, kuid kes soovivad neile kuuluva vara kinkida vallale. Seega eristatakse määrusega hooldekodusse paigutamiseks arvele võtmisel isikut, kellele kuulub kinnisvara, isikust, kellele kinnisvara ei kuulu. Isikule, kellele kuulub kinnisvara, on kehtestatud lisatingimus – soov kinkida kinnisvara vallale. Selle tingimuse mitтетäitmisel ei võeta isikut arvele hooldekodusse paigutamiseks. Õiguskantsler analüüsis olukorda ja leidis, et määrus riivab osas, milles see eristab hooldekodusse paigutamiseks arvele võtmisel isikut, kellele kuulub kinnisvara, isikust, kellele kinnisvara ei kuulu, PS § 12 lg 1 lauses 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust. Ebavõrdne kohtlemine on põhiseaduse kohaselt lubatav ainult juhul, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Järgnevalt analüüsis õiguskantsler, kas isikute erinevaks kohtlemiseks oli mõistlik põhjus ning kas ebavõrdne kohtlemine oli põhjendatud. Vald tõi määruses sätestatud piirangute põhjendusena esile eelarveliste vahendite puuduse. Õiguskantsler leidis, et kuna hooldekodu kulude katmisel osaleb hooldust vajav isik ise osaga oma igakuisest sissetulekust, samuti selle isiku perekonnaliikmed ning lisaks saab omavalitsus toetust isiku hooldamise eest ka riigilt, siis ei saa määruses sätestatud riive mõistlikuks põhjuseks pidada kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite vähesust. Õiguskantsler jõudis järeldusele, et hooldust vajavate isikute ebavõrdseks kohtlemiseks polnud Jõgeva Vallavolikogul mõistlikku põhjust, tuvastas võrdsuspõhiõiguse rikkumise ja soovitas Jõgeva Vallavolikogul viia eelnimetatud määrus kooskõlla põhiseadusega. Jõgeva Vallavolikogu viis määruse põhiseadusega kooskõlla järgmisel volikogu istungil. Käsitatud menetlus ilmestab hetkeolukorda üldhooldekodus hooldamise teenuse kättesaadavuse osas. Üldistatult võib öelda, et nii nimetatud teenuse kättesaadavus kui ka selle osutamise kvaliteet on omavalitsuseti väga ebaühtlased, sõltudes eelkõige konkreetse omavalitsuse majanduslikust suutlikkusest ja prioriteetidest eelarve planeerimisel. Olukorra paranemise eelduseks on seadusandjapoolne teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi täpsem regulatsioon.

Endiselt on probleemiks hooldajatoetuse määramise ja maksmise kord kohalikes omavalitsustes. Hooldajatoetuse süsteemi on järk-järgult reformitud alates 2005. aastast. Kui varem maksis puudega inimese hooldajale või eestkostjale Sotsiaalkindlustusameti kaudu hooldajatoetust riik, siis alates 01.04.2005 on 18aastase ja vanema puudega inimese hooldajale ning alates 01.03.2009 3-18aastase puudega lapse vanemale või võõrasvanemale hooldajatoetuse maksimi-

120 Vt Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 245-246.

121 Vt Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 45-47.

ne üle antud kohalikele omavalitsustele. Reformi eesmärgiks oli lahendada hooldajatoetuse määramise ja maksmise süsteemis esinenud probleemid, mis olid tekkinud seoses kergekäelise hoolduse seadmise ja hooldaja määramisega kohaliku omavalitsuse poolt. Hooldajatoetusega seonduvaid probleeme käsitles õiguskantsler pikemalt oma 2005. a tegevuse ülevaates<sup>122</sup>. Alates 01.04.2005 kuni 01.03.2009 reguleeris 18aastase ja vanema puudega inimese hooldajale või eestkostjale hooldajatoetuse määramist ja maksmist sotsiaalhoolekande seaduse lakooniline volitusnorm, mille alusel võis valla- või linnavalitsus määrata ning maksta hooldajatoetust kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Alates 01.03.2009 on hooldajatoetuse puhul tegemist täiendavaga sotsiaalhoolekandega kohaliku omavalitsuse eelarvest, mida valla- või linnavalitsus võib määrata ja maksta volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Selline regulatsioon on hakanud tekitama uusi probleeme: paljud kohalikud omavalitsused on asunud looma uusi hoolduse seadmisest ja hooldaja määramisest keeldumise aluseid ning piiranud ka juba määratud hooldajate õigust saada hooldajatoetust. Õiguskantsler kontrollis Viljandi maavanema palvel Viljandi maakonna 15 kohaliku omavalitsuse hooldajatoetuse määramist ja maksmist reguleerivate määruste põhiseaduspärasust. Õiguskantsler tuvastas, et kõigis määrustes esines sisulisi puudusi. Oma määrustega on kohalikud omavalitsused piiranud isikute ringi, keda võib määrata hooldajaks ja kellele võib määrata hooldajat, samuti hooldajate ringi, kellele võib määrata hooldajatoetust ning hooldatavate ringi, kelle hooldajatele võib määrata hooldajatoetust. Esineb ka muid õiguslikke probleeme. Täna on kõik nimetatud määrused viidud vastavusse kehtivate seadustega või ei sisalda enam vastuolusid põhiseaduse ja seadusega seoses seaduse muutmisega (tulenevalt 01.03.2009 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse muudatustest). Selle menetluse pinnalt saab järeldada, et kohalikud omavalitsused ei suuda kahjuks jätkuvalt ilma riigi abita õiguspäraselt korraldada kõiki nende pädevusse antud sotsiaalhoolekande küsimusi.

Positiivseks näiteks sotsiaalvaldkonna õiguslike probleemide lahendamiseks võib ülevaateastal pidada Riigikogu sotsiaalkomisjoni tegevust toimetulekutoetuse saamisega seotud probleemi puhul. Nimelt pöördus Tartu linn ülevaateastal õiguskantsleri poole avaldusega, milles tõstas küsimuse seoses eluruume tasuta kasutamise lepingu alusel kasutatavatele isikutele toimetulekutoetuse maksmise võimalustega. Sotsiaaleluruumi vajavatele isikutele eluruumi andmiseks sõlmib Tartu linn sotsiaaliürilepinguid, milles nähakse ette, et üürnik peab tasuma ainult eluruumiga seotud kõrvakulud, mitte aga üürisummat. Seega on sisuliselt tegemist eluruumi tasuta kasutuse andmisega. Pöördumise ajal kehtinud sotsiaalhoolekande seaduse redaktsioon ei võimaldanud eluruumi tasuta kasutamise korral eluruumi kasutamise seotud kõrvakulude (nt kütte-, elektri- ja veekulud) hüvitamiseks toimetulekutoetust maksta. Õiguskantsler analüüsis olukorda ja leidis, et eelnimetatud olukorras ei ole eluruumi tasuta kasutamise lepingu alusel kasutatavatele isikutele tagatud põhiseaduse §-s 28 sätestatud õigus riigi abile puuduse korral, ning pöördus Riigikogu sotsiaalkomisjoni poole. Riigikogu sotsiaalkomisjon arutas õiguskantsleri pöördumist ja algatas sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu. Käesolevaks hetkeks on nimetatud eelnõu Riigikogu poolt seadusena vastu võetud.<sup>123</sup>

Ülevaateastal pöördusid õiguskantsleri poole Sõmera Hooldekodus teenust saavad isikud (Sõmera Hooldekodus teenust saavate isikute ümberpaigutamine, asi nr 7-6/090116) seoses toetatud elamise teenuse osutamise lõpetamisega Sõmera Hooldekodus ning nimetatud teenust saavate isikute võimaliku ümberpaigutamisega teistesse AS-le Hoolekandeteenused kuuluvatesse hoolekandeaasutustesse. Muuhulgas väitsid avaldajad, et erihoolekandeteenuse osutaja AS Hoolekandeteenused, kellele kuulub Sõmera Hooldekodu, ei ole neid piisavalt selgelt informeerinud toetatud elamise teenuse osutamise lõpetamisest Sõmera Hooldekodus ja nende võimalikust ümberpaigutamisest teistesse hoolekandeaasutustesse. AS Hoolekandeteenused selgitas õiguskantslerile, et Sõmera Hooldekodus ei ole toetatud elamise teenuse osutamiseks nõuetele vastavaid ruume. Seetõttu otsustas AS Hoolekandeteenused remontida tühjalt seisvad korterid Koluvere Hooldekodu ja Mõisamaa Hooldekodu juures, mis samuti kuuluvad AS-le Hoolekandeteenused, ning pakkuda neid Sõmera Hooldekodu toetatud elamise teenust saavatele isikutele. AS Hoolekandeteenused informeeris teenust saavaid isikuid toetatud elamise teenuse osutamise lõpetamisest Sõmera Hooldekodus ning nende teistesse hoolekandeaasutustesse võimalikust ümberpaigutamisest suuliselt – Sõmera Hooldekodu vanemtegevusjuhendajad vestlesid teenust saavate isikutega ja selgitasid neile valikuid seoses toetatud elamise teenuse lõpetamisega. Õiguskantsler analüüsis olukorda ja leidis, et teenust saaval isikul on subjektiivne õigus olla teda puudutava küsimuse lahendamisel menetluse kaasatud ja ära kuulatud. Samuti on isikul õigus tema tahte arvestamisele sotsiaalhoolekandeteenuse puudutavas küsimuses. Nimetatud õiguste realiseerimiseks peab aga isikul olema piisavalt teavet. Informatsiooni puudusel ei saa isik objektiivselt oma arvamust kujundada ega tegelikku tahet avaldada. See võib omakorda viia selliste isikut puudutavate otsuste vastuvõtmiseni, mis sisuliselt ei arvesta tema arvamust ega tegelikku tahet. Informeerimine suulisel viisil põhjustas teenust saavatel isikul arusaamatusi ja muresid, kuna nende sõnul ei saanud nad piisavalt selget teavet toetatud elamise teenuse lõpetamisest hooldekodus ega sellega kaasnevast ümberpaigutamisest. Samuti leidis õiguskantsler, et nii antud kui ka edaspidistel sarnastel juhtudel, kus toimub erihoolekandeteenuse osutamise lõpetamine AS-le Hoolekandeteenused kuuluvates hoolekandeaasutustes ja sellega kaasneb teenust saavate isikute ümberpaigutamine teistesse hoolekandeaasutustesse, ei ole üleliigne informeerida asjasse puutuvaid teenust saavaid isikuid toimuvast või kavatsetavast tegevusest ka kirjalikult. Selgelt ja arusaadavalt kirjalikul kujul edastatud tabel hoolekandeteenuse osutaja toimingute, nende põhjuste ning teenust saavatele isikutele sellega kaasnevate tagajärgede kohta on oluline tähendus isiku igakülgse teavitamise ning arusaamatuste ja sellega kaasneva rahulolematuse vältimisel. Lisaks tagab kirjaliku teabe olemasolu ka isikute kaebõiguse realiseerimise võimaluse ning asjaolude tõendamise kaebuse läbivaatamisel. Seega on kirjalik informeerimine teenuse osutamisel toimuvatest olulistest muudatustest kasulik nii teenust saavatele isikutele kui ka hoolekandeteenuse osutajale endale. Õiguskantsler soovitas AS Hoolekandeteenused juhatusel informeerida edaspidi erihoolekandeteenust saavaid isikuid lisaks suulisele vormile ka kirjalikult erihoole-

122 Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 286-287.

123 Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seadus (RT I, 21.10.2009, 49, 332).

kandeteenuse osutamise lõpetamisest hoolekandeaasutuses ja nende teistesse AS-le Hoolekandeteenused kuuluvatesse hoolekandeaasutustesse kavatsetavast ümberpaigutamisest.

29.01.2009 võttis Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee vastu resolutsiooni nr 1642 (2009) puuetega inimeste juurdepääsust ning nende täielikust ja aktiivsest osalusest ühiskonnas.<sup>124</sup> Assamblee tödes resolutsioonis, et praktikas on füüsilise või vaimse puudega isikute võimalus oma õiguste teostamiseks samal tasemel puudeta isikutega nõrgalt tagatud. Seetõttu kutsus assamblee liikmesriike üles tagama, et kõigi poliitikate kujundamisel oleks kindlustatud puudega isikutega seonduvate programmide ressurssidega varustatus ning et füüsilise või vaimse puudega isikutel oleks võimalik täiel määral teostada kõiki kodanikuõigusi. Tulenevalt eeltoodust otsustas õiguskantsler aastal 2009 omaalgatuslikult uurida, kuidas on Eestis tagatud liikumislislike erivajadustega isikute võimalus kasutada ühistransporti (Puuetega isikute võimalus kasutada ühistransporti, asi nr 7-7/090554). Valdkonnas toimuva selgitamiseks pöördus õiguskantsler korduvalt teabe nõudmistega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole. Samuti uuris õiguskantsler peamisi puuetega isikute liikumisvõimalusi piiravaid kitsaskohti Eesti Liikumispuudega Inimeste Liidult ja Eesti Puuetega Inimeste Kojalt. Õiguskantsleri poolt läbi viidud menetluse tulemusel sai Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium huvigruppide esindajatelt konstruktiivset tagasisidet valdkonna peamiste probleemide kohta ning samuti korraldati kohtumine puuetega inimeste esindusorganisatsioonidega eesmärgiga arutleda ühistranspordi kasutusvõimalustega seonduvate kitsaskohtade ja nende parandamise võimaluste üle. Nii ministeerium kui ka puuetega isikute esindusorganisatsioonid avaldasid valmisolekut ka edasiseks koostööks piiratud liikumisvõimega isikute liikumisprobleemide lahendamisel. Minister lubas astuda samme administratiivse võimekuse ja seadusandliku baasi parandamiseks, mis võimaldaks saavutada Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.01.2009. a resolutsioonis nr 1642 (2009) toodud meetmete järkjärgulise tarvituselevõtu Eestis.

Lisaks viis õiguskantsler ülevaateastal läbi ka 3 kontrollkäiku täiskasvanute hoolekandeaasutustesse: AS Lõuna-Eesti Haigla Hooldusravikeskusesse (Kontrollkäik Lõuna-Eesti Haigla Hooldusravikeskusesse, asi nr 7-9/081891), SA-sse Maarja Küla (Kontrollkäik Maarja Külasse, asi nr 7-9/090223) ja Ravila Hooldekodusse (AS Hoolekandeteenused) (Kontrollkäik Ravila Hooldekodusse, asi nr 7-9/091099). Läbi viidud kontrollkäikude pinnalt võib välja tuua üldisemad probleemid, mis esinevad pea kõikides hoolekandeaasutustes.

Esiteks on jätkuvalt probleemiks, et hoolekandeaasutustes pole kõik töötajad saanud koolitust psüühikahäiretega isikutega suhtlemiseks. Sellega seonduvaid probleeme käsitles õiguskantsler pikemalt oma 2008. a tegevuse ülevaates<sup>125</sup>.

Teiseks läbivaks probleemiks on teenust saavate isikute ebapiisav teavitamine nende õigustest hoolekandeaasutuses viibimise ajal. Seda probleemi käsitleb õiguskantsler pikemalt käesoleva ülevaate 3. osas "Õiguskantsler ennetusasutusesena".

Kolmanda probleemide grupina võib välja tuua sotsiaalteenuste osutamise üle teostatava maavanema järelevalvetgevusega seonduva. Sotsiaalhoolekande seaduse alusel teostab maavanem või tema poolt volitatud isik järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi üle ning kontrollib tema halduspiirkonnas osutatavate sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteeti. Õiguskantsler leiab, et järelevalve teenuse kvaliteedi üle hõlmab ka järelevalvet põhiõiguste tagamise üle. Kvaliteetne teenus ei saa olla põhiõigusi rikkuv. Lisaks kaebuste lahendamise käigus teostatavale järelevalvetgevusele peab maavanem läbi viima süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet. Kontrollimisel selgus, et näiteks Võru maavanem ei olnud aastatel 2007–2008 läbi viinud AS Lõuna-Eesti Haigla Hooldusravikeskuses plaanilisi järelevalvemenetlusi. Õiguskantsler leidis, et Võru maavanem ei ole hoolekandeaasutuses teostanud nõuetekohast järelevalvet ning ei ole täitnud oma kohustusi isikute põhiõiguste kaitsmisel. Õiguskantsler soovitas Võru maavanemal teostada süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet hoolekandeaasutuses osutatavate sotsiaalteenuste üle.

Positiivse asjaoluna võib märkida, et hoolekandeaasutused, eriti AS Hoolekandeteenused, on viimasel ajal aktiivselt tegutsenud erinevate juhendite ja kordade (nt kodukord, kaebuste menetlemise kord, rahutute ja vägivaldsete isikute probleemse käitumise juhtimise ja eraldamise juhend, kliendi rahadega tegelemise kord, keelatud esemete ja ainete nimekiri, kliendi surma korral tegutsemise kord) väljatöötamisel. Nimetatud dokumentidega on varasemast paremini piiritletud ja reguleeritud hooldekodude tegevus hooldatavate isikute õiguste kaitsmise seisukohalt tundlikes valdkondades.

### 3. Tervise valdkond

2009. aasta tervisevaldkonna areng oli tugevalt mõjutatud riigi üldisest majanduslikust olukorrast. Seoses riigi sissetulekute ja eriti sotsiaalmaksu laekumise vähenemisega tuli teha mitmeid kärpeid ka tervisesektoris. See aga põhjustas nii teenuste tarbijate kui osutajate rahulolematust ning vastavasisulisi pöördumisi õiguskantsleri poole.

Tervisteenuste osutajatele valmistas muret tegevuse jätkusuutlikkuse ja vajadustele vastavuse tagamine olukorras, kus tervishoiu rahastamine väheneb. Mitmed erinevad tervishoiuteenuse osutajaid ja tervishoiutöötajaid esindavad

124 Kätesaadav elektrooniliselt aadressil <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1642.htm>.

125 Vt Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 46.

ühingud juhtisid õiguskantsleri ning ka sotsiaalministri ja Vabariigi Valitsuse tähelepanu tervisesüsteemi alarahastamise ohtudele<sup>126</sup>. Oluliseks rahulolematuse allikaks oli Vabariigi Valitsuse 29.10.2009. a määruse nr 168 "Vabariigi Valitsuse 19. veebruari 2009. a määruse nr 42 "Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu" muutmise" vastuvõtmine. Määrusega korrigeeriti rea tervishoiuteenuste hindu allapoole. Mainimist väärrib ka asjaolu, et määrus jõustus 15.11.2009 ehk vaid napilt rohkem kui kaks nädalat pärast õigusakti vastuvõtmist. Seega tõi seadusandja tegevus teenuseosutajatele kaasa vajaduse oma tegevus väga lühikese ajavahemiku vältel ümber korraldada viisil, mis tagaks kvaliteetsete ja piisavate teenuste osutamise vähenenud rahastamise tingimustes. Kuigi antud küsimuses ei algatanud õiguskantsler menetlust põhjusel, et puudutatud isikutel on õigus pöörduda asjaomase kohtu poole, tuleb avaldajate poolt tõstatatud küsimust pidada oluliseks, kuna ka majanduslanguse tingimustes tuleb tagada isikute tervise säilitamiseks ja edendamiseks osutatavate teenuste kättesaadavus piisavas mahus.

Lisaks eeltoodule pöördui õiguskantsleri poole alates 01.07.2009 jõustunud töövõimetushüvitiste maksmise korra muutmise kontrolliks. Riigikogu poolt võeti 20.02.2009 vastu "Riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduse muutmise seadus". Seaduse §-ga 11 muudeti muuhulgas ka ravikindlustuse seadust ajutise töövõimetuse hüvitiste maksmise korra osas ning sätestati, et haigestumise, karantiini, olme- ja liiklusvigastuse ning viimase tagajärjel tekkinud tüsistuse või haigestumise korral maksab 4. kuni 8. päevani hüvitist tööandja, alates 9. päevast haigekassa. Esimesed kolm haiguspäeva ravikindlustatud isikule hüvitist ei maksta. Sellise korra rakendumine põhjustas kaebusi näiteks võrdse kohtlemise printsiibi rikkumise osas<sup>127</sup> ning samuti leiti, et on riivatud isikute õigustatud ootust teatud suurusega hüvitisele<sup>128</sup>. Samuti menetles õiguskantsler töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud ajutise töövõimetuse hüvitise maksmise korra kooskõla küsimust ravikindlustuse seaduses sätestatuga. Antud asjas pidas õiguskantsler vajalikuks esitada sotsiaalministriile märgukirja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse täiendamiseks (Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/090946). Ajutise töövõimetuse hüvitiste süsteemi muutmine võimaldab kahtlemata kiiret rahalist kokkuhoidu Eesti Haigekassa eelarvest, kuid meetme pikaajalisem mõju Eesti rahvatiku tervisele on teadmata. Sissetulekute vähenemine ning kindlustunde puudumine töökoha püsimise suhtes võivad pärssida töötajate motivatsiooni jääda töölt eemale ka juhul, kui tervislik olukord seda vältimatult nõuaks. See võib aga kaasa tuua krooniliste haiguste tekke või kõrgema taseme tervishoiuteenuste kasutamise kasvu juba lähitulevikus.

Aastal 2009 oli õiguskantsleri menetluses ka mitmeid reproduktiivtervisega seonduvaid kaasi. Näiteks pöördusid mitmed kodanikuühendused õiguskantsleri poole seoses raseduse katkestamise ja steriliseerimise seaduse muutmise kavade, mis muudaksid alaealiste isikute raseduse katkestamise korda<sup>129</sup>. Samal teemal toimus Sotsiaalministeeriumis ülevaateasta lõpul ka ümarlaud, kus erinevad osapooled said oma seisukohti raseduse katkestamise küsimuses selgitada. Teisest küljest tegeles õiguskantsler selliste naiste probleemidega, kellel on soov saada laps, kuid kelle füsioloogiast tulenevalt on see loomulikult teel võimatu. Õiguskantsleri poole pöördui küsimusega, miks Eesti seadused keelavad asendusemaduse ja kas erandjuhtudel on võimalik taotleda eriluba vastava protseduuri läbiviimiseks (Asendusemaduse lubatavus, asi nr 6-1/090998). Asjas oli põhiküsimuseks see, kas kunstliku viljastamise ja embrüokaitse seadus koos mõjus karistusseadustikust tuleneva karistusahvardusega ebaseadusliku asendusemaduse eest võimaldab lapse kandmise võimet mitte omavatel naistel täiel määral realiseerida PS § 19 lõikest 1 tulenevat õigust vabale eneseteostusele ning PS § 27 lõikest 1 tulenevat õigust täisväärtuslikule perekonnaelule. Õiguskantsler pöördus küsimuse selgitamiseks ja lahendamise otsimiseks sotsiaalministri ja justiitsministri poole. Sotsiaalminister möönis vastuses, et asendusemadus võiks olla ka Eestis lubatav meditsiinilistel põhjustel. Ka justiitsminister väljendas oma vastuses arvamust, et KarS §-s 132 sisalduv absoluutne asendusemaduse keeld ei pruugi igas situatsioonis olla põhjendatud ja seetõttu vajab see valdkond täiendavat põhjalikku analüüsi. Mõlemad ministrid lubasid lülitada asendusemaduse regulatsiooni vajaduste analüüsi ja muudatuste kontseptsiooni koostamise aasta 2010 tööplaanis.

Kui eelkirjeldatud kaasustes oli näha avaliku võimu esindajate koostöövalmidust ning soovi probleeme sisuliselt lahendada, siis järjekordselt on vaja tähelepanu juhtida Sotsiaalministeeriumi passiivsusele psühhiaatrilise abi osutamise regulatsioonide muutmisel ning uue vaimse tervise seaduse väljatöötamisel<sup>130</sup>. Aastal 2009 ei toimunud mingeid edasiminekuid ei uue seaduse väljatöötamisel ega vana seaduse kõige suuremate kitsaskohtade, nagu omandiõiguse pii-rangute ja ohjeldusmeetmete rakendamisega seonduv, ümberreguleerimisel. Psühhiaatrilise abi kättesaadavuse hindamise kontekstis pööras õiguskantsler aastal 2009 teravdatud tähelepanu eakatele mõeldud psühhogeriaatrilise teenuse osutamisele. Antud teema raames külastati kolme tervishoiu- ja hoolekandeadust – SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Keila haigla psühhogeriaatria osakonda (Kontrollkäik PERH Keila Haigla psühhogeriaatria osakonda, asi nr 7-9/090153)<sup>131</sup>, SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus Nõlvaku hooldekeskuse eakate hooldeosakonda (Kontrollkäik Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskusesse, asi nr 7-9/090917) ja SA Koeru Hooldekeskus mälu treeningu osakonda<sup>132</sup>. Olulise probleemina tõusetus kõigi kontrollkäikude kestel psühhogeriaatria teenuse ebapiisav kättesaadavus. Olukord on veelgi halvenenud alates 01.08.2009, kui suleti SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Keila haigla, kus osutati hooldusravi ja sellega sarnaseid teenuseid kokku 120 voodikohal. Veelgi problemaatilisem on geriaatrilise hindamise praktiliselt olematu läbiviimine. Samas on vanemaealiste ning erivajadustega isikute eduka ravi ja rehabilitatsiooni eelduseks just pädeva geriaatrilise meeskonna poolt läbiviidud igakülgne hindamine. Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler

126 Asjad nr 14-5/091766 ja 14-5/091899.

127 Asi nr 14-5/091936.

128 Asi nr 14-5/091897.

129 Asjad nr 14-1/091598 ja 14-1/091599.

130 Samale probleemikale on keskendunud ka õiguskantsleri 2002, 2004, 2007 ja 2008 aasta ülevaates.

131 Osakond suleti 01.08.2009.

132 Asi nr 7-9/091404.



sotsiaalministril analüüsida geriaatrilise hindamise teenuse üle-eestilist kättesaadavust, juhindudes muuhulgas ka Eesti hooldusravivõrgu arengukavas 2004 – 2015 toodud eesmärkidest ja indikaatoritest. Juhul, kui analüüsi tulemusena selguvad kitsaskohad geriaatrilise hindamise teenuse kättesaadavuse piisaval ja universaalsel tagamisel, palus õiguskantsler töötada asjaosalisi kaasates välja tegevusplaani nii hindamise kui ka raviteenuse kohase kättesaadavuse tagamiseks.

Lõpuks tuleb välja tuua endiselt püsivad probleemid kohase haldusmenetluse läbiviimisel nii Sotsiaalministeeriumis kui ka selle haldusala asutustes. Näitena võib siin tuua olukorra, kus õiguskantsleri poole pöördus isik kaebusega Eesti Haigekassa tegevuse suhtes<sup>133</sup>. Kaebus oli ajendatud asjaolust, et seoses Eesti Haigekassa puuduliku sisemise töökorraldusega (infovahetus asutuse erinevate üksuste vahel, teabe edastamine avaldajale) ei saanud avaldaja seadusega ette nähtud ravimihüvitist, mistõttu sattus ohtu avaldaja ravijärgimisele. Antud asjas tegi õiguskantsler Eesti Haigekassa juhatuse esimehele soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks nii sisemise töökorralduse kui ka isikutele teabe edastamise osas.

#### 4. Lapse õiguste valdkond

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuulub muuhulgas ka lapse õiguste ja lastekaitse poliitika kujundamise koordineerimine ning rahvusvahelise lapsendamise korraldamine. Siiski kuulub lapse õiguste tagamine ka mitme teise ministeeriumi ülesannete hulka, näiteks Justiitsministeerium tegeleb alaealiste poolt ja vastu toime pandud kuritegude ja nende menetlemist puudutavate küsimustega, Haridus- ja Teadusministeerium vastutab, et oleks tagatud õigus haridusele. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuulub alates 2007. a juunist ka riikliku perepoliitika koordineerimine. Eesti perepoliitika üldine eesmärk on lastele ja lastega peredele parima võimaliku elukvaliteedi tagamine.

Sotsiaalministeeriumi arengukavas aastateks 2010-2013 käsitlevad lapse õigustega seotud eesmärke meetmed 3.1 ja 3.2, mille järgi on seatud aastani 2013 järgmised põhieesmärgid: lastega kaubitsemise vastaste tegevuste elluviimine, lastele suunatud hoolekandeteenuste arendamine, lapse õiguste tagamiseks poliitika kujundamine ja lastekaitse süsteemi tõhustamine, eelduste loomine reproduktiivtervise ja imikute tervise paranemiseks, laste tervise ja arengu jälgimise parandamine, tingimuste loomine laste ja noorte tervise kaitseks.<sup>134</sup>

2009. aastal saab positiivse arenguna välja tuua Sotsiaalministeeriumi tegevuse asenduskoduteenuse edasiarendamisel ja uute peremajade ehitamisel. Samuti on positiivne Sotsiaalministeeriumi poolt üleriigilise laste abitelefoni käivitamine alates 01.01.2009. Laste abitelefonile 116 111 on nii lastel kui täiskasvanutel võimalus abi ja nõu saamiseks pöörduda ööpäev läbi.

Paraku tuleb aga tõdeda, et lapse õiguste tagamisele suunatud seadusloomes 2009. aastal olulisi arenguid ei toimunud. Samasuguse tõdemuseni jõudis õiguskantsler kahjuks ka oma eelmises tegevuse ülevaates 2008. aastal. Uue lastekaitse seaduse koostamist alustati juba 2005. aastal, kuid siiani ei ole tulemusteni jõutud. Hetkel kehtiv lastekaitse seadus on ülimalt deklaratiivne ning raskesti rakendatav. Uus seadus peaks kujunema töövahendiks kohaliku omavalitsusüksuse lastekaitsetöötajatele ning juhendmaterjaliks nii lapsevanematele, lastega töötavatele isikutele kui ka kõikidele teistele lastega kokkupuutuvatele isikutele.

Üheks ilmekaks näiteks kehtiva lastekaitse seaduse iganenud regulatsioonist on lastekaitse seaduse § 23<sup>1</sup> lg 4, mis sätestab karistuse alaealise liikumispiirangu rikkumise eest. Nimetatud lastekaitse seaduse säte viitab haldusvastutuse kohaldamisele vastavalt haldusõiguserikkumiste seadustiku §-le 142. Haldusõiguserikkumiste seadustik on kehtetuks tunnistatud juba alates 01.09.2002. Seega viitab LKS § 23<sup>1</sup> lg 4 kehtetule normile kehtetuks tunnistatud seadustikus ning võib seetõttu olla vastuolus õigusselguse põhimõttega. Seega on olukord praegu selline, et liikumispiirang on lastekaitse seaduses küll sätestatud, kuid kehtivat karistusnormi sellest piirangust üleastumise eest karistamiseks ei ole. Analüüsi vajaks iseenesest juba see, kas liikumisvabaduse piirangu rikkumise eest, mille eesmärgiks on kaitsa last ennast, on üldse mõistlik rakendada lapse suhtes karistust või oleks mõistlikum kohaldada lapse suhtes mittekaristusselklike mõjutusvahendeid. See küsimus koos paljude teistega vajab lahendamist uues lastekaitse seaduses.

Murettekitav on ka lastekaitsetöötajate arvu jätkuv vähenemine kohalikes omavalitsustes. Piiratud ressursile viidates on paljud kohalikud omavalitsusüksused pannud lastekaitsetöötaja ülesanded sotsiaaltöötajale. Selline lahendus ei taga paraku laste õiguste kaitset parimal võimalikul tasemel. Kuna kohaliku omavalitsuse üksused tegelevad vahetult lastekaitsega: osutavad abi ning tagavad lastele ja peredele vajalike teenuste kättesaadavuse, on piisava hulga vajalike teadmistega lastekaitse spetsialistide olemasolu kohalikes omavalitsustes eriti oluline. Lastekaitsetöötajate arvu vähenemine sai alguse juba eelmisel ülevaateperioodil. Lastekaitse Liidu andmetel oli 2008. aastal 227-st omavalitsusest lastekaitsetöötaja üksnes 84-s omavalitsuses.<sup>135</sup> Seejuures töötas 2007. aastal kohalikes omavalitsustes 155 lastekaitsetöötajat.<sup>136</sup>

2009. aastal olid õiguskantsleri erilise tähelepanu all sõltuvushäiretega lapsed. Õiguskantsler viis sel aastal läbi kontrollkäigu Tallinna Laste Turvakeskusesse ning leidis mitmeid puudusi nii kontrollitava asutuse töös kui ka asutuse

133 Asi nr 7-6/091374.

134 Sotsiaalministeeriumi arengukava. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html>.

135 Vt Lastekaitse Liidu 29.10.2009 uudis, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.lastekaitseliit.ee/?id=14896>.

136 Vt Sotsiaalministeeriumi andmed, kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>.

tegevust reguleerivates õigusaktides (Liikumispiirang Tallinna Laste Turvakeskuses, asi nr 7-6/090569). Samuti külastas õiguskantsler 2009. aastal Tallinna Lastehaigla psühhiaatrikliinikut, kus paikneb ka 4 voodikohaga käitumis- ja sõltuvushäirete ravi osakond. Kontrollkäikude põhjalikum käsitlus on esitatud käesoleva ülevaate 3. osas.

Peamine probleem, mis takistab sõltuvushäiretega lastele käesoleval ajal vajaliku rehabilitatsiooniteenuse osutamist, on õigusliku regulatsiooni puudumine. Seadusandja ei ole alaealise mõjutusvahendite seaduses, sotsiaalhoolekande seaduses ega üheski teises seaduses sätestanud sõltuvushäiretega alaealiste suhtes AMVS § 3 lg 1 punkti 8 alusel kohaldatava rehabilitatsiooniteenuse sisu kirjeldust. Seaduse tasemel on reguleerimata, millist abi on rehabilitatsiooniteenusele suunatud lapsel õigus saada (tervishoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused, haridus). Puuduvad kohustuslikud nõuded AMVS § 3 lg 1 punktis 8 sätestatud mõjutusvahendi kohaldajatele (nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutaja ruumidele, personalile, programmis või teenusel osalevate laste arv jne). Samuti on hetkel reguleerimata, kas ja mil määral on mõjutusvahendi kohaldajatel õigus laste põhiõigusi mõjutusvahendi rakendamisel piirata, kui see osutub rehabilitatsiooniprotsessi tulemuslikkuse jaoks hädavajalikuks. AMVS § 3 lg 1 punktis 8 nimetatud rehabilitatsiooniteenuse osutamist raskendab oluliselt ka teenuse finantseerimismudeli puudumine.

Kuna puuduvad riiklikud teenusekirjeldused ja nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajatele, ei ole sõltuvushäiretega lastele pakutava rehabilitatsiooniteenuse kvaliteeti võimalik kontrollida. Teenusekirjelduste ja järelevalvemehhanismi puudumise tõttu ei ole eksisteerivate teenusepakujate üle teostatud riiklikku järelevalvet. Samuti ei ole toimunud olemasolevate asutuste kompleksset välishindamist. Seega ei ole võimalik olla veendunud olemasolevate teenusepakujate poolt pakutava teenuse kvaliteedis ja efektiivsuses.

Eeltoodust lähtudes pöördus õiguskantsler 15.09.2009 Riigikogu poole ettekandega, milles juhtis Riigikogu tähelepanu kõnealusele probleemile ning palus võimalikult kiiresti välja töötada sõltuvushäiretega noortele mõeldud rehabilitatsiooniasutuse kontseptsioon ning asjakohane regulatsioon. Täpsem käsitlus nimetatud ettekandest antakse käesoleva ülevaate 1. osas.

### XIII. VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

#### 1. Üldisloomustus

Välisministeeriumi valitsemisalas on ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks, välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamise, Eesti seisukohtade kaitsmine Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus, Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, sise- ja välisprotokolli korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamise, riiklikult oluliste välisviitide läbiviimise ning kõrgete külaliste vastuvõtmise korral, Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides, rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine, Eesti tutvustamine ja vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Välisministeeriumi struktuuri kuuluvad Eesti Vabariigi välisesindused (diplomaatilised esindused, konsulaarasutused ja Vabariigi Valitsuse moodustatud erimissioonid eriülesande täitmiseks).

2009. aasta jooksul toimunud olulisematest välispoliitikat puudutavatest ning isikute põhiõigusi ja -vabadusi mõjutavatest arengutest tuleb kõigepealt välja tuua, et Eesti kuulub alates 2009. aastast esmakordselt 54-liikmelisse ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogusse (ECOSOC), mis tegeleb majandus-, arengu-, humanitaar-, sotsiaal- ja inimõiguste teemadega. 2009. aastal oli Eesti ECOSOCi asepresident, juhtides nõukogu humanitaarabi teemalist arutelu ning läbirääkimisi. Humanitaarabi kõrval püütakse erilist tähelepanu inimõigustele, sealhulgas naiste ning põlisrahvaste õigustele.

Välisministeerium on aktiivselt tegelenud piiriäärsete elanike olukorra leevendamise seoses piiriületuse küsimustega (sh Euroopa Liidu-Venemaa tippkohtumisel allakirjutatud Eesti, Läti ja Venemaa piiriülese koostöö programmi kaudu).<sup>137</sup>

01.01.2009 jõustusid konsulaarseaduse<sup>138</sup> muudatused, millega anti konsulaarametnikule pädevus Eesti kohtu korraldusel koguda välisriigis tõendeid menetlusseadustes ettenähtud korras (muu hulgas kuulata üle tunnistajaid) ning toimetada välisriigis kätte menetlusdokumente, kui see ei ole välisriigi õiguse järgi keelatud.

01.07.2009 jõustus uus konsulaarseadus. Vastav eelnõu töötati välja tulenevalt vajadusest ajakohastada konsulaarseadus ning viia see kooskõlla jõustunud õigusaktide, uuenenud terminoloogia ning eelkõige konsulaarpraktika ja -põhimõtete arenguga pärast Euroopa Liidu ja Schengeni õigusruumiga liitumist. Uue konsulaarseaduse vastuvõtmise eesmärk oli parandada konsulaarabi kättesaadavust nii Eesti kodanikele, välismaalasele (konsulaarseaduse tähenduses isik, kellel on kehtiv Eesti elamisluba või elamisõigus Eestis ning kellele on välja antud Eesti välismaalase pass isikut tõendavate dokumentide seaduse alusel) kui ka välisriikide kodanikele.<sup>139</sup> Lisaks loodi Eestile väikest välisesinduste võrku arvestades võimalus selleks, et kahepoolse kokkuleppe või Euroopa Liidu õigusakti alusel esindaks Schengeni liikmesriigi välisesindus viisamenetluses Eestit riikides, kus Eestil oma välisesindus puudub.

2009. aastal algatas õiguskantsler kokku 11 menetlust Välisministeeriumi valitsemisala puudutavates küsimustes. Ühelgi juhul ei tuvastanud õiguskantsler õiguspärasuse või hea halduse tava rikkumist ega vastuolu põhiseaduse või seadustega.

137 Vt täpsemalt <http://www.vm.ee/?q=et/node/8790>.

138 Redaktsioonis kuni 01.07.2009, mil jõustus uus konsulaarseadus.

139 Konsulaarseaduse eelnõu seletuskiri, 378 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

## 3. OSA

### ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA

## I. SISSEJUHATUS

Tänapäeva mõistes inimõigustest saame rääkida alates 10.12.1948, kui ÜRO Peassamblee võttis vastu inimõiguste ülddeklaratsiooni, mis ei ole küll tavalises mõttes siduv rahvusvaheline leping, kuid milles sätestatud on muutunud rahvusvaheliseks tavaõiguseks. Piinamise keeld sisaldub inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 5: “Kellegi suhtes ei tohi rakendada piinamist või julma, ebainimlikku, tema väärikust alandavat kohtlemist või karistust.” Kõnealust keeldu peetakse absoluutseks inimõiguseks ja demokraatliku ühiskonna fundamentaalseks väärtuseks, millest kõrvalekaldeid ei ole õigusriigis lubatavad (sh kriisisituatsioonides ega sõja ajal).

Õigus mitte olla piinatud, julmalt, ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud või karistatud (edaspidi ka väärkohtlemine) on lisaks ÜRO inimõiguste deklaratsioonile kajastamist leidnud nii ülemaailmsetes kui ka regionaalsetes inimõigusi käsitletavates rahvusvahelistes dokumentides.<sup>140</sup> Eraldi võib esile tõsta vastavateemalise n-ö erikonventsiooni – ÜRO poolt 10.12.1984 vastuvõetud ja 26.06.1987 jõustunud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni, mis jõustus Eestis suhtes 20.11.1991. Mõistagi on piinamise keeld ära nimetatud ka riikide põhiseadustes (nt Eestis PS § 18).

Kui küsida eurooplaselt, kas piinata võib, on ilmselt esmane reaktsioon vastuseks “ei”. Arenenud riikides on tavainimese arusaam piinamisest kui millestki, mis leidis aset minevikus või mis tänasel päeval võib toimuda vaid tsiviliseerimata ühiskondades. Piinamine seondub millegi metsikuga – millegagi, mida tsiviliseeritud, kultuurset ja “intelligentsamad” riigid enam ei tee.

Kui aga kirjeldada näiteks Saksamaal aset leidnud lapse röövimise kaasust, kus politseinik ähvardas kurjategijat piinamisega, et päästa röövitud süütu lapse elu,<sup>141</sup> või konstrueerida näide riigi kätte langenud terroristist, kelle kohta on teada, et ta valdab teavet planeeritava kümneid, kui mitte sadu ohvreid kaasa toova terroriakti kohta, võib vastus olla teistsugune. Vähemasti panevad need näited vastajat pikemalt järele mõtlema ja endas kahtlema.

Käesolev kümnend on oluliselt muutnud arusaama piinamisest – see on muutunud tõsiasjaks, mis võib toimuda ka täna, sh nn tsiviliseeritud riikides. Eeskätt saab siin tuua näite USA ametivõimude tegevusest Guantánamo Bay vangilaagris, kus ametlikult lubatavate ülekuulamise meetodite hulka kuulus nt alastivõtmine, isiku hirmude ärakasutamine (nt koertega ähvardamine), uneaegade sunniviisiline “ümberpööramine”, ülekuulamine kuni 20 tundi jms.<sup>142</sup> Toodud näited ei pruugi küll kõik olla piinamised, vaid väärkohtlemise n-ö leebemad vormid, kuid need kõik olid riigi poolt heakskiidetud töömeetodid. Piinamise keelu kui inimõiguse absoluutne iseloom on hakanud murenema ning paratamatult tõstatanud väga olemuslikke küsimusi inimeseks olemise ja tsiviliseeritud riigi võimu ja tegevuse lubatavatest piiridest.

Just seetõttu on eriti oluline, et riigid teadvustaksid väärkohtlemise vastu võitlemise vajalikkust ning väärkohtlemise ennetamise olulisust. Üheks selliste jõupingutuste väljenduseks rahvusvahelisel tasandil on 18.12.2002 vastu võetud ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. Eesti Vabariik kirjutas fakultatiivsele protokollile alla 21.09.2004 ning see jõustus Eestis suhtes 17.01.2007.

Protokolli eesmärk on näha ette sõltumatute rahvusvaheliste ja siseriiklike asutuste korrapäraseid külastused kinnipidamiskohtadesse, et ennetada väärkohtlemist. Selleks on dokumendis sätestatud kinnipidamiskohti korrapäraselt külastavate asutuste kahetasandiline süsteem – esiteks rahvusvaheliselt piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomitee (ingl.k. *Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* ehk lühendatult SPT<sup>143</sup>) moodustamine ning teiseks osalisriigi poolt vähemalt ühe külastusi tegeva riigisisese institutsiooni loomine, nimetamine või tagamine (ingl.k. *national preventive mechanism* ehk lühendatult NPM).

Eestis täidab riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007 õiguskantsler.

Mis on väärkohtlemine ja kuidas eristada väärkohtlemise eri vorme (piinamine, julm, ebainimlik või väärikust alandav kohtlemine või karistamine), millistele nõuetele peab riigi ennetusasutus vastama ja mis on tema ülesanded, kuidas sisustada mõistet “kinnipidamiskoht” – neid küsimusi on pikemalt analüüsitud õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaates<sup>144</sup> ning selgitused jms asjakohased viited on kättesaadavad ka õiguskantsleri koduleheküljel<sup>145</sup> jaotises

140 Vt pikemalt loetelu Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 53.

141 Vt pikemalt E. Hilgendorf. Piinamine õigusriigis. – *Juridica* 2004, nr 10, lk 661 jj; W. Gropp. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. Daschneri kaasus ja Saksamaa lennuohutusseadus. – *Juridica* 2007, nr 2, lk 75 jj; Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.06.2008 otsus asjas nr 22978/05, Gäfgen v. Saksamaa.

142 Vt: Commission on Human Rights. Situation of detainees at Guantánamo Bay. E/CN.4/2006/120, 27.02.2006. Kättesaadav arutivõrgus: [http://ap.ohchr.org/documents/sdpage\\_e.aspx?b=1&cse=61&t=9](http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?b=1&cse=61&t=9).

143 Koduleheküljel on arutivõrgus kättesaadav: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

144 Õiguskantsleri 2008. aasta ülevaade, lk 53 jj. Kättesaadav arutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=307>.

145 Kättesaadav arutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=192>. Samas on toodud viited ka olulisematele rahvusvahelistele aktidele ja juhendmaterjalidele.

“Väärkohtlemise ennetamine”. Seetõttu neid siinkohal pikemalt uuesti ei esitata.

Eestis on lisaprotokolli mõttes kinnipidamiskohtadena kvalifitseeruvaid asutusi kokku veidi alla 150. Neist suurima osa moodustavad politsei kinnipidamiskohad ja sotsiaalhoolekandenasutused.

Konkreetsel aastal õiguskantsleri poolt kontrollitavate kinnipidamiskohtade valiku aluseks on kontrollkäikude eest vastutavate nõunike poolt läbi arutatud ja kokku lepitud kriteeriumid. Nende pinnalt töötatakse igal aastal välja aastane tööplan, kus otsustatakse, milliseid asutusi kontrollida, ning kontrollkäikude toimumise aeg ja liik (s.o ette-teatatud või ette teatamata). Mõistagi koostatakse plaan arvestusega, et jääks võimalus teha ka *ad hoc* kontrollkäike.

2009. aastal toimus 25 kontrollkäiku, mille raames külastati 37 kinnipidamiskohta. Neist 10 toimusid ette teatamata, 15 juhul teavitas õiguskantsler oma tulekust ette lühiajaliselt, s.o üks päev enne kontrollkäigu algust, ning ülejäänud olid etteteatatud kontrollkäigud. Võrdlusena võib välja tuua, et 2008. aastal külastati 40 kinnipidamiskohta ning aastal 2007 viidi läbi 18 kontrollkäiku.

Peamiselt lähtuti 2009. aastal vajadusest kontrollida kinnipidamiskohti süstemaatiliselt, s.o külastada iga asutust vähemalt üks kord 3-aastase perioodi jooksul. Samuti peeti silmas konkreetse asutuse probleemset põhioiguste tagatuse aspektist (nt väga halvad kinnipidamistingimused, haavatav kinnipeetute grupp jms). Lisaks võeti arvesse õiguskantslerile teatavaks saanud ja viivitamatut kontrollimist vajavaid asjaolusid (nt meediat või avaldustest laekuv teave).

Kontrollkäigud liigitusid kontrollitavate asutuste kaupa 2009. aastal järgmiselt:

1. politseiasutused – 6 kontrollkäiku, külastatud 15 kinnipidamiskohta (7 etteteatamata ja 8 lühiajaliselt etteteatatud);
2. kohtud – 1 kontrollkäik, külastatud 3 kinnipidamiskohta (3 lühiajaliselt etteteatatud)<sup>146</sup>;
3. kaitsevägi – 4 kontrollkäiku, külastatud 4 kinnipidamiskohta (4 etteteatatud);
4. vanglad – 2 kontrollkäiku, külastatud 2 kinnipidamiskohta (2 etteteatatud);
5. tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad – 4 kontrollkäiku, külastatud 4 kinnipidamiskohta (2 etteteatamata ja 2 etteteatatud);
6. erihoolekandeteenuse osutajad – 4 kontrollkäiku, külastatud 4 kinnipidamiskohta (1 etteteatamata ja 3 etteteatatud);
7. erikoolid – 1 kontrollkäik, külastatud 1 kinnipidamiskohta (1 etteteatatud);
8. sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenuse osutajad – 1 kontrollkäik, külastatud 1 kinnipidamiskohta (1 etteteatamata);
9. väljasaatmiskeskus – 2 kontrollkäiku, külastatud 2 kinnipidamiskohta (2 etteteatatud)<sup>147</sup>.

Eksperte kasutati 2009. aastal 3 korral. Ekspertideks olid psühhiaater (Väljasaatmiskeskus), Lastekaitse Liidu esindaja (Tallinna Laste Turvakeskus) ja Tervishoiuameti ekspert (Tartu Vangla).

Kontrollkäikude korraldamist reguleerib õiguskantsleri 04.12.2007 käskkirjaga nr 1-4/28 kinnitatud “Õiguskantsleri kontrollkäikude läbiviimise juhend”, mis näeb ette juhtnöörid kontrollkäigu ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja järelmenetluse teostamiseks. Muu hulgas sisaldab juhend kontrollnimekirja, millele tähelepanu pöörata kontrollkäigu ajal toimuva ringkäigu läbiviimisel. Samuti on välja töötatud juhend “Kontrollkäigu kokkuvõtte ülesehitus”, mis sisaldab juhiseid selle kohta, millist teavet kontrollkäigu tulemusel koostatav kokkuvõtte peaks sisaldama ja kuidas seda teavet esitada.

Erilist tähelepanu pöörab õiguskantsler kontrollkäigu raames kinnipidamiskohas viibivate isikutega suhtlemisele. Seetõttu korraldab õiguskantsler vastuvõtu kõigile seda soovivatele kinnipidamiskohas viibijatele, nende lähedastele ja kinnipidamiskoha töötajatele. Samuti võidakse intervjuerida nii kinnipeetud isikuid kui ka kinnipidamiskoha töötajaid. Intervjueritavad valitakse juhuvaliku teel, arvestusega, et oleks esindatud erinevad vanuse, kultuuri ja soo esindajad. Kindlasti vesteldakse kinnipidamiskohas viibivate isikutega ka õiguskantsleri ringkäigu raames.

Kõigisse kinnipidamiskohtadesse viiakse alati erinevat teabematerjali, mis aitab inimestel, kelle vabadust on piiratud, paremini aru saada nende põhioigustest ja -vabadustest ning rakendada efektiivselt erinevaid kaebemehhanisme. Peamiseks kinnipidamiskohtades jagatavateks infomaterjalideks on buklett õiguskantsleri pädevuse kohta koos kaebuse formulariga, riigi õigusabi taotlemist tutvustav voldik ja brošüür patsiendi õiguste kohta.

Läbiviidud kontrollkäikude tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles tehakse soovitusid ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse viivitamatult pärast väljasaatmist ka õiguskantsleri veebilehel<sup>148</sup>. Kokkuvõtete avaldamisel arvestatakse mõistagi andmekaitseõuetega (s.t ei avaldata isikuandmeid jms).

<sup>146</sup> Täpsemalt külastati 5 kohut, mis asuvad 3 kohtumajas (Tartu Maakohtu Tartu kohtumaja, Tartu Halduskohus ja Tartu Ringkonnakohus asuvad samas hoones).

<sup>147</sup> St sama asutust külastati 2 korral sama aasta jooksul.

<sup>148</sup> Kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=284>.

Lisaks kontrollkäikudele on läbi viidud ka muud väärkohtlemist ennetavat tegevust, mis on suunatud nii kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste kui ka laiemale avalikkuse teadlikkuse tõstmisele väärkohtlemise olemusest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest.

Ülevaateastal täiendati õiguskantsleri koduleheküljel eraldi jaotisega “Väärkohtlemise ennetamine” (ingl. k. koduleheküljel jaotis “OPCAT”), kus on selgitatud väärkohtlemise ja selle ennetamisega seotud põhimõisteid, kirjeldatud õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevust ning toodud viiteid olulisematele õigusaktidele ja juhenditele.

2009. aasta alguses seati eesmärgiks avaldada aasta jooksul igas valdkonnas (politsei, piirivalve jne) vähemalt üks väärkohtlemist ja/või õiguskantsleri sellealast pädevust tutvustav artikkel erialaväljaannetes, samuti laiemale avalikkusele suunatud artiklid rahvusvahelisel piinamisohvrite toetamise päeval 26.06 ja rahvusvahelisel inimõiguste päeval 10.12:

- E. Liblik. Inimõigused hoolekandeesutustes. – Sotsiaaltöö nr 1 (veebruar) 2009;
- M. Amos. Eesti vanuripoliitika – ellu jäävad tugevamad. – Maaleht 26.03.2009;
- I. Teder. Väärkohtlemise valus hind. – Eesti Päevaleht 26.06.2009;
- K. Albi. Põhiõigused lühiajalisel kinnipidamisel. – Piirist Piirini nr 3 (8) 2009;
- J. Konsa. Õiguskantsler kui väärkohtlemise ennetusamet. – Politsei siseveeb, september 2009;
- K. Žurakovskaja. Inimõigused ei ole vaid jõulukalkunite tühine vahepala. – Maaleht 10.12.2009;
- K. Žurakovskaja. *The Chancellor of Justice of Estonia - wiping out torture, inhuman and degrading treatment in places of detention: existing mechanism and practical experience.* – *World Ombudsmen, Volume 2, Tashkent 2009*;
- E. Liblik. *Human rights in social welfare institutions.* – *European Ombudsmen Newsletter* nr 12 (2009).

Lisaks korraldasid Õiguskantsleri Kantselei ametnikud koolitusi ja teabepäevi kinnipidamiskohtade töötajatele ning muudele asjaspuutuvatele isikutele, näiteks politseiametnikele ja hoolekandeesutuste töötajatele.

Samas peeti oluliseks ka iseenda koolitamist väärkohtlemise ennetamise valdkonnas. Seetõttu viidi läbi intervjuerimise koolitus, kus käsitleti intervjuerimise erinevaid tehnikaid ja õpetati arvestama intervjueritava vanusest või muust tulenevate iseärasustega. Ka käidi tutvumas Hollandi *ombudsman*'i töömeetoditega politsei tegevuse kontrollimisel.

Ennetusametuse tegevuses peab õiguskantsler väga oluliseks rahvusvahelist koostööd teiste ennetusametuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Olulisimaks sellega seotud sündmuseks oli 28.09.–01.10. väärkohtlemist ennetavate kontrolliasutuste rahvusvahelise delegatsiooni koostöövisiit Eestisse. Delegatsioonis olid esindajad järgmistest organisatsioonidest:

- ÜRO piinamisvastase konventsiooni alusel loodud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise rahvusvaheline alamkomitee (SPT);
- Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni alusel loodud piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT);
- rahvusvaheline piinamise ennetamise assotsiatsioon (APT);
- Euroopa Nõukogu.

Neli päeva kestnud õppe- ja koostöövisiidi käigus käsitleti seminari vormis väärkohtlemist ennetavate kontrolliorganite töömeetodeid. Välisekspertid selgitasid piinamisvastase konventsiooni lisaprotokollist tulenevaid ülesandeid väärkohtlemise ennetamise rahvusvahelisele alamkomiteele ning riiklikele ennetusametustele. Väliskülalistele anti ülevaade Eesti õiguskantsleri kui väärkohtlemise riikliku ennetusametuse tööpraktikast. Kogemusi vahetati kontrollkäikude läbiviimise metoodika osas. Koos külalistega viidi läbi kontrollkäigid Tartu Vanglasse, Väljasaatmiskeskusesse, Tapa Erikooli ning Põhja Politseiprefektuuri korrakaitseosakonna arestimajja. Kontrollkäikudest tehti kokkuvõtted ja järeldused ning kavandati rahvusvahelise koostöö edasisi samme.

Lisaks osalesid õiguskantsler ja tema nõunikud mitmetel väärkohtlemise teemalistel rahvusvahelistel üritustel, sh tehes ka ettekandeid:

- 21.–24.04. Nele Parrest osales konverentsil OPCATi rakendamise kogemustest Montenegros, tehes ettekanded “*Promotion of the NPMs and the OPCAT*”, “*The operational modalities of the NPM*”;
- 05.–06.11. Indrek Teder ja Nele Parrest osalesid Euroopa riikide ennetusametuste esimesel kohtumisel ja CPT 20. aastapäevale pühendatud konverentsil “*Uus partnerlus piinamise ennetamisel Euroopas*” Strasbourgis, sh tegi Nele Parrest ettekande “*Ensuring the effective implementation of the recommendations of the preventive bodies*”;
- 23.–26.11. Nele Parrest, Indrek-Ivar Määrits, Igor Aljošin ja Mari Amos osalesid Sloveenias OPCATi alasel õppereisil;
- 24.–27.11. Ksenia Žurakovskaja osales seminaril “*OPCAT-i rakendamine ja riikliku ennetusametuse loomine Aserbaidžaanis*” Bakuus, sh tegi ettekande;
- 27.–29.11. Raivo Sults osales seminaril “*Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Role and Functions of OPCAT National Preventive Mechanisms*” Armeenias, sh tegi ettekanded järgmistel teemadel: 1) *NPM Mandate*; 2) *Follow-up*; 3) *Co-operation between NPMs and other important actors*;
- 07.–08.12. Indrek Teder ja Nele Parrest osalesid Brüsselis ümarlinal “*Kinnipidamistingimused Euroopa Liidus*”.

Lisaks eeltoodule analüüisiti 2009. aastal väärkohtlemise ennetamisega otsesemalt või kaudsemalt seotud regulatsioonide põhiseaduspärasusega seotud küsimusi ning probleeme tuvastati kolmel juhul (vt lähemalt 1. osa Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus sõltuvushäiretega lastele, asi nr 7-8/090336; 2. osa III jao Justiitsministeeriumi valitsemisala: Kohtulikult karistatud välismaalase karistuse kandmise ületoomisest keeldumine, asi nr 6-1/081872; Vanglakambris suitsetamise lubamine, asi nr 6-3/081677; 2. osa III jao Siseministeeriumi valitsemisala: Arestimaja sisekorraeeskirja põhiseaduspärasus,<sup>149</sup> asi nr 6-3/082020). Väärkohtlemise ennetamisega seonduvad ka mitmed ombudsmani pädevuse raames läbiviidud menetlused, sh nende pinnalt kujundatud üldisemad järeldused halduspraktika kohta (vt lähemalt 2. osa III jao Justiitsministeeriumi valitsemisala: Muusika mängimine jalutusboksis, asi nr 7-4/071019; 2. osa III jao Siseministeeriumi valitsemisala Arstiabi osutamine ja dokumenteerimine Võru arestimajas, asi nr 7-4/081421).

Järgnevalt antakse ülevaade 2009. aasta ühest n-ö eriprojektist, mis puudutas lühiajalise kinnipidamise tingimusi. Seejärel kirjeldatakse õiguskantsleri poolt 2009. aastal erinevatesse kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäike, tuues muuhulgas esile kinnipidamiskohtades esinevad süstemaatilised kitsaskohad.

149 Analüüs puudutas järgmisi küsimusi: piirangud arestimajas kartserikaristust kandva kinnipeetava isiku telefoni kasutamisele ja kirjavahetusele, piirang arestimajas kartserikaristust kandva vahistatu pakki saamise õigusele, õigusselgus arestimajas kartserikaristust kandva kinnipeetava isiku kokkusaamiste regulatsiooni osas.



## II. LÜHIAJALISE KINNIPIDAMISE TINGIMUSED

2008. aastal alustas õiguskantsler politsei- ja piirivalveasutusi puudutava projektiga, mille eesmärk oli saada ülevaade politsei ja piirivalve kinnipidamiskohtades valitsevatest tingimustest ning teha ettepanek lühiajalise kinnipidamise tingimuste õiguslikuks reguleerimiseks.

Kuigi erinevatele ametkondadele on antud õigus isikuid lühiajaliselt kinni pidada, ei eksisteeri käesoleval ajal Eesti õiguskorras normistikku, milles oleks üheselt sätestatud kinnipidamistingimusi puudutavad õigused, mis tuleb isikule tagada, kui teda hoitakse kinni lühiajaliselt, s.o kuni 48 tundi. Arvestades kinnipidamise lühiajalist kestvust, ei pruugi olla põhjendatud kinnipeetud isikule kõigi vangistusseaduses ja teistes vangistuse või aresti täideviimist reguleerivates õigusaktides ettenähtud õiguste tagamine. Samas on isiku vabaduse võtmisega kaasnev põhiõiguste riive väga intensiivne, mistõttu tuleb tagada inimväärikust austav kohtlemine.

Lühiajalise kinnipidamise tingimuste projekti raames analüüsis õiguskantsler reaalselt olukorda piirivalve- ja politseihoonetes, kus isikuid lühiajaliselt kinni peetakse, rahvusvahelistest nõuetest ning soovitud tulenevaid põhimõtteid ja kehtivat riigisisest regulatsiooni vangistuse ja aresti täideviimisel.

### 1. Tingimused politsei ja piirivalve lühiajalise kinnipidamise kohtades

Ülevaate saamiseks lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavate hoonete olukorrast külastasid õiguskantsleri nõunikud ajavahemikul september 2008 kuni jaanuar 2009 Siseministeeriumi haldusalas olevaid kinnipidamiskambreid – piirvalvekordoneid ja maanteepiiripunkte, samuti politseiosakondi ning konstaablijaoskondi. Politsei kasutuses olevate kambrite külastamine jätkus ka 2009. ja 2010. aastal.

#### 1.1 Piirivalve

Suurem osa külastatud piirivalvehoonetest olid kaasaegsed ning olmetingimused olid head. Samuti on oluline välja tuua, et külastatud piirivalvehoonetes paiknevate kambrite täituvus oli väike – mitmetes kambrites ei olnud kontrollimise ajaks veel kordagi isikuid kinni peetud.

Valdavalt kuulus piirivalvehoonetes paiknevate kambrite sisustusse kõva lavats või voodi. Lisaks oli kambrites põranda- või keskküte, valgusti ja mõnes kambris ka aken. Tualett paiknes enamasti kambri läheduses asuvas ruumis, mida kinnipeetud isikutel oli võimalik vabalt kasutada, kuid osades kohtades pidi kinnipeetav isik pöörduma tualeti kasutamiseks valvuri poole. Kambrites on kinnipeetutele valdavalt tagatud magamistarbed ning käterätt. Sõltuvalt kinnipidamiskohast oli kinnipeetaval soovi korral võimalik kasutada duširuumi, kuid mitte kõikjal.

Kinnipeetud isiku üle järelevalve teostamine toimus kambris oleva videovalve ning kambriukses oleva vaateava/luugi abil. Mõned kambrid olid varustatud kutsunginupuga. Piirivalveasutustes oli kohal ööpäevaringne valve.

Kinnipeetavate isikute toitlustamine oli kontrollkäikude tegemise hetkel Kirde ja Kagu Piirivalvepiirkonnas korraldatud erinevalt. Mõnedes Kirde Piirivalvepiirkonna hoonetes oli kinnipeetud isiku toitlustamine korraldatud kordoni toel (s.t kinnipeetud isik sai sama toitu, mis piirivalveametnikud), samas toimus Narva maanteepiiripunktis toitlustamine sõltuvalt võimalustest ning selle korraldamisega tegelesid väärteoasja menetlejad. Juhul, kui kinnipeetud isikul oli raha, pidi ta toitlustamise eest ise tasuma. Kagu Piirivalvepiirkonnas oli kehtestatud ühtne siseregulatsioon, mille kohaselt saavad kinnipeetud isikud üks kord päevas kindla maksumusega kuivtoidupaki.

Arstiabi oli piirivalvekordonites ja maanteepiiripunktides kinnipeetud isikule tagatud regiooni teenindava kiirabi näol. Õiguskantslerile kinnitati, et kinnipeetavate eest vastutavad ametnikud olid läbinud esmaabikoolituse.

#### 1.2 Politsei

Kontrollkäikudel külastatud politseihoonete löikes on üldistuste tegemine keeruline, kuna hoonete olmetingimused ja kambrite täituvus on väga erinevad. Näiteks Mustvee konstaablijaoskonna kambrid olid võrdlemisi heade olmetingimustega, kuid neid kasutatakse harva. Selle vastandiks olid nt Põhja Politseiprefektuuri Ida-Harju politseiosakonna kambrid, mille täituvus on pidevalt olnud väga suur (kambreid on ainult kaks) ning olmetingimused kasinad. Kindlasti tulenesid erisused ka sellest, kas isikuid hoitakse kinni üleöö või mitte. Üldjuhul oli aga politseihoonetes asuvate kambrite olukord kahjuks märksa halvem kui piirivalves.

Kontrollitud kambrid võib üldiselt jagada kaheks: kainenemiseks kasutatavad kambrid ning n-ö tavalised kinnipidamiskambrid.

Kambrid, mida kasutatakse kainestamiseks, olid varustatud kõigis politseihoonetes põrandaküttega. Mõnedes politseihoonetes oli põrandaküte kambrite lõikes eraldi reguleeritav, võimaldades erinevates kambrites eri temperatuuri hoidmist, mis on vajalik nt kainestamise puhul. Muud sisustust kambrites reeglina ei olnud (erandiks on nt Narva politseiosakond, kus olid olemas välivoodid meenutavad kummiga kaetud magamisasemed<sup>150</sup>).

Kambrid, mida kainestamiseks ei kasutata, olid valdavalt varustatud kõva lavatsi või voodiga (erandiks nt Põhja Politseiprefektuuri Kesklinna politseiosakond, kus magamisasemeid ei olnud), neis oli põrandaküte ja kunstlik valgustus (samas Põhja Politseiprefektuuri Lääne-Harju politseiosakonnas oli mõnes kambriks olemas ka aken). Kui hügieeninurk isegi oli kambriks olemas, ei olnud see reeglina muust kambriks eraldatud. Mitmetes politseihoonetes asus tualett eraldi ruumis.

Siiski selgus kontrollimisel, et osasid kambreid, mille sisustus vastas kainenemiseks kasutatavatele kambritele, nii et seal puudus igasugune sisustus, kasutati lisaks kainenemisele kinnipidamiseks ka muudel juhtudel.

Kinnipeetud isikute järelevalve oli korraldatud sarnaselt piirivalvele videovalve ja/või visuaalse jälgimise teel kambri ukse vaateava/luugi kaudu. Samas on oluline märkida, et politsei kinnipidamiskambrites puudusid kutsunginupud või need ei töötanud. Lisaks oli oluliseks probleemiks kambreid teenindavate ametnike vähesus.

Politseikambrites viibivate isikute toitlustamiseks puudus kindel ja ühene korraldus. Mitmetes kohtades (nt Põhja Politseiprefektuuri Kesklinna politseiosakonnas) tõi kahtlustatavana kinnipeetud isikutele toitu väidetavalt kriminaal-asja menetlev uurija, kuid selle kohta kindlat regulatsiooni või korraldust ei olnud.

Mõnes politseihoones oli probleemne kinnipeetud isikutele puhta joogivee võimaldamine. Nimelt kasutati jooginõudeks kaheldava hügieeniga plastpudeleid. Selline praktika oli näiteks Põhja Politseiprefektuuri Lääne-Harju politseiosakonnas ja Ida politseiosakonnas.

Arstiabi oli korraldatud kiirabi näol. Õiguskantslerile kinnitati, et ametnikud on läbinud esmaabikursused.

## 2. Lühiajalise kinnipidamise õiguslik analüüs

### 2.1 Põhiseaduslik taust ja sellega seotud kohtupraktika

PS § 20 sätestab igaühe õiguse vabadusele ja isikupuutumatusel. Kui toimub isiku tahtvastane vabaduse võtmine, tuleb selle lubatavust kontrollida PS § 20 lg 2 valguses, mis sätestab lubatavad vabaduse võtmise alused. PS § 20 lõikes 2 toodud vabaduse võtmise lubatavad alused saab jagada kaheks: ühed, mis on valdavalt realiseeritavad süüteomenetluses (punktid 1 ja 3), ja teised, mis peaaugult kujutavad haldusõiguslikku kinnipidamist (punktid 2, 4, 5, 6). PS §-st 20 tuleneb lisaks nõue, et vabaduse võtmine ei tohi olla meelevaldne, vaid see peab toimuma seaduses sätestatud juhtudel ja korras.<sup>151</sup>

PS § 21 lõikest 2 tuleneb, et kellegi vabaduse võtmine ei tohi kesta üle neljakümne kaheksa tunni ilma kohtu sellekohase loata.

Kinnipidamiskohtades kinnipeetud isikute inimväärikuse austamise nõue tuleneb eelkõige PS §-st 18 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklist 3. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika järgi koheldakse kinnipeetavat inimväärikust alandavalt siis, kui kinnipidamise viis põhjustab ebamugavust või kannatust suuremal määral, kui tavaliselt seostatakse seadusliku ravi või karistusega.<sup>152</sup> Kinnipidamistingimused peavad olema sellised, mis tagaksid kinnipeetud isiku tervise ja heaolu säilimise. Seejuures tuleb kinnipidamistingimuste hindamisel arvesse võtta asjaolude koosmõju, nt kambrite sisustust, hügieenilisust ja isiku kinnipidamiskohta paigutamise kestust. Olulised võivad olla ka kinnipeetud isiku sugu, vanus ja tervises seisund. Seejuures ei oma tähtsust ametivõimude tegevuse eesmärk, s.t asjaolu, et ametivõimudel ei ole olnud eesmärki isikut alandavalt kohelda. Eesmärgi puudumine ei välista riigipoolset EIÕK art 3 rikkumist.

Ka Riigikohus on rõhutanud, et inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka kinnipeetavatele.<sup>153</sup>

Kinnipeetud isikute julgeoleku tagamise nõue tuleneb PS §-dest 13, 14, 16 ja 19.

150 Õiguskantsleri nõunikud külastasid Narva politseiosakonda viimati 2008. aasta märtsis, aga mitte kõnealuse teema kontekstis.

151 Vt analoogselt ka nt RKKKm 21.06.2006, nr 3-1-1-59-06, p 7: "Isikult vabaduse võtmine ei saa toimuda otseviitega Põhiseaduse § 20 minigile punktile, sest Põhiseaduse sama paragrahvi teise lõike preambula kohaselt peavad vabaduse võtmise juhud ja kord olema sätestatud eraldi ka seaduses."

152 Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.07.2009 otsus asjas Kochetkov vs. Eesti, p 40. Väärkohtlemise vormide eristamise kohta vt Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 53 jj.

153 RKKKo 22.03.06, nr 3-3-1-2-06, p 10.

PS § 16 sätestab, et igapähe on õigus elule. Seda õigust kaitseb seadus. Meelevaldselt ei tohi kellelki elu võtta. PS §-ga 16 sarnane regulatsioon on sätestatud ka EIÕK artiklis 2. PS § 16 sätestab isiku subjektiivse õiguse elule, millele vastab riigi kohustus mitte võtta inimese elu. Lisaks hõlmab § 16 ka riigi objektiivse kohustuse inimelu kaitsta. Kaudsemalt teenivad eesmärgi kaitsta elu mitmesugused riiklikud abinõud avaliku korra ja julgeoleku, riigi- ja tervisekaitse jm valdkondades.<sup>154</sup>

PS § 13 lg 1 lause 1 sätestab üldnormina, et igapähe on õigus riigi ja seaduse kaitsele ning PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS § 19 lg 2 järgi peab igapähe oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust (põhiõiguste kehtivus eraisikute omavahelises suhtlemises).

Neist ja mitmetest teistest põhiseaduse põhiõigusi sätestavatest normidest tuleneb seega riigi kaitsekohustus, mis kohustab riiki teatud juhtudel võtma tarvitusele positiivseid abinõusid, sh kaitsmaks ühte inimest teise inimese õigusvastaste rünnete eest. Riigi kaitsekohustus on eriti oluline olukorras, kui isik viibib avaliku võimu volituste kohaldamise tulemusel avaliku võimu hoones võimaluseta sealt soovi korral lahkuda.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et EIÕK art 2 mitte üksnes ei kohusta riike mitte võtma inimeselt elu, vaid näeb ette positiivse tegutsemiskohustuse. See tähendab kohustust võtta tarvitusele asjakohaseid ennetavaid meetmeid, et tagada inimeste elu ja tervise säilimine – kaitsta isikut teiste isikute eest ning teatud juhtudel ka inimese enda eest. Eriti on esile tõstetud vastavat riigi kaitsekohustust nende isikute suhtes, kellelt on võetud vabadus.<sup>155</sup> Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et riik ei täitnud oma kaitsekohustust juhul, kui ohtlik vaimuhaige kinnipeetav tappis oma kambrikaaslase,<sup>156</sup> ja juhul, kui kinnipeetud isik sooritas kambris enesetapu.<sup>157</sup>

## 2.2 Euroopa piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise komitee (CPT) nõuded

CPT on märkinud, et üldjuhul on politsei vahi all pidamine võrdlemisi lühiajaline. Seetõttu ei saa nõuda, et politseiasutuste kinnipidamistingimused oleksid võrdsel tasemel teiste kinnipidamisasutustega, kus inimesi võidakse hoida pikema aja vältel. Siiski tuleb ka lühiajalise kinnipidamise puhul tagada elementaarne olme.<sup>158</sup> Sama põhimõtte kehtib teiste haldusorganite poolt isikute kinnipidamisel.

CPT on osundanud, et kõigi politsei arestikambrite suurus peaks vastama sinna paigutatud isikute arvule. Kambris peab olema piisav valgustus ja ventilatsioon. Adegvaatseks valgustuseks on loetud sellist valgustust, mis on piisav lugemiseks (v.a magamise ajal). Eelistatult peaks ruumis olema ka loomulik päevalgus.<sup>159</sup>

Kambrid peavad olema heas korras ning puhtad. CPT on märkinud, et kõikidele isikutele, keda peetakse kinni üleöö, tuleb tagada sobivad magamistingimused. Selleks peab kambris olema voodi või lavats ning puhtad madratsid ja tekid. Madratseid ning tekke tuleb vastavalt vajadusele lasta puhastada. Kambris peab olema ka puhkamist võimaldav sisustus, nagu tool või pink.<sup>160</sup> CPT on juhtinud tähelepanu, et kainenemisele paigutatud isikuid ei tohiks asetada paljale põrandale, vaid ka neile tuleks anda madrats, mille pealiskihel on pestav.<sup>161</sup>

CPT on rõhutanud oma standardites politseipoolse pideva järelevalve ning julgeoleku tagamise vajadust arestikambrites. Näiteks on CPT leidnud, et politsei kohustus vahialuste eest hoolitseda hõlmab ka vastutust nende ohutuse ja füüsilise puutumatus tagamise eest. Sellest tulenevalt on kinnipidamistsoonide nõuetekohane järelevalve politsei otsene kohustus. Tuleb tagada, et politsei kinnipeetutel oleks alati võimalus järelevalveametnikega suhelda.<sup>162</sup>

Ka riikide raportites on CPT juhtinud tähelepanu, et politsei hoolsuskohustuse lahutamatu osa on kohustus jälgida kinnipidamisala. See tähendab, et politseiametnikud peavad alati olema kinnipidamiskambri läheduses ning kinnipeetute olukorda peab regulaarselt vahetult visuaalselt jälgima. Samuti on oluline, et oleksid olemas vahendid, mille abil kinnipeetud saaksid vajadusel tõmmata endale politseiametnike tähelepanu (nt kutsunginupp vms).<sup>163</sup>

154 P. Roosma. Kommentaarid §-le 16. – Juura. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 16 komm 3.

155 Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.10.2008 otsus asjas Renolde vs. Prantsusmaa, p 80 jj.

156 Euroopa Inimõiguste Kohtu 14.03.2002 otsus asjas Paul ja Audrey Edwards vs. Ühendkuningriigid.

157 Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.10.2008 otsus asjas Renolde vs. Prantsusmaa.

158 CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2006, lk 8, p 24.

159 CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2006, lk 8, p 42. Vt ka CPT raport Eesti Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 23; CPT raport Kreeka Valitsusele 20.02-27.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2008)3, p 25.

160 Vt CPT raport Eesti Vabariigi Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 23; CPT raport Kreeka Valitsusele 20.02-27.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2008)3, p 25.

161 Vt CPT raport Soome Valitsusele 07.09-17.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2004)20, p 23; CPT raport Soome Valitsusele 07.06-17.06.1998 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(99)9, p 20, 23; CPT raport Soome Valitsusele 20.04-30.04.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2009)5, pp 23-24.

162 CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2006, lk 13, p 48.

163 Vt CPT raport Horvaatia Valitsusele 04.05-14.05.2007 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2008)29, pp 25, 27; CPT raport Eesti Vabariigi Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 20.

CPT on rõhutanud, et kinnipeetud isikutele tuleb tagada joogivesi ning anda süüa vastavalt vajadusele. Söök tuleks serveerida kindlatel kellaaegadel ning vähemasti üks kord päevas tuleb isikule tagada täissöögikord.<sup>164</sup> CPT on pidanud ebarahuldavaks olukorda, kus ei ole korraldatud toitlustamist isikutele, keda peetakse kinni rohkem kui paar tundi.<sup>165</sup>

Kinnipeetud isikul peab olema võimalik vastavalt vajadusele kasutada tualetti ning pesta. Tualett peab olema puhas ning kinnipeetavale peab olema tagatud piisaval määral privaatsust.<sup>166</sup> Teisisõnu peavad kinnipidamistingimused olema korraldatud nii, et isikul oleks vajadusel võimalik igal ajal tualetti kasutada. CPT on lugenud ebarahuldavaks olukorra, kus isik peab ootama tualetti pääsemist pikka aega (s.t kuni tund).<sup>167</sup>

Kinnipeetud isikul peab olema võimalus pesta ning vajadusel vahetada riideid ja käia duši all. CPT on osutanud vajadusele anda kinnipeetud isikutele vajalikud hügieenivahendid (nagu seep, käterätik, hambapasta jms), kuid erinevates raportites on määratletud erinevalt, kas need tuleb anda isikutele, keda peetakse kinni üleöö<sup>168</sup> või kauem kui 24 tundi.<sup>169</sup>

Lisaks on CPT juhtinud tähelepanu, et kõigil isikutel, keda peetakse kinni üle 24 tunni, peaks olema võimalik viibida värskes õhus, kui see on vähegi võimalik.<sup>170</sup>

### 3. Lühiajaline kinnipidamine ning sellega seonduvad mõisted

Õiguskantsleri analüüsi üks eemärk oli lühiajalise kinnipidamise ning sellega seonduvate mõistete defineerimine.

(1) Lühiajaline kinnipidamine õiguskantsleri analüüsi mõttes on isikult vabaduse võtmine kuni 48 tunniks süüteo- või haldusmenetluse korras.

(2) Lühiajaliselt kinnipeetav isik on isik, kellelt on kuni 48 tunniks võetud süüteo- või haldusmenetluse käigus vabadus ning kellele laienevad lühiajalisel kinnipidamisel ettenähtud õigused.

(3) Lühiajalist kinnipidamist korraldav organ on asutus, kogu või isik, kellel on õigusaktidest tulenev õigus võtta isikult vabadus vähemalt kuni 48 tunniks.

(4) Lühiajalise kinnipidamise ruum on piiritletud osa hoonest, milles hoitakse kinni isikut, kellelt on haldus- või süüteomenetluse käigus võetud vabadus kuni 48 tunniks.

### 4. Lühiajalisele kinnipidamisele kohalduvad standardid

Õiguskantsleri analüüs toetus paljuski CPT poolt esitatud nõuetele. Samas lähtus õiguskantsler oma ettepanekutes miinimumstandardite väljatöötamiseks ka Eesti haldussuutlikkusest ning hetkeolukorrast kinnipidamiskohtades. Seega kujutavad õiguskantsleri analüüsi tulemusel esitatud standardid endast miinimumnõudeid ning CPT poolt märgitu on eesmärk, mille poole peaks kahtlemata püüdma.

Lühiajaliselt kinnipeetud isikule tagatavate õiguste loetelu peab õiguskantsleri hinnangul sõltuma ajast, mis isik kinnipidamiskambris viibib. Esimese 24 tunni jooksul peaks kinnipeetud isikule olema tagatud inimese esmavajadusi arvestavad kinnipidamistingimused, kuid aja möödudes tema õigused n-ö täienevad. Seetõttu on mõistlik eristada isiku kinnipidamist kuni 24 tunniks ning kinnipidamist 24 kuni 48 tundi.

Elementaarsete kinnipidamistingimuste kirjeldamisel tuleb lähtuda õiguskantsleri hinnangul järgmiste esmavajalike tingimuste või teenuste olemasolust: kambri üldised tingimused; toitlustamine; tualett, pesemisvõimalused ja hügieenivahendid; värskes õhus liikumise võimalus; tervishoid; julgeolek.

164 CPT standardid, CPT/Inf/E(2002)1 – Rev. 2006, lk 8, p 42; CPT raport Eesti Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 23; CPT raport Norra Valitsusele 03.10-10.10.2005 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2006)14, pp 28-29.

165 CPT raport Taani Valitsusele 29.09-09.10.1996 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(97)4, p 23; CPT raport Soome Valitsusele 07.06-17.06.1998 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(99)9, p 24.

166 CPT raport Kreeka Valitsusele 20.02-27.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2008)3, p 25; CPT raport Soome Valitsusele 20.04-30.04.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2009)5, p 22.

167 CPT raport Soome Valitsusele 07.09-17.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(2004)20, p 21.

168 CPT raport Eesti Vabariigi Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 23; CPT raport Kreeka Valitsusele 20.02-27.02.2008 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2008)3, p 25.

169 CPT raport Rootsi Valitsusele 15.02-25.02.1998 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf(99)4, p 12; CPT raport Eesti Vabariigi Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 23;

170 CPT raport Eesti Vabariigi Valitsusele 23.09-30.09.2003 toimunud visiidi kohta, CPT/Inf (2005)6, p 23.

#### 4.1 Kambri üldised tingimused

Arvestades riigi võimalusi ning väljakujunenud praktikat, peaksid lühiajaliselt kinnipeetud isikule olema tagatud inimväärikust austav kamber, mis on puhas ning kus on küllaldane valgus (soovituslikult loomulik valgus), ventilatsioon ja sobilik kambritemperatuur. Viimane võib olla erinev sõltuvalt isiku terviseseisundist ning uute või renoveeritavate hoonete puhul peaks looma võimalused erineva temperatuuri hoidmiseks kambrites.

Magamisasemena tuleks eelistada voodit või lavatsit (v.a kainestamise puhul). Magamistarvete (madratsi, voodiriiete) võimaldamine ei ole alati otstarbekas (nt tugevas alkoholijoobes isiku puhul), kui isikut peetakse kinni kuni 24 tundi.

Kindlasti tuleb lähtuda lühiajalise kinnipidamise ruumide kasutamisel sellest, et tagatud oleks justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 "Vangla sisekorraeeskiri" (VSkE) § 6 lõikes 6 ettenähtud minimaalne põrandapind kinnipeetava kohta.<sup>171</sup>

Lisaks peaks kambri, kus ei ole magamisaset (voodit, lavatsit), olema isikule tagatud istepingi olemasolu (v.a kainestamise puhul), mis peaks olema kinnitatud kas põranda või seina külge (nt põrandakütte olemasolul).

#### 4.2 Toitlustamine

Lühiajaliselt kinnipeetud isikule peaks olema tagatud vähemalt sotsiaalministri 31.12.2002 määruses nr 150 "Toidunormid kinnipidamisasutustes" sätestatud koguses joogivett ning puhas jooginõu (ühekordselt kasutatav või korduvkasutatav desinfitseeritav tass, tops vms anum).<sup>172</sup> Lubamatu on isikule jooginõuks anda korduvalt kasutatud vee- vms pudelit, mille hügieenilisus tekitab tõsiseid kahtlusi. Jooginõude soetamine ei kujuta endast ebamõistlikku majanduslikku väljaminekut.

Toitlustamise osas kuni 24 tundi kinnipidamisel peaks ennekõike lähtuma mõistlikkuse põhimõttest ning lähenema igale lühiajaliselt kinnipeetud isikule individuaalselt. Võib eeldada, et näiteks kainestamise eesmärgil kinnipeetud isikule ei ole igakordselt tarvilik tagada toitlustamist. Samas tuleks menetlustoimingutes osalevale isikule (nt kahtlustatavale) kindlasti tagada elementaarne toitlustamine mõistliku aja möödudes kinnipidamisest. Toitlustamise mittetagamine võib muuhulgas rikkuda isiku kaitseõiguse teostamist.

Isikutele, kes viibivad kinnipidamiskohas kauem kui 24 tundi, tuleb tagada toitlustamine sotsiaalministri eelnevalt nimetatud määruses sätestatud nõuetest lähtudes.

Sõltumata kinnipidamise kestusest (alla 24 tunni või 24 kuni 48 tundi) peab toitlustamise korraldamisel igal juhul lähtuma kinnipeetud isikute terviseseisundist ning haigusnähtudest (nt suhkruhaigus jms).

Õiguskantsler asus oma analüüsis ka seisukohale, et toitlustamise korraldus vajab selget regulatsiooni (kuni asjakohase õigusakti väljatöötamiseni kas või asutusesisesel juhendi vms näol), et ühest küljest oleks kinnipeetud isikutel selge, millistel juhtudel ja kuidas neid toitlustatakse, ning et teisalt oleks tagatud isikute võrdne kohtlemine. Lisaks maandab selge regulatsioon võimalikud riskid, et toitlustamise võimalust kuritarvitatakse ametnike poolt näiteks isiku menetlustoimingutele allutamise eesmärgil.

#### 4.3 Pesemisvõimalused, tualett ja hügieenivahendid

Lühiajaliselt kinnipeetud isikule peab olema tagatud võimalus igal ajal kasutada tualetti. Seejuures tuleb arvestada kinnipidamiskoha iseärasusi, sh valve korraldamise aspekte. Reeglina peab kinnipeetud isik saama tualetti kasutada esimesel võimalusel ja ilma liigse viivitusega, kuid kindlasti mitte hiljem kui 30 minutit peale vastava soovi esitamist. Erisusi tuleb teha isikutele, kelle terviseseisund seda nõuab.

Pesemisvõimaluste osas leidis õiguskantsler, et igale kinnipeetavale isikule peaks olema tagatud vähemalt esmase enesehügieeni eest hoolitsemine, mis väljendub näo ja käte pesemise võimaluses. Isikutele, kes viibivad kinnipidamiskohas kauem kui 24 tundi, peaks võimalusel olema tagatud suuremas mahus pesemisvõimalused duši kasutamise näol.

#### 4.4 Värskes õhus liikumise võimalus

Õiguskantsler on oma kontrollkäikude ajal korduvalt tõdenud, et tõhusat järelevalvet võimaldavate jalutushoovide olemasolu on probleemne nii piirivalve kui ka politsei jaoks. Veelgi enam, isegi paljudes arestimajades ei ole tagatud jalutamisevõimalust. Samuti on jalutamisevõimaluse loomine eelnevalt käsitletud õigustest kõige ressursimahukam.

171 VSkE § 6 lg 6 sätestab, et kinnipeetavale on toas või kambri ette nähtud vähemalt 2,5 m<sup>2</sup> põrandapinda.

172 Määruse § 3 lg 5 sätestab, et joogivett võimaldatakse kinnipeetavale 1,2-1,5 liitrit päevas.

Viimasele vaatamata asus õiguskantsler seisukohale, et lähitulevikus peab olema värskes õhus viibimine (jalutamine) tagatud kõikidele üle 24 tunni kinni peetud isikutele.

#### 4.5 Tervishoid

Õiguskantsleri poolt kujundatud standardite kohaselt peaks lühiajaliselt kinni peetud isikute kinnipidamisel olema fikseeritud nende tervise seisund ning vajadusel tuleks neile tagada kiirabi poolt tervisekontroll. Täiendavalt peaks perioodiliselt värskendama kinnipidamise eest vastutavate ametnike esmaabiteadmisi ja -oskusi.

#### 4.6 Julgeolek

Üheks olulisemaks nõudeks isikute igasuguse kinnipidamise juures on see, et kinnipidamiskambris oleks tagatud isiku julgeolek. Viimane eeldab kinnipeetud isiku üle piisava järelevalve teostamist.

Järelevalve võib olla korraldatud kas videovalve või muu visuaalse jälgimise (s.o ukse vaateava või -luuk) vahendusel. Oluline on samas järgida, et ei saaks ülemäärast kahjustada isiku muud põhiõigused. Näiteks peaks isikule jääma hügieeninurga kasutamisel teatav privaatsus, s.t hügieeninurk ei tohiks asuda videovalve ega ukse vaateava või -luugi nägemisulatuses. Ametniku poolt kambri kontrollimise sagedus peab ühtlasi olema kindlaks määratud nt asjakohase ametniku ametijuhendis, sisekorraeeskirjas vms.

Eelnevale täienduseks peaks kinnipeetaval isikul olema võimalik ise ametnikuga ühendust võtta. Selleks peaks kambrites olema kas n-õ kutsunginupud või peab ametniku viibimiskoht (töölaud vms) asuma hüüdmise või koputamise kuuldekaugusel.<sup>173</sup>

### 5. Kokkuvõte

Lühiajaline kinnipidamine kuni 24 tundi:

- kamber peab olema valgustatud, puhas ja köetud;
- põrandakütte puudumisel peab kambris olema lavats või voodi koos madratsiga (erandid kainestamise puhul, kus on prioriteediks isiku ohutus);
- isikul peab olema võimalus pidevalt saada puhast joogivett puhtast jooginõust;
- toitlustamine peab toimuma eelnevalt väljatöötatud selgete põhimõtete alusel, lähtudes mõistlikkuse põhimõttest ja arvestades vajadusel isiku tervise seisundist tulenevaid erisusi;
- tualetti peab olema võimalik kasutada esimesel võimalusel ja ilma liigse viivitusega, kuid mitte hiljem kui 30 minutit pärast vastava soovi esitamist. Erisusi tuleb teha isikutele, kelle tervise seisund seda nõuab;
- isikul peab olema võimalik sooritada esmaseid hügieenitoiminguid (eelkõige käte ja näo pesemine);
- piisava järelevalvega (videovalve, ukse vaateava või -luuk, perioodiline kontroll jms) peab olema tagatud isiku julgeolek;
- kambri paigutamisel peab olema kirjalikult fikseeritud isiku tervise seisund ning vajadusel peab olema tagatud kiirabiteenus ja ametnikepoolne esmaabi.

Lühiajaline kinnipidamine 24 kuni 48 tundi (lisaks eelnevalt nimetatud õigustele):

- kambris peab olema lavats või voodi koos madratsiga ning võimalusel muude magamisvahenditega;
- toitlustamisel tuleb lähtuda sotsiaalministri 31.12.2002 määrusest nr 150 "Toidunormid kinnipidamisasutustes";
- isikul peab olema võimalik hoolitseda oma isikliku hügieeni eest, sh duši kasutamise võimalus ning esmased hügieenitarbed;
- isikul peab olema tagatud võimalus viibida minimaalselt tund aega värskes õhus.

Õiguskantsler edastas oma analüüsi lühiajalise kinnipidamise tingimuste kohta Siseministeeriumile. Õiguskantsleri Kantsleis toimunud nõupidamisel Siseministeeriumi ning Piirivalveameti esindajatega jõuti üksmeelele lühiajalist kinnipidamist puudutava regulatsiooni vajalikkuse küsimuses. Arvestades aga politsei ja piirivalve ühendasutuse loomist alates 01.01.2010, peeti otstarbekaks arutada lühiajalise kinnipidamise temaatikat edasi pärast uue asutuse loomist. Siiski sedastati, et kiireloomulise küsimusena tuleb lahendada toitlustamise korraldamine ning vastavad põhimõtted tuleb määratleda asutusesiseste juhistega kuni vastavate õigusaktide vastuvõtmiseni.

Õiguskantsler jälgib 2010. aastal lühiajalise kinnipidamise standardite määratlemise käiku.

### III. POLITSEI KINNIPIDAMISKOHAD

#### 1. Üldisloomustus

2009. aastal kasutas politsei isikute kinnipidamiseks kokku 34 hoonet, millest õiguskantsler kontrollis kõnealuse aasta jooksul 15. Kontrollitud asutused olid järgnevad:

1. Põhja Politseiprefektuuri Ida politseiosakond;
2. Põhja Politseiprefektuuri Ida-Harju politseiosakond;
3. Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimaja  
(Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri Jõhvi politseiosakonda, asi nr 7-7/090496);
4. Lõuna Politseiprefektuuri Tartu arestimaja  
(Kontrollkäik Lõuna Politseiprefektuuri Tartu arestimajja, asi nr 7-7/080613);
5. Lääne Politseiprefektuuri Rapla politseiosakonna arestimaja  
(Kontrollkäik Lääne Politseiprefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/091137);
6. Lääne Politseiprefektuuri Pärnu politseiosakonna arestimaja  
(Kontrollkäik Lääne Politseiprefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/091137);
7. Lääne Politseiprefektuuri Kuressaare politseijaoskonna arestimaja  
(Kontrollkäik Lääne Politseiprefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/091137);
8. Põhja Politseiprefektuuri Korrakaitseosakonna arestimaja  
(Kontrollkäik Põhja Politseiprefektuuri arestimajja, asi nr 7-7/091801);
9. Lõuna Politseiprefektuur Võru politseijaoskonna arestimaja  
(Kontrollkäik Lõuna Politseiprefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/091829);
10. Lõuna Politseiprefektuur Valga politseijaoskonna arestimaja  
(Kontrollkäik Lõuna Politseiprefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/091829);
11. Ida Politseiprefektuuri Narva politseiosakonna arestimaja  
(Kontrollkäik Ida Prefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/100052);
12. Ida Politseiprefektuuri Kohtla- Järve politseijaoskond;
13. Ida Politseiprefektuuri Kiviõli konstaablipunkt;
14. Ida Politseiprefektuuri Rakvere politseiosakonna arestimaja  
(Kontrollkäik Ida Prefektuuri arestimajadesse, asi nr 7-7/100052);
15. Ida Politseiprefektuuri Tapa konstaablijaoskond.

Kaheksal juhul teavitas õiguskantsler oma tulekust prefektuuride juhtkonda ette, valdavalt lühiajaliselt, s.o üks päev enne kontrollkäigu algust. Seitsmel juhul korraldati kontrollkäik ette teatamata.

Kontrollitud politseihoonetest neli olid konstaablijaoskonnad või politseiosakonnad, kus isikuid hoitakse kinni lühiajaliselt. Ülejäänud politseihoonetes hoitakse isikuid pikemaajaliselt ning nendes viiakse muuhulgas täide ka väärteloaristi ja eelvangistust.

Lisaks külastas õiguskantsler lühiajaliselt ette teatades kohtuhooneid, kus politsei, täites kohtukonvoi ülesandeid, isikuid lühiajaliselt kinni peab:

1. Tartu Maakohtu Tartu kohtumaja;
2. Tartu Halduskohtu Tartu kohtumaja;
3. Pärnu Maakohtu Pärnu kohtumaja;
4. Pärnu Maakohtu Rapla kohtumaja;
5. Tartu Ringkonnakohus.

Õiguskantsler lähtus politseihoonete hulgas valiku tegemisel varasema kontrollkäigu toimumise ajast, konkreetse hoonete probleemsetest põhiõiguste tagatuse aspektist ning ka lühiajalise kinnipidamise standardite kujundamise projektist. Samuti oli osa külastusi järelkontrolli eesmärgiga (nt Lääne Politseiprefektuuri Kuressaare politseijaoskonna arestimaja ja Lõuna Politseiprefektuuri Tartu arestimaja).

Kontrollitavaid kohti silmas pidades olid suurimateks muudatusteks 2009. aastal uue Põhja Politseiprefektuuri Kesklinna politseiosakonna avamine ning Lõuna Politseiprefektuuri Jõgeva- ja Põlva politseijaoskonna arestikambrite sulgemine.

Üldistades ülevaateastal kontrollkäikudel tuvastatud probleeme, saab läbiva joonena tuua esile endiselt puudulikud olmetingimused (nt Kuressaare politseijaoskonna arestimaja, Rakvere politseiosakonna arestimaja), mis väljendusid üldjuhul kinnipidamiskambrite tugevas amortisatsioonis ja jalutushoovi puudumises.

Olmetingimuste puudujääke esines nii arestimajades kui ka isikute lühiajaliseks kinnipidamiseks mõeldud teistes politseihoonetes.

Politsei poolt kasutatavate ruumide olmetingimuste seisukohalt saab negatiivses mõttes esile tuua Ida Politseiprefektuuri politseihooned. Erand on vaid uus Jõhvi arestimaja, kus olmetingimused on head. Olmetingimuste osas on probleemsed ka Lääne Politseiprefektuuri mitmed arestimajad, eelkõige Kuressaare ja Haapsalu. Lõuna Politseiprefektuuri Võru ja Valga politseijaoskonna kinnipidamistingimused on samuti võrreldavad eelnevatega, kuid mõnevõrra on üldpilti leevendanud mõlemas majas tehtud pisiremondid, mis on kinnipidamiskambritele andnud värskema ilme.

Olmetingimuste analüüsimisel ja soovitude tegemisel lähtus õiguskantsler 2009. aastal paljuski riigi üldisest majanduslikust olukorrast, kuid rõhutas siiski, et hoolimata eelarveliste vahendite puudumisest suuremahuliste ehitus- ja remonttööde jaoks tuleb vähemalt jätkata olemasolevate politseihoonete renoveerimist.

Teiseks laiemaks kontrollkäikude kokkuvõtetes kajastamist leidvaks kitsaskohaks sai kinnipeetutega seotud materjalide, sh isiklike toimikute, korrektne vormistamine.

Kinnipeetutega seotud materjalide ebakorrektselt koostamist täheldas õiguskantsler näiteks Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimajas ja Põhja Politseiprefektuuri Korrakaitseosakonna arestimajas. Üldjuhul väljendub kinnipeetutega seotud dokumentide mittenõuetekohane vormistamine selles, et puudu on kinnipeetu või toimingut sooritanud ametniku allkirjad. Õiguskantsler täheldas, et paljudel juhtudel on puudujääke kinnipeetule tema õiguste tutvustamise dokumenteerimises.

Olukorra parandamiseks palus õiguskantsler politseil senisest enam pöörata tähelepanu dokumentide korrektsele vormistamisele. Õiguskantsleri soovitude tulemusel korraldati prefektuurides õppepäevi ning juhti dokumente koostavate ametnike tähelepanu esinenud probleemidele.

Kinnipeetule tema õiguste tutvustamisega on otseselt seotud ka kolmas enamikus politseihoonetes tuvastatud probleem. Nimelt ei ole paljud kinnipeetud arestimajja või politseiosakonda vastuvõtul saanud rahuldaval määral aru oma õigustest ja kohustustest kinnipidamiskohas.

Kinnipeetute poolt vestlustel esitatud kaebustest tasub üldistatult välja tuua kaks aspekti. Enamasti ei teata kuigi palju oma kaebeõigustest või täpsemalt kaebeorganite pädevusest, mis aga võib mõjutada efektiivset isiku õiguste kaitset. Teiseks esineb küllalt palju teadmatust või segadust kambris lubatud esemete loetelu osas.

Õiguskantsler tegi Politseiametile soovitude koostöös prefektuuridega töötada kinnipeetavatele välja nende õiguste ja kohustuste lühipakett, mis hõlmaks muuhulgas ülevaadet olulisematest kaebeõigustest. Vastava materjali töötas Politseiamet välja 2009. aasta lõpus.

Neljas probleem, mis paljusid 2009. aastal kontrollitud politsei kinnipidamiskohti negatiivses tähenduses ühendas ja millele on ka CPT korduvalt tähelepanu juhtinud, on isiku kinnipidamisest tema lähedaste teavitamine ning selle korrektne dokumenteerimine.

Kontrollkäikudel Jõhvi arestimajja, Pärnu politseiosakonna arestimajja, Põhja Politseiprefektuuri arestimajja, Võru ja Valga politseijaoskonna arestimajja selgus, et kinnipeetu isiklikus toimikus ei ole alati märgat selle kohta, et isiku lähedasi on teavitatud tema asukohast, s.t viibimisest konkreetsetes politsei kinnipidamiskohas.

Olukorra parandamiseks tegi õiguskantsler prefektuuridele soovitude õppepäevadel, koolitustel, ringkirjades vms selgitada politseiametnikele kinnipeetu lähedaste teavitamise vajadust. Õiguskantsleri ettepanekule vastasid prefektuurid positiivselt ning viisid ametnike hulgas läbi vastava instruktiaži.

Viies valdavalt osa kontrollitud politseiasutusi puudutav kitsaskoht oli eelvangistuses olevate isikute pikk ja pidev viibimine politsei kinnipidamiskohas.

Vesteldes erinevate politseihoonete kinnipidamiskambrites viibivate vahistatutega ja politseiametnikega ning tutvudes politseihoonete töö arvestuse raamatuga selgus, et keskmiselt viibivad vahistatud politsei kambrites järjest umbes ühe kuu, kuid mõningatel juhtudel oli viibitud aeg ka pikem. Kõnealusele probleemile viitas õiguskantsler Põhja Politseiprefektuuri arestimajja, Võru ja Valga politseijaoskonna, Jõhvi arestimajja ja Lääne Politseiprefektuuri politseijaoskondade kontrollkäikude kokkuvõtetes.

Eesti kinnipidamissüsteemis on tänasel päeval paratamatu, et vahistatud viibivad eeluurimisvangla asemel ajutiselt ka arestimajas.<sup>174</sup> Samuti on ilmselge see, et arestimaja ei suuda tagada vahistatule, kellelt võib vabadus olla võetud kuni pooleks aastaks (kohtualusena isegi kauemaks), kõiki neid õigusi, mida näeb õiguskord ette. Eelkõige on probleemseks vahistatule arstiabi võimaldamine, jalutamine, mõnel juhul ka haridustee jätkamine.

Õiguskantsler pidas hetkeolukorras aktsepteeritavaks vahistatu politseihoonetes viibimise maksimaalseks tähtjaks ühte kuud. Õiguskantsler teadvustas, et vahistatute viibimine politsei kinnipidamiskohtades ei ole otseselt politsei

174 VangS § 90 lg 2 sätestab, et eelvangistust kantakse kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas.



poolt tekitatud probleem, vaid kitsaskohaks on politsei ja vanglate omavaheline koostöö, mis on tihti peale mõjutatud vanglate eeluurimisosakondade püsivast suurest täituvusest. Viimasest tingituna tegi õiguskantsler soovitusse Politseiametile koos Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga, kaardistada vahistatute arestimajades viibimise hetkeolukord ning püüda leida võimalusi, millega saaks vahistatu arestimajas viibimise aega piirata ühe kuuga.

Vastuseks õiguskantsleri ettepanekule alustas Siseministeerium taas kord diskussiooni Justiitsministeeriumiga, et vähendada politsei poolt kinnipeetavate vahistatute arvu. Ministeeriumidevahelist kirjavahetust kajastas ka meedia<sup>175</sup>.

Järgnevalt kirjeldatakse kontrollkäikude kaupa lühidalt nendel käikudel tuvastatud muid, eelnevalt nimetamata kitsaskohti, mida ei saa pidada otseselt läbivateks või arestimajade ühisteks probleemideks.

## 2. Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimajja

13.05.2009 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi ettetatatud kontrollkäigu Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimajja. Tegemist on Eesti kõige uuema ja kaasage-sama arestimajaga, mis avati 2008. aasta suvel.

Lisaks 2009. aastal tuvastatud üldistele politsei kinnipidamiskohti puudutavatele probleemidele väitsid Jõhvi arestimajas toimunud vestlustel mitmed kinnipeetud isikud, et arestimaja ametnikud annavad ühest kambri teise erinevaid asju. Kinnipeetud isikute väidete kohaselt antakse ühest kambri teise nii arestimaja vara (nt raamatud, ajalehed) kui ka kinnipeetute isiklike asju.

Õiguskantsler tõdes, et kambritevaheline asjade üleandmine arestimajas võib ühest küljest olla kinnipeetud isikutele meelepärane ja vastutulelik, kuid samal ajal kaasa tuua negatiivseid tagajärgi.

Esmapoolest võib arestimaja ametnik pahaaimamatult kaasa aidata kambritevahelisele suhtlusele. Nimelt võib edastatavate asjade hulgas olla sõnumeid, mis võivad näiteks ohustada kriminaalmenetlust. Teiseks võivad edastatavad asjad kujutada ohtu arestimaja julgeolekule, näiteks aidata kaasa põgenemise ettevalmistamisele, enesevigastuse tekitamisele, kaaskinnipeetava või ametniku ründele jne. Seega võib üldiselt mõõnda, et kambritevaheline asjade edasiandmine on ohuks arestimaja julgeolekule, sh arestimajas viibivatele isikutele, kelle turvalisuse peab arestimaja tagama.

Õiguskantsler leidis, et ametnike tegevus võib olla vastuolus normidega, mis kohustavad arestimaja ülemat võtma kasutusele meetmeid, mis takistaksid kambritevahelist suhtlust.

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler soovitusse lõpetada kinnipeetute isiklike asjade üleandmine kambrite vahel ning juhtida arestimaja ametnike tähelepanu asjaolule, et kambritevaheline asjade üleandmine ei ole õiguspärane, ohustades ka arestimaja julgeolekut. Arestimajale kuuluvate asjade üleandmisel tuleb teostada enne üleandmist asjade kontroll.

Politseiamet vastas õiguskantsleri kontrollkäigu kokkuvõttele, et arestimaja ametnikel on keelatud kinnipeetute isiklike asjade üleandmine kambrite vahel, välja arvatud ajalehed, mis enne üleandmist kontrollitakse üle, et seal ei esineks kinnipeetute poolt tehtud märkmeid. Sellele juhitakse tähelepanu ka koolitustel, rõhutades, et selline käitumine ei ole õiguspärane, ohustades arestimaja julgeolekut.

Eelnevale lisaks täheldasid kinnipeetud, et kõnealusel arestimajas võiks olla parem isikliku hügieeni tagamine kinnipeetutele. Nimelt selgus vestlustel kinnipeetutega, et arestimaja tagab isikutele pesemisvõimaluse üks kord nädalas, kuid seda on isikute endi hinnangul liiga vähe. Eriti pidasid tagasihoidlikku isikliku hügieeni eest hoolitsemist probleemiks naissoost kinnipeetud. Samas märkisid just viimased, et mõni arestimaja ametnik annab neile õhtuti soovi korral kambrisse ämbriga sooja vett.

Õiguskantsler märkis, et tänases ühiskonnas peab enamik inimesi normaalseks igapäevast või ülepäeviti duši kasutamise võimalust ega kujutaks ette vähemat. Kuigi arestimaja sisekorraeskiri näeb ette vähemalt üks kord nädalas pesemisvõimaluste kasutamise, on toodu kindlasti üksnes miinimum. Inimväärkuse põhimõttest lähtuvalt tuleks arestimajal püüda tagada sagedasem pesemisvõimalus. Viimane kehtib eriti naissoost ning terviseprobleemidega kinnipeetute kohta.

Teadvustada tuleb, et loomulikult ei pruugi kõikide kinnipeetute isikliku hügieeni harjumused olla sarnased. Siiski peab arestimaja, lähtudes inimväärkuse põhimõttest, tagama kinnipeetavate vajadustele vastava isikliku hügieeni eest hoolitsemise sageduse. Arestimajal tuleks leida lisaressursse, võimaldamaks kinnipeetutel hoolitseda paremini isikliku hügieeni eest (nii enda kui riiete pesemise võimalused) ning luua selle jaoks ka selge regulatsioon ning sätestada duši kasutamise kestus ja aeg arestimaja päevakavas või muus arestimaja tööd reguleerivas korras.

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler Ida Politseiprefektuurile soovitusse leida vähemalt naissoost ja terviseprobleemidega kinnipeetutele lisapesemisvõimalusi ning sätestada see arestimaja päevakavas vms korras.

175 Nt Eesti Päevalehes, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/484922> (01.03.2010).

Politseiamet kinnitas oma vastuses, et Jõhvi arestimaja ametnikele on antud luba võimaldada naissoost kinnipeetavatele duši kasutamist rohkem kui üks kord nädalas. See luba puudutab ka haigusnähtudega kinnipeetavaid isikuid.

Veel ühe probleemina täheldati vestlustel kinnipeetavate isikutega vastukäivat informatsiooni, mis puudutab kirjavahetuse korraldust arestimajas.

Nimelt väitsid mõned kinnipeetavad isikud, et kirjad jõuavad nendeni avatuna ning arestimaja personal kontrollib kirja sisu. Samuti oli mõnel isikul probleeme kirjaümbrike ja postmarkide saamisega, kuna arestimajas ei ole kauplust, kust viimaseid soetada. Kinnipeetute sõnul annavad nad juhul, kui neil ümbrikku ei ole, kirja lahtiselt arestimaja ametniku kätte, kes hiljem paneb kirja ümbrikku.

Arestimaja ülem kinnitas, et sihilikult ei loeta ühegi kinnipeetava isiku kirjas edastatavat sõnumit, vaid lähtutakse õigusaktides sätestatud kohustustest: kontrollida keelatud esemete olemasolu kirjaümbrikus. Samuti märkis arestimaja ülem, et isikutele, kellel ei ole arestimajas postmarke või kirjaümbrike, võimaldatakse need arestimaja kulul.

Õiguskantsler leidis, et sõnumisaladuse tagamise seisukohast peab arestimaja võtma tarvitusele meetmeid, mis eos maandaksid ohud sõnumisaladuse rikkumiseks. Ametnikud peavad oma töös arvestama asjaoluga, et kinnipeetavalt ilma ümbrikuta kirja vastuvõtmisel võib paratamatult tekkida kahtlus kirja sõnumisaladuse järgimise kohustuse suhtes. Õiguskantsler mõõnis, et kinnipeetud isiku kirjades edastatava sõnumi lugemise kohta arestimaja ametnike poolt saadi kontrollkäigul vastuolulisi andmeid. Siiski tegi õiguskantsler soovitus nõupidamisel, koolitusel vms, selgitada arestimaja ametnikele sõnumisaladuse olulisust.

Politseiamet kinnitas oma vastuses, et arestimaja ametnikud sihilikult ei loe ühegi kinnipeetava isiku kirjas edastatavat sõnumit, vaid lähtutakse õigusaktides sätestatud kohustustest: kontrollida keelatud esemete olemasolu kirjaümbrikus. Samuti võimaldatakse isikutele, kellel ei ole arestimajas postmarke või kirjaümbrikke, need arestimaja kulul ning kinnipeetul on võimalik marke ja ümbrikke saada pakiga. Politseiametist selgitati, et kirjad tulevad arestimajja läbi Viru Vangla ning on esinenud juhuseid, mil kirjaümbrik on avatud. Sellest on teavitatud ka kirja saajat. Õppepäeval rõhutatakse ka sõnumisaladuse olulisust.

Lisaks eeltoodule käsitles õiguskantsler Jõhvi arestimaja kontrollkäigu kokkuvõttes Ida Politseiprefektuuris ja arestimajas tervishoiuteenust osutava tervishoiutöötajaga sõlmitud tervishoiuteenuse osutamise lepinguga seonduvat.

Lepingu esemeks on arestimajas tervishoiuteenuste osutamine – kinnipeetutele tööpäevadel igapäevase meditsiinilise abi osutamine ja esmase tervisekontrolli teostamine. Lepingu punkt 1.2 sätestab, et tehtud töö (tervishoiuteenuse osutamine) kvaliteet peab vastama tavaliselt sellisele tööle esitatavatele nõuetele. Samuti sätestab lepingu punkt 1.3, et prefektuuril on õigus jooksvalt kontrollida tervishoiuteenuse osutamise käiku. Lepingu punkt 4 sätestab poolte vastutuse, mille kohaselt vastutavad pooled oma lepingust tulenevate kohustuste rikkumiste eest, kui rikkumine on põhjustatud süüliselt.

Kinnipeetu põhiõiguste seisukohalt on oluline, et oleks tagatud tervishoiutöötaja sõltumatus, samuti tervishoiuteenuse osutamise ja võimaliku väärkohtlemise korrektnete fikseerimine.

Õiguskantsler asus seisukohale, et prefektuuri ja tervishoiutöötaja vahel sõlmitud leping on väga üldsõnaline. Sellest ei selgu lepingu poolte vastutus kinnipeetule tekitatud kahju küsimuses; see, kes tagab meditsiinitarvikute ja ravimite olemasolu; millised on täpselt tervishoiutöötaja tööülesanded ning piirid (sh eriarsti juurde saatmine) jms. Samuti puuduvad lepingus sätted isikuandmete kaitse ja dokumentide käitlemise kohta. Arestimaja jaoks peaks samuti olema oluline, et lepinguga seatakse tervishoiutöötajale kogu lepingu kehtimise vältel pädevust tõendava dokumendi/registreeringu olemasolu kohustus ja et sellise tingimuse mittetäitmine (kui näiteks Tervishoiuamet peatab tervishoiutöötaja tegutsemisõiguse) on lepingu lõpetamise aluseks.

Kuna tervishoiutöötaja sõltumatus peab esinema ka näiliselt (mitte üksnes sisuliselt), siis tuleks sõlmitavasse lepingusse sisse kirjutada vastavad sätted, s.t tervishoiutöötaja sõltumatus, kohustus rangelt fikseerida kinnipeetu seisund ja väärkohtlemise teavitamiskord – kellele peaks tervishoiutöötaja (politseipoolse) väärkohtlemise kahtlusest teada andma. Taolised punktid aitavad (ka näiliselt) tagada sõltumatuse.

Eelnevalt on nimetatud aspektid, mis on tervishoiuteenuse osutamisel olulised kinnipeetu võimaliku väärkohtlemise seisukohalt. Õiguskantsler leidis, et arvestades olemasoleva tervishoiuteenuste osutamise lepingu üldsõnalisust, on prefektuuril mõistlik konsulteerida Tervishoiuameti ekspertidega, töötamaks välja arestimaja tingimusi ning võimalusi arvestav leping.

Politseiamet vastas, et uue lepingu sõlmimisel konsulteeritakse Tervishoiuametiga ning võetakse arvesse õiguskantsleri soovitusi, et tagada kinnipeetutele õigusaktides sätestatud tingimustele vastav tervishoiuteenus.

### 3. Kontrollkäik Lääne Politseiprefektuuri Pärnu, Rapla ja Kuressaare arestimajadesse

30.06.2009 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi mõnepäevaselt etteteatud kontrollkäigu Lääne Politseiprefektuuri Pärnu ja Rapla arestimajja ning 03.07.2009 sama prefektuuri Kuressaare arestimajja.

Varasemalt on õiguskantsler kontrollinud kõiki kolme arestimaja ning erilist tähelepanu on õiguskantsler pööranud Pärnu ja Kuressaare arestimaja kinnipidamistingimustele. Rapla arestimaja on õiguskantsler varasemalt külastanud menetlustoiminguna isiku kaebuse lahendamisel.

Suurimad kontrollkäikudel tuvastatud probleemid leidsid kajastamist eelnevalt: lähedaste teavitamine isiku viibimisest kinnipidamiskohas, isiklike toimikute korrektne vormistamine ja Kuressaare politseijaoskonna puhul ka äärmiselt kehvad olmetingimused.

Lisaks eelnevale ilmnesid tutvumisel Pärnu arestimaja tervishoiuteenust osutava tervishoiutöötajast spetsialist-velskri ametijuhendiga<sup>176</sup> viimase sõltumatus tagamisega seotud mõned probleemsed aspektid, mis leidsid kajastamist ka Ida Politseiprefektuuri Jõhvi arestimaja kontrollkäigu kokkuvõttes.

Õiguskantsler täheldas sarnaselt Jõhvi arestimajale, et kinnipeetu põhiõiguste seisukohalt on oluline, et tagatud oleks tervishoiutöötaja sõltumatus politseiametnikest tervishoiuteenuse osutamisel, sh võimaliku väärkohtlemise korrektsel fikseerimisel.

Õiguskantsler tegi olukorra lahendamiseks soovitus lisada Pärnu arestimaja spetsialist-velskri ametijuhendisse viimase sõltumatust tagavad sätted, vajadusel tehes selleks koostööd Tervishoiuametiga.

Lääne Politseiprefektuur märkis vastuseks, et tervishoiutöötaja ametijuhendis sätestatuga ei ole varasemas praktikas probleeme esinenud ning otsest ametijuhendi muutmist prefektuur otstarbekaks ei pea. Siiski märgiti, et Politsei- ja Piirivalveameti töölerakendumine ja ametnike tööülesannete muutumine tingib ametijuhendite muutmise 2009. aasta lõpus või 2010. aasta alguses.

Kontrollkäigu raames selgus lisaks, et Rapla arestimajas on kinnipeetutele tagatud soe toit üksnes kord päevas, lõunasöögi ajal. Hommikuti ja õhtuti antakse kinnipeetutele sooja teed ja saia. Teistes külastatud arestimajades pakutakse kinnipeetutele lisaks lõunasöögile ka õhtul sooja toitu<sup>177</sup>.

Õiguskantsler mõõnis, et päevaraha suurus kinnipeetute toitlustamise korraldamisel ei võimalda ulatuslikku otsustusruumi toitlustamise valikute tegemisel. Samuti võib tulenevalt arestimaja asukohast olla konkreetse asustusüksuses probleeme sobiliku teenusepakkuja leidmisel. Siiski on oluline, et Lääne Politseiprefektuur prooviks leida toitlustaja, kes suudab ettenähtud raha eest pakkuda Rapla arestimaja kinnipeetutele nii lõunaks kui ka õhtusöögiks sooja toitu.

Õiguskantsler tegi antud küsimuses Lääne Politseiprefektuurile soovitus võimaldada Rapla arestimajas viibivatele kinnipeetutele sooja toitu, sarnaselt Pärnu- ja Kuressaare arestimajaga, vähemalt kaks korda päevas.

Lääne Politseiprefektuur märkis oma vastuses õiguskantsleri soovitusel, et arestimaja kinnipeetute toitlustamisel kindlaks määratud päevaraha ei luba teha erinevaid valikuid toitlustamisel. Samas arvestas prefektuur õiguskantsleri soovitusel ja asus otsima võimalusi sobiliku teenusepakkuja leidmiseks, kes toidupäeva maksumuse piires suudab sooja toitu pakkuda nii lõuna- kui ka õhtusöögiks.

### 4. Kontrollkäik Põhja Politseiprefektuuri Korrakaitseosakonna arestimajja

30.09.2009 viisid õiguskantsleri nõunikud, SPT (United Nations Subcommittee on Prevention of Torture) ning Euroopa Nõukogu vaatlejad läbi lühiajaliselt (24 h) etteteatud kontrollkäigu Põhja Politseiprefektuuri Korrakaitseosakonna arestimajja.

Põhja Politseiprefektuuri arestimajas tuvastati eelnevalt nimetatud probleemid kinnipeetu isikliku toimiku täitmisega, lähedaste teavitamisega, jalutushoovi kasutamise, vahistatute viibimisega arestimajas ja kinnipeetutele isikliku hügieeni eest hoolitsemise võimaluse tagamisega.

### 5. Kontrollkäik Lõuna Politseiprefektuuri Võru ja Valga politseijaoskonna arestimajadesse

15.10.2009 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata kontrollkäigud Lõuna Politseiprefektuuri Võru ja Valga politseijaoskonna arestimajadesse.

176 Ametijuhend on kinnitatud Ida Politseiprefektuuri politseiprefekti 18.04.2006 käskkirjaga nr 64.

177 Nt Pärnu arestimajas pakutakse õhtuti näiteks üldjuhul putru, Kuressaare arestimajas suppi.

Kõnealustes arestimajades tuvastas õiguskantsler probleeme samuti juba eelnevalt kirjeldatud kitsaskohtadega, milleks oli kinnipeetu isikliku toimiku korrektne vormistamine, lähedaste teavitamine isiku viibimisest arestimajas ning vahistatute viibimine arestimajades koosmõjus puudulike olmetingimustega.

## 6. Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri Narva ja Rakvere politseiosakonna arestimajadesse

03.12.2009 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata kontrollkäigud Ida Politseiprefektuuri Narva ja Rakvere politseiosakonna arestimajadesse.

Kontrollkäigul tutvutud isiklikest toimikutest selgus, et ka Narva ja Rakvere arestimajas on kinnipeetutega seotud materjalide vormistamisel mõningaid puudujääke, millele õiguskantsler oma kontrollkäigu kokkuvõttes tähelepanu juhtis.

Mõlema arestimaja puhul on suurimaks probleemiks amortiseerunud olmetingimused. Lisaks tugevalt amortiseerunud ruumidele (sealhulgas kambritele) ei ole kummaski arestimajas olemas jalutushoovi ning seetõttu ei saa kinnipeetud viibida värskes õhus.

Ebarahuldavatest tingimustest arestimajades võib esile tuua näiteks selle, et mõlema arestimaja kambrites ei ole piisaval määral loomulikku valgust, kuna kambrite aknad on kas peaaegu läbipaistmatutest klaasplokkidest või puuduvad sootuks. Samuti on mõlemas arestimajas muust kambrist eraldamata hügieeninurgad ja Rakveres ei töötanud kinnipeetutele ettenähtud telefoniautomaat.

Amortisatsioonist, loomuliku valguse puudumisest jms tulenevalt on üldine mulje arestimajades rusuv ning jätab ebahügieenilise mulje.

Eespool kirjeldatud olmetingimustele lisaks leidsid Rakvere arestimaja ühes kainestuskambris lavatsikõrgendiku küljel kaks metallist aasa, mille otstarbe kohta väitis arestimaja personal, et sinna aheldatakse käeraudadega agressiivseid kinnipeetavaid. Rakvere politseiosakonna hoones (mitte arestimajas) oli paar väikest kambrit, milles olid sein külge kinnitatud metallist ketid. Ametnikud väitsid, et neid kambreid ei kasutata juba ammu ning kettide otstarvet selgitada ei osatud.

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler Ida Prefektuurile soovitus tagada, et isikute kinnipidamine Narva ja Rakvere arestimajades oleks võimalikult lühiajaline ning üle ühe kuu kestva kinnipidamise korral paigutataks isik ringi Jõhvi arestimajja või koostöös Justiitsministeeriumiga Viru Vanglasse.

Lisaks tegi õiguskantsler Ida Prefektuurile olmetingimustega seonduvalt ettepaneku Rakvere arestimaja kambrit eemaldada eelnevalt kirjeldatud rõngad ning Rakvere politseiosakonnas asuvatest kambritest metallist ketid.

Ida Politseiprefektuur vastas õiguskantsleri ettepanekutele, et Narva ja Rakvere arestimajade juhtidega on kokku lepitud, et kõik kinnipeetud isikud, kelle suhtes on menetlustoimingud teostatud, ja arestialused, kelle suhtes on kohtu poolt määratud pikaajaline arest, saadetakse kaasaegsetele kinnipidamisnõuetele vastavasse Jõhvi arestimajja. Lisaks märgiti, et Rakvere politseijaoskonnas asuvatest kambritest on eemaldatud lavatsikõrgendiku küljes olevad metallist rõngad ja ketid.

## IV. VÄLJASAATMISKESKUS

Õiguskantsler viis 06.05.2009 läbi omaalgatusliku kontrollkäigu Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) väljasaatmiskeskusesse (Kontrollkäik Väljasaatmiskeskusesse, asi nr 7-7/090438).

Väljasaatmiskeskus on Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva KMA (alates 01.01.2010 Politsei- ja Piirivalveameti) struktuuriüksus, mille ülesandeks on väljasaadetavate kinnipidamise otsuste täideviimine. Varasemalt on õiguskantsleri kontrollkäigud väljasaatmiskeskusesse toimunud 2004. ja 2007. aastal.

30.09.2009 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi järelkontrollkäigu väljasaatmiskeskusesse, et kontrollida õiguskantsleri soovitude täitmist.

Järgnevalt on toodud teemade kaupa ülevaade õiguskantsleri soovitudest seoses kontrollkäigul tuvastatud asjaoludega ja KMA vastustest soovitudele. Samuti kirjeldatakse järelkontrollkäigul tuvastatud olukorda soovitude täitmisel ja KMA täiendavat vastust järelkontrollkäigu järel tehtud soovitude täitmise kohta. Lõpetuseks esitatakse järelkontrollkäigu tulemusena tehtud täiendavad soovitud (s.o mida esmasel kontrollkäigul ei tehtud).

Kontrollkäigul tõusetus mitmeid küsimusi seoses turvaabinõude, sh ohjeldusmeetmete kohaldamisega.

Esiteks nähtus kontrollkäigu ajal tutvunud turvaabinõude kohaldamise otsustest, et sisekorraeeskirjade rikkumise korral kohaldatakse turvaabinõusid sageli pikema ajavahemiku jooksul (kuni mitu nädalat) ning enamasti rakendatakse korraga mitut turvaabinõu liiki. Õiguskantsler tegi keskusele soovitude tagada turvaabinõude kohaldamise otsustamisel, et turvaabinõu kohaldamise aluseks oleva vahejuhtumi asjaolusid arvestades kohaldatakse isiku õigusi kõige vähem riivavat turvaabinõu, mis aitab kõrvaldada isikust lähtuvat ohtu, ning turvaabinõu kohaldamine lõpetatakse kohe selle aluseks olevate asjaolude äralangemisel. Samuti tegi õiguskantsler soovitude tagada turvaabinõu kohaldamisel põhjendamiskohustuse järgimine.

KMA märkis kirjalikus vastuses, et väljasaatmiskeskuses kohaldatakse turvaabinõusid soovitudes toodud põhimõtteid järgides ning keskuse ametnikele korraldatakse asutusesisene koolitus, et täiendada teadmisi haldusakti koostamisest, pöörates erilist rõhku põhjendamiskohustusele, proportsionaalsuse põhimõtte järgimisele ja turvaabinõude eesmärgipärasele kasutamisele.

Järelkontrollkäigul selgus, et pärast soovitude tegemist oli keskuses kohaldatud turvaabinõusid vaid meditsiinilistel põhjustel. Seetõttu ei olnud järelkontrollkäigu raames võimalik kontrollida osundatud põhimõtete rakendamist praktikas.

Teiseks selgus kontrollkäigul, et pärast keskusesse vastuvõtmist paigutati kõik isikud turvaabinõu kohaldamise otsuse alusel eraldatud lukustatud ruumi tervise seisundi jälgimiseks, sest puudus info väljasaadetava tervise seisundi kohta. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et seadusest ei tulene alust nimetatud juhul turvaabinõu kohaldamiseks, mistõttu on keskuse sellekohane praktika seadusega vastuolus. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler soovitude muuta turvaabinõude kohaldamise praktikat. Õiguskantsler soovitas ühtlasi, et keskusesse paigutatud isiku tervise seisundi hindamiseks ning üldise väärkohtlemise ohu ennetamiseks tuleb järgida põhimõtet, et keskuse perearst või õde vaataks väljasaadetava läbi vahetult pärast isiku keskusesse vastuvõtmist.

Kirjalikus vastuses teavitas KMA, et on teinud kõik endast oleneva, et vastavat soovitud järgida. Samas ei ole arst keskuses püsivalt ning majanduslike raskuste tõttu ei ole KMA võimeline tagama meditsiiniõde kohalolekut ööpäevaringselt. KMA püüab leida lahendusi olukorra parandamiseks ja praktika muutmiseks selliselt, et see tekitaks võimalikult vähe ebamugavusi keskusesse paigutatud isikule, kuid samas tagaks olukorra, kus oleks välistatud nakkushaiguste levik keskuses.

Järelkontrollkäigul selgus, et keskus jätkas varasemat praktikat, mille kohaselt paigutati isik pärast keskusesse vastuvõtmist tervise seisundi jälgimiseks turvaabinõu kohaldamise otsuse alusel eraldatud lukustatud ruumi. Samuti selgus vestlusest keskuse arsti ning väljasaadetavatega, et meditsiinilist läbivaatust ei korraldatud isikutele kohe pärast saabumist, vaid üldjuhul toimus see pärast nakkushaiguste uuringute vastuse saamist. Seega olid õiguskantsleri vastavad soovitud täitmata ning puudus ka tegevuskava soovitude rakendamiseks.

Eeltoodust tulenevalt kordas õiguskantsler vastava soovitude põhjendusi ning palus esitada üksikasjaliku tegevuskava esmase tervisekontrolliga seotud soovitude täitmiseks.

Oma täiendavas vastuses selgitas KMA, et meditsiiniõde viibib keskuses iga päev ning väljasaadetavad suunatakse pärast keskusesse vastuvõtmist tema vastuvõtule. KMA arvestab õiguskantsleri soovitud muuta turvaabinõude kohaldamise praktikat ning kohaldab meditsiinilise turvaabinõuna isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamist ainult siis, kui isiku tervislik seisund võib tuua kaasa reaalse ohu väljasaadetavate ja teiste isikute tervisele. Sellise otsuse langetamisel lähtutakse isiku enda ütlustest või keskuse meditsiinitöötaja hinnangust.

Kolmandaks selgus kontrollkäigul, et turvaabinõu, sh ohjeldusabinõude (s.o kinnisidumine, käeraud, rahustussärk) kohaldamist ei kooskõlastatud arstiga. Õiguskantsler märkis, et CPT praktikas on töötatud välja garantiid, mida tuleb turvaabinõude ja iseäranis ohjeldamisabinõude kasutamise korral jälgida, sest selles valdkonnas on isikute väärikoheldamise oht väga suur. Eeltoodud arvestades tegi õiguskantsler järgmised soovitud turvaabinõude kohaldamisel arstlikeks konsulteerimiseks: 1) ohjeldusabinõude kohaldamisel, samuti sunni kasutamisel seoses muude turvaabinõude rakendamisega tagada kohene arstlik läbivaatus või teavitada arsti sellest viivitamatult ning korraldada arstlik läbivaatus esimesel võimalusel; 2) kui tegemist on tõsiselt häiritud käitumise, suitsiidse või varasemalt psühhiaatrilist abi vajanud isikuga, tagada psühhiaatrilise konsultatsiooni läbiviimine esimesel võimalusel; 3) kauem kui 2 tundi kestvate ohjeldamisabinõude rakendamise korral igal juhul korraldada psühhiaatriline konsulteerimine; 4) mitmepäevase (agressiivsuse, rahutuse tõttu) eraldamisruumi paigutamise korral viia läbi psühhiaatri konsultatsioon.

KMA teavitas, et kui väljasaadetavate ohjamiseks kasutatakse jõudu, teavitatakse keskuse meditsiinitöötajat. Samuti teavitatakse kohe keskuse meditsiinitöötajat, kui isik seda ise soovib või ametniku initsiatiivist tulenevalt isiku võimalike vigastuste hindamiseks või ravi teostamiseks. Psühhiaatrilise abi osutamise lepingu kohaselt toimub teenuse osutamine üldjuhul üks kord nädalas. Väljasaadetavalt, kelle suhtes on kohaldatud turvaabinõud, küsitakse alati, kas ta soovib psühhiaatri (samuti psühholoogi) vastuvõtule. Suulise sooviavalduse korral tagatakse väljasaadetavale esimesel võimalusel psühhiaatriline ja psühholoogiline konsultatsioon. Vajadusel, näiteks olukorras, kus tegemist on varasemalt psühhiaatrilist või psühholoogilist abi vajanud isikuga, suunab keskuse perearst (teatud juhtudel ka keskuse ametnik) väljasaadetava ka ilma sooviavalduseta psühhiaatri või psühholoogi konsultatsioonile. KMA märkis, et püüab alati võimaluste piires rakendada soovitusi seoses psühhiaatrilise konsultatsiooni kasutamisega.

Järelekontrollkäigul selgus, et turvaabinõude kohaldamisel toimus keskuse meditsiinitöötaja teavitamine ning tema poolt olukorra vahetu hindamine siiski vaid juhul, kui ametnikud või turvatöötajad pidasid seda vajalikuks ning kui meditsiinitöötaja viibis keskuses. Samuti ei hinnatud olukorda vahetult psühhiaater, vaid konsulteerimine toimus psühhiaatri või psühholoogi korralise visiidi ajal. Samuti puudus asutusesisene tegevusjuhised, kuidas teavitamine ja konsulteerimine vastavates olukordades peab toimuma, ning telefoni teel toimuvat konsulteerimist ei registreeritud ega protokollitud.

Eeltoodust nähtus, et keskuse sellekohast praktikast ei olnud muudetud ning vastavate soovitude täitmiseks puudus tegevuskava. Õiguskantsler kordas sellekohaseid soovitusi ning palus esitada üksikasjaliku tegevuskava soovitude täitmiseks.

KMA vastas, et edaspidi teavitatakse turvaabinõude kohaldamisest alati keskuse perearsti ning psühholoogi või psühhiaatri ja väljasaadetava suunatakse esimesel võimalusel keskuse meditsiiniõe ja perearsti vastuvõtule. Ohjeldusabinõude ja sunni kasutamisel tagatakse väljasaadetava kohene arstlik läbivaatus või teavitatakse keskuse perearsti sellest viivitamatult; väljasaadetava palvel kutsutakse talle kiirabi.

Neljandaks selgus kontrollkäigul, et eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isiku üle, kelle suhtes kohaldatakse samaaegselt ohjeldusabinõusid, ei olnud tagatud pidev ja vahetu järelevalve. Seetõttu tegi õiguskantsler soovitusi tagada ohjeldusabinõude kohaldamise korral isiku vahetu ning pidev jälgimine.

KMA kirjalikus vastuses märgiti, et soovitusi täitmiseks muudetakse turvatöötajate juhised, sätestades selles 5–10-minutilise kontrollimise kohustuse. Soovitus täidetakse ametnike ja turvatöötajate koostöös ning ohjeldusabinõude kohaldamise ajal jälgitakse isikut 5–10-minutilise intervalliga.

Järelekontrollkäigu raames selgus, et turvatöötajate juhised oli muutmata. Keskuse juhataja selgitas, et sisuliselt tähendaks see ühe turvatöötaja ametikoha juurde loomist, milleks KMA-l puudusid vahendid. Seega puudus keskuses tegevuskava vastava soovitusi täitmiseks.

Õiguskantsler kordas vastavat soovitusi ning selgitas täiendavalt, et eesmärk on tagada isiku vahetu ja pidev jälgimine ning ära hoida võimalik enesekahjustamine jms. Väljasaatmiskeskuse tingimusi arvestades tegi õiguskantsler soovitusi, et ohjeldusabinõude kohaldamise korral tuleb tagada isiku vahetu ning pidev jälgimine, ning selleks tuleks isiku olukorda kontrollida vähemalt 5-minutilise intervalli järel. See tähendab, et kontrollikohustuse puhul tuleb silmas pidada konkreetse isiku olukorda. Kui isiku seisund seda tingib, ei pruugi 5-minutilise intervalli järel kontrollimine olla piisav ning võib olla vajalik isiku pidev jälgimine. Seda tuleb otsustada lähtudes konkreetse vahejuhtumi asjaoludest ning isiku seisundist. Seega ei ole vastava soovitusi täitmiseks piisav turvatöötajate juhised konkreetse ajalise intervalli fikseerimine, millise aja jooksul peab isikut kontrollima, vaid silmas tuleb pidada iga üksikjuhu asjaolusid.

KMA teavitas, et tagab ohjeldusabinõude kohaldamise korral isiku vahetu ning pideva jälgimise ning isiku olukorra kontrollimise vähemalt 5-minutilise intervalli järel ning muudab vastavalt ka turvatöötajate tööjuhendit. Ühtlasi nõustus KMA õiguskantsleri seisukohaga, et isiku jälgimist tuleks otsustada lähtudes iga üksikjuhu asjaoludest ning et selle soovitusi täitmiseks ei ole piisav turvatöötajate juhised konkreetse ajalise intervalli fikseerimine.

Viiendaks selgus kontrollkäigul, et isikute saatmisel väljaspool keskust kasutati käeraudu, kuigi käeraudade kasutamist ei olnud väljaspool keskust viibimise loale märgitud ega käeraudade kasutamist põhjendatud. Sellest tulenevalt tegi

õiguskantsler soovitus tagada väljaspool keskust viibimisel isiku suhtes käeraudade kasutamise otsustamine järgides pädevuse, vormistamise ja sisulise õiguspärasuse nõudeid. Samuti tuvastas õiguskantsler, et vastavad otsused sisaldavad ka muid vormistuslikke puudujääke, mistõttu tegi õiguskantsler soovitus tagada, et turvaabinõu kohaldamise otsustele oleks märgitud kogu asjassepuutuv informatsioon, sh turvaabinõu kohaldamise algusaeg kellaajaliselt.

KMA kirjalikus vastuses oli toodud, et ametnike tähelepanu juhitakse vajadusele vormistada täpsemalt käeraudade kasutamine keskest eemal viibimise ajal ja suurendada turvaabinõude kohaldamise otsuste vormistamise detailsust. Saatmisel ohjeldusabinõuna käeraudade kasutamise puhul hinnatakse väljasaadetava põgenemiskalduvust, agressiivsust, samuti isiku eelnevat, praegust ja võimalikku käitumist, samuti saatemeeskonna võimet ohuolukorras tagada enda ja kõrvalseisjate turvalisus ning põgenemise reaalselt ohtu. Ohjeldusabinõude kasutamise kohta tehakse vastav märke väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loale.

Järelkontrollkäigu raames nähtus toimikutest, et käeraudade kasutamise puhul oli väljaspool keskust viibimise loale ning saateplaanile lisatud viide õiguslikule alusele ning üldsõnaline põhjendus (“käitumine võib olla ettearvamatu”). Dokumentidest ei nähtunud aga faktilisi põhjendusi, millistest asjaoludest tulenevalt peeti isiku käitumist ettearvatuks. Seega oli hinnang isikute käitumisele seostamata KMA vastuses toodud faktiliste asjaoludega, mida ohuhinnangu puhul arvesse võetakse.

Õiguskantsler selgitas, et käeraudade kasutamise korral tuleb lisaks üldsõnalisele hinnangule isiku käitumise kohta esitada ka faktilised (olustikulised) põhjendused, mille tõttu on isiku käitumisele vastav hinnang antud. Eeltoodust tulenevalt palus õiguskantsler tagada käeraudade kasutamisel põhjenduskohustuse järgimise, nii et välja oleks toodud käeraudade kasutamise faktilised põhjendused.

KMA teatas vastuseks, et tagab väljaspool keskust viibimisel isiku suhtes käeraudade kasutamise otsustamisel pädevuse, vormistamise ja sisulise õiguspärasuse nõuete järgimise. Käeraudade kasutamisel tagatakse põhjendamiskohustuse järgimine nii, et välja on toodud käeraudade kasutamise faktilised põhjendused. Samuti märgitakse turvaabinõu kohaldamise otsustele kogu asjassepuutuv informatsioon, sh turvaabinõu kohaldamise algusaeg kellaajaliselt.

Kuudendaks selgus kontrollkäigul, et keskest puudus ülevaatlik turva- ja ohjeldusabinõude kohaldamise register, mistõttu oli keeruline kontrollida vastavate juhtude esinemise sagedust ja asjaolusid. Õiguskantsler tegi soovitus seada keskest sisse ülevaatlik turvaabinõude kohaldamise register, milles tuleb märkida kõik turvaabinõude kohaldamise juhud, kohaldatava turvaabinõu tüüp, turvaabinõu kohaldamise põhjendus, kohaldamise ajavahemik, märkused arstliku konsulteerimise ning tervisekahjustuse esinemise kohta.

KMA teatas kirjalikus vastuses, et kõik turvaabinõude kohaldamise andmed registreeritakse Eestis seadusliku aluseta viibinud ja viibivate isikute andmekogus, kuid selles puudub võimalus teha abinõude kohaldamise asjaolude kohta detailseid statistilisi päringuid. Vastav ettepanek edastatakse Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele ning selles osas täiendatakse infosüsteemi koheselt rahaliste vahendite eraldamisel.

Järelkontrollkäigu raames selgus, et vastava soovitus täitmine infosüsteemi täiendamise näol ei ole rahaliste vahendite piiratuse tõttu lähiajal tõenäoline. Õiguskantsler märkis, et vastavat registrit on võimalik pidada keskest siiski ka käepärasemate vahenditega (nt paberikandjal või elektroonilise tabelina) kuni vastava infosüsteemi täiendamiseni. Eeltoodust tulenevalt kordas õiguskantsler soovitus vastava registri viivitamatuks sisseseadmiseks keskest ning palus teavitada, kuidas KMA kavatses soovitus täita.

KMA vastas, et turvaabinõude kohaldamise aja ja asjaolude kohta on informatsioon kajastatud KMA infosüsteemis. Kirjeldatud info raamatu kujul kajastamiseks selgitab KMA koostöös Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega välja võimalused vastavate arenduste realiseerimiseks vajalike rahaliste vahendite leidmiseks.

Lisaks probleemidele turvaabinõudega ilmnes kontrollkäigul, et väljasaatmiskeskuses pakutavad ajasisustamisvõimalused olid piiratud. Eelkõige oli tegemist passiivsete ajasisustamise võimalustega, väga piiratud oli eesmärgipäraste tegevuste ring. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler soovitus kaaluda keskest pikemaajaliselt kinnipeetavatele isikutele pakutavate tegevuste ringi laiendamist, arvestades niipalju kui võimalik konkreetse isiku vajadusi.

KMA kirjalikus vastuses selgitati, et keskmine väljasaatmiskeskuses kinnipidamise kestvus on kuni 3 kuud ja suuri muutusi vaba aja sisustamise osas ei ole vaja teha. Võimalusel täiendatakse raha eraldamise korral ajasisustusvahendeid. Peamiselt on kaalumisel raamatute ostmine, sest väljasaadetavate kasutuses olev kirjandus on iseloomult aegunud.

Järelkontrollkäigu raames selgus vestlustest väljasaadetavatega, et ajasisustusvõimalused olid iseäranis piiratud siinses regioonis vähemlevinud keelte kõnelejal – täielikult puudusid nt araabiakeelsed raamatud, ajakirjad, telesaated jne. Samas viibisid järelkontrollkäigu ajal keskest mitmed ainult araabia keelt kõnelevad isikud. Ühtlasi juhtis õiguskantsler tähelepanu kontrollkäigul selgunud asjaolule, et ajavahemikus 01.05.2007–01.05.2009 oli keskest kauem kui 6 kuud kinni peetud 11 isikut, maksimaalne kinnipidamise kestus sel ajavahemikul oli 20 kuud. Järelkontrollkäigu toimumise ajal oli üks isik viibinud keskest 1 aasta ja 3 kuud, samuti oli üks isik viibinud keskest üle 6 kuu.

Eeltoodud arvestades kordas õiguskantsler soovitus keskuses viibivate isikute jaoks ajasisustusvõimaluste täiendamiseks. Keskuses viibivate isikute päritolu arvestades palus õiguskantsler kaaluda ka võimalust laiendada erinevates keeltes kättesaadavaid ajasisustusvõimalusi ning teda teavitada täpsemast tegevuskavast selle soovituse täitmisel.

KMA vastas, et keskus arvestab ka edaspidi väljasaadetavate huvidega ning lubab neile pakiga tuua ajaveetmisvahendeid, mille omamine ei ole keskuses keelatud. Keskus võimaldab väljasaadetavatel tegeleda loovate aladega: joonistamise, maalimise, käsitööga. Väljasaadetavale, kes on tegelenud maalimisega, on toodud pakina maalimistarbeid ning ka keskuses on olemas joonistusvahendid. KMA püüab täiendada keskuse lugemisvara selliselt, et esindatud oleksid raamatud võimalikult paljudes keeltes, mida keskuses käesoleval ajal räägitakse. Lugemisvara püütakse tulevikus sama põhimõtte kohaselt täiendada.

Samuti selgus kontrollkäigul, et keskusesse paigutatud isikutele jagatavas infomaterjalis puudus info teatud õiguste kohta. Seetõttu tegi õiguskantsler soovitus muuta infomaterjalis toodud teavet järgnevate küsimuste kohta: 1) lisada teave, et isikul on keskusesse paigutamisel õigus keskuse kulul teavitada kinnipidamisest oma lähedasi; 2) lisada teave, et isikul on õigus pöörduda õiguskantsleri poole, kui tal on keskuse tegevuse suhtes kaebusi, ning vastav pöördumine edastatakse tasuta; 3) täiendada tõlkimist puuduvat alajaotist ning tuua sõnaselgelt välja isiku õigus saada tõlge teda puudutavatest koormavatest haldusaktidest.

KMA kirjalikust vastusest kontrollkäigu järel tehtud soovitudele nähtus, et infomaterjalide uuendamise protsessis täiendab KMA nende sisu isiku õigusega teavitada kinnipidamisest oma lähedasi. KMA märkis aga, et infomaterjalis on olemas viide võimalusele pöörduda õiguskantsleri poole keskuse kulul, kui isikul puuduvad selleks rahalised vahendid vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 26<sup>11</sup> lõikele 6. Samas ei pidanud KMA vajalikuks lisada infomaterjalidesse kohustust tõlkida isiku suhtes koormavaid haldusakte. Senise praktika kohaselt informeeritakse isikut tõlgi kaasamise võimalusest isiku kulul (nagu seda sätestab haldusmenetluse seadus) ning talle tagatakse tõlge haldusakti resolutiivosast, erandkorras võidakse tõlkida isikule kirjalikult kogu haldusakt. Kuna KMA ametnikud valdavad keskuses kinni peetavate isikute seas enamlevinud keeli, tõlgitakse isikutele haldusakt suuliselt ning veendatakse, et isik sai sellest aru. Haldusaktide täielikuks tõlkimiseks puuduvad KMA-l rahalised vahendid.

Järelkontrollkäigul selgus, et infomaterjali oli lisatud lause: “Väljasaadetaval on õigus ühele Eesti-sisesele telefonikõnele Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kulul, et teavitada kinnipidamisest oma lähedasi”. See oli lisatud ka vene- ja ingliskeelsetesse materjalidesse. Keskuse juhataja selgitas, et teatud juhtudel võimaldatakse helistada ka välisriiki, kuid kontrollitakse telefoninumbri vastavust isiku tülustega ning vastuolude esinemisel kõne sihtriigi osas telefonikõnest keeldutakse.

Õiguskantsler selgitas järelkontrollkäigu tulemusena täiendavalt järgmisi infomaterjalis toodud teavet puudutavaid küsimusi.

Vastavalt PS § 21 lg 1 esimesele lausele teatatakse igapähele, kellelt on võetud vabadus, viivitamatult talle arusaadavas keeles ja viisil vabaduse võtmise põhjus ja tema õigused, ning antakse võimalus teatada vabaduse võtmisest oma lähedastele. Samuti peab CPT võimalust teavitada kinnipidamisest kolmandat isikut väga oluliseks väärtkohtlemise ennetamise garantiiks. Õiguskantsler selgitas, et vastavat õigust – teavitada kinnipidamisest oma lähedasi – tuleb sisustada avaralt ning jätta isikule teatud valik, kellele kinnipidamisest teatada. Samuti pidas õiguskantsler põhjendamatuks infomaterjalidesse lisatud piirangut, et isikul on võimalik helistada vaid Eesti-sisesele. Nagu märgitud, selgus järelkontrolli raames, et tegelikult võimaldatakse keskuses teatud juhtudel teavitada ka väljaspool Eestit viibivaid isikuid.

Infomaterjalis on toodud viide, mille kohaselt on väljasaadetaval õigus rahaliste vahendite puudumisel saada keskuselt abi Eesti riigiasutustega kirjavahetuse pidamisel. Seega sisaldab infomaterjal üldsõnalist viidet võimalusele pöörduda riigiasutuste poole ning et pöördumine edastatakse keskuse kulul vaid juhul, kui isikul puuduvad rahalised vahendid. Õiguskantsler selgitas sellega seoses, et vastavalt ÕKS §-le 24 peab juhul, kui õiguskantslerile esitab avalduse kinnipeetav, asjaomane asutus edastama selle viivitamata oma kulul aadressaadile sisu kontrollimata. Seega tuleb õiguskantslerile adresseeritud pöördumine edastada õiguskantslerile keskuse kulul sõltumata sellest, kas isikul on rahalisi vahendeid. Samuti asus õiguskantsler seisukohale, et infomaterjalides on vaja tuua välja selgesõnaline viide õiguskantsleri poole pöördumise õiguse kohta, arvestades õiguskantsleri pädevust, kuna õiguskantsleri tegevus on otseselt seotud kinnipidamistingimuste kontrollimisega.

Tõlkimise korraldamise osas juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et KMA oli selgitanud vastuses teabe nõudmisele, et väljasaadetavatele tõlgitakse kirjalikult kõik nende suhtes tehtud keelduvad otsused neile arusaadavasse keelde; ülejäänud väljasaadetavate suhtes tehtud otsused, kirjavahetus jms tõlgitakse väljasaadetava soovil neile arusaadavasse keelde. 2007. aastal tegi õiguskantsler ettepaneku keskuses mõistlikkuse põhimõttest lähtuvalt tõlkida vastused väljasaadetavate avaldusele kirjalikus vormis keelde, millest nad aru saavad. Seega oli õiguskantsler juhtinud KMA tähelepanu asjaolule, et keskuse iseloomu arvestades on hea halduse põhimõttest tulenevalt vajalik väljasaatmiskeskuses tagada tõlge haldusorgani vastustest väljasaadetavate pöördumistele, aga iseäranis koormavatest haldusaktidest suuremal määral, kui haldusmenetluse seaduses sätestatud üldine regulatsioon tõlkimise osas ette näeb. Samuti oli KMA õiguskantslerile teatanud, et keskuses korraldatakse tõlkimist vastavalt. Samas nähtub infomaterjalist, et tõlgi kaasamise korral peab väljasaadetav ise kandma tõlkimisega kaasnevad kulud, milleks väljasaadetaval ei pruugi olla vahendeid. Seega annab infomaterjal väljasaadetavale tema õiguste kohta eksitavat infot.



Eeltoodust tulenevalt palus õiguskantsler teha infomaterjalis järgnevad täiendused: 1) lisada infomaterjalidesse õigus teavitada kinnipidamisest oma lähedasi ning eemaldada piirang, mille kohaselt on võimalik helistada vaid Eesti-siselt; 2) lisada infomaterjalidesse teave õiguse kohta pöörduda õiguskantsleri poole keskuse kulul, tuues välja ka õiguskantsleri pädevus; 3) lisada infomaterjalidesse teave, et väljasaadetaval on õigus saada tema suhtes tehtud koormavatest haldusaktidest ning muudest keelduvatest otsustest kirjalik tõlge talle arusaadavasse keelde; ülejäänud väljasaadetavate suhtes tehtud otsused, kirjavahetus jms tõlgitakse väljasaadetava soovil talle arusaadavasse keelde.

KMA täiendavast vastusest nähtus, et infomaterjalidesse viiakse muudatus, mille kohaselt “väljasaadetaval on õigus telefonikõnele Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti kulul, et teavitada kinnipidamisest oma lähedasi”. Samas märkis KMA, et ei saa kinnitada, et Politsei- ja Piirivalveameti eelarvelised vahendid võimaldavad tagada telefonikõne sooritamist väljapoole Eestit. Ühtlasi lisatakse infomaterjali punkt, et “väljasaadetaval on õigus pöörduda KMA kulul õiguskantsleri poole, kui tal on keskuse tegevuse suhtes kaebusi”. Samas märkis KMA, et ei pea tõlkimist puudutava alajaotise täiendamist vajalikuks, kuna väljasaadetavatele tõlgitakse keskuse otsused kirjalikult vastavalt KMA rahaliste vahendite olemasolule. Juhul kui KMA eelarve seda lubab, tõlgitakse väljasaadetavatele arusaadavasse keelde lisaks isiku õigusi kitsendavatele otsustele ka ülejäänud keskuse vastused. Samuti on haldusmenetluse seaduse kohaselt isikul kohustus ise hoolitseda tõlgi kaasamise eest, kui ta ei mõista eesti keelt.

Lisaks eelkirjeldatud probleemidele seoses turvaabinõudega, ajaveetmisvõimaluste ja infomaterjalidega kordas õiguskantsler kontrollkäigu tulemusena juba 2007. aastal väljasaatmiskeskusele tehtud soovitus tagada keskses pikemaajaliselt viibivatele isikutele võimalus kasutada külmkappi. KMA kirjalikust vastusest nähtus, et KMA ei pea külmkapi soetamist otstarbekaks. Järelkontrollkäigu tulemusena kordas õiguskantsler soovitus võimaldada keskses pikemaajaliselt viibivatele isikutele kasutada külmkappi. KMA teatas vastuseks, et on endiselt seisukohal, et külmkapi soetamisega kaasnevad ohud väljasaadetavatele ning keskusele on proportsionaalselt suuremad kui sellega kaasnevad hüved, ning ei pea seetõttu külmkapi soetamist otstarbekaks.

Arvestades järelkontrollkäigu raames tõusetunud küsimusi seoses õiguskantsleri soovitude täitmisega ning tõhustamiseks võimaliku väärkohtlemise ennetamise garantiisid, esitas õiguskantsler järelkontrollkäigu tulemusena järgmised täiendavad soovitused:

- 1) tagada, et isikul oleks võimalik teavitada kinnipidamisest oma lähedasi või muud isikut omal valikul ning tagada teavitamise õigus ka väljaspool Eestit, kui väljasaadetav seda soovib;
- 2) dokumenteerida väljasaadetava toimikus, et väljasaadetaval on olnud võimalik kolmandat isikut kinnipidamisest teavitada ning selleks lisada toimikusse teave helistamise aja ning telefoninumbri kohta koos väljasaadetava kinnitusega;
- 3) täiendada turvaabinõude kohaldamise otsuse blanketti nii, et sellel oleks fikseeritud, kas ja millal on keskuse meditsiinitöötaja ning psühhiaater isiku läbi vaadanud, tema olukorda hinnanud või millal on toimunud telefoni teel konsulteerimine;
- 4) protokollida telefoni teel toimunud konsultatsioonid meditsiini personaliga;
- 5) lisada kõikidele keskses vormistatud dokumentidele, mida on väljasaadetavale temale arusaadavasse keelde tõlgitud, märge suulise tõlkimise kohta ning talletada toimikus koopia kirjalikust tõlkest. Vastavast märkest peaks nähtuma, millal, millises ulatuses ja kes dokumendi tõlkis (sh nimi ning staatus (ametnik, tõlk)) ning väljasaadetava kinnitus tõlkimise kohta.

KMA teavitas, et täiendab infomaterjali lähedaste kinnipidamisest teavitamise osas. Samuti lisatakse edaspidi väljasaadetava toimikusse kirjalik taotlus telefonikõne tegemiseks koos märkega selle kohta, et väljasaadetaval on võimaldatud KMA kulul enda lähedast teavitada enda kinnipidamisest keskses, ning seal kajastub helistamise aeg, telefoninumber ja väljasaadetava kinnitus. Ühtlasi rakendatakse keskses edaspidi praktikat, mille kohaselt tehakse turvaabinõude kohaldamise otsuse juurde ettekande vormis märge keskuse meditsiinitöötaja, psühholoogi või psühhiaatriga konsulteerimise kohta (konsulteerimise aeg ja viis). Turvaabinõude kohaldamise registreerimise raamatusse kantakse muuhulgas ka kokkuvõtte arsti, psühholoogi või psühhiaatriga konsulteerimise sisust. Edaspidi lisatakse kõik kirjalikud tõlked väljasaadetava toimikusse originaaldokumentide juurde. Suuliste tõlgete kohta teeb ametnik märke vastava avalduse resolutsioonilehele, samuti võetakse avaldusele kirjalik kinnitus tõlke saamise kohta väljasaadetavalt.

Täiendavalt kerkisid järelkontrollkäigul esile küsimused seoses väljasaadetavate registreerimise, tõlkimise, kokkusaamise võimaldamise, kokkusaamisele tulnud isikute karistusregistri andmete kontrollimise, terviseuringute vabahtlikkuse, hambaravi võimaldamise ning päevakava paindlikkusega. Nimetatud küsimustes kujundab õiguskantsler seisukoha täiendavalt.

Õiguskantsler korraldab täiendava järelkontrollkäigu väljasaatmiskeskusesse soovitude täitmise kontrollimiseks 2010. aastal.

## V. KAITSEVÄGI

### 1. Üldisloomustus

Eestis oli ülevaateperioodil 9 väeüksust, millesse kutsealuseid kutsuti täitma oma kaitseväeteenistuskohustust. Kõik väeüksused, milles ajateenistust läbi viiakse, kuuluvad õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse järelevalve alla.

Õiguskantsler teostas ülevaateperioodil 4 kontrollkäiku väeüksustesse: 22.07.2009 staabi- ja sidepataljoni, 28.08.2010 suurtükiväepataljoni, 12.10.2009 mereväebaasi ja 09.11.2009 logistikapataljoni.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtus õiguskantsler eelkõige vajadusest teostada kontrollkäik kõikidesse ajateenijate väljaõppega tegelevatesse väeüksustesse vähemalt kord kolme aasta jooksul. Kontrollkäikude toimumise aja planeeris õiguskantsler tavapäraselt ajateenijate väeüksustesse esmakordse saabumise aja lähedusse. Teisisõnu planeeris õiguskantsler kontrollkäigu sellele ajale, mis vahetult järgnes uute ajateenijate väeüksustesse saabumisele.

Ülevaate aasta jooksul tehtud kontrollkäikude raames õiguskantsler läbivaid (s.o kõikides väeüksustes esinenud) kitsaskohti ei tuvastanud. Siiski võib välja tuua mõningad puudused, mis esinesid vähemalt kahes kontrollialuses väeüksuses.

Nimelt ilmnis kontrollkäikude raames, et väeüksustel ei ole alati täit ülevaadet ajateenijatele määratud distsiplinaarkaristuste arvust ja koosseisust. Näiteks puudus selge ülevaade ajateenijatele määratud lisatoimkondadest mereväebaasil ja logistikapataljonil.

Samuti ilmnis kontrollkäikudel, et ajateenijate kaitseväealaste õigusaktide nõuetest üleastumisel on väeüksustes sisse seatud nn "miinuste süsteem," mille kohaselt saab ajateenija iga vähetähtsa rikkumise eest miinuse, ning teatud arvu miinuste kogumisel karistatakse ajateenijat distsiplinaarkorras. Kuigi miinuste süsteemi kasutamist võib õiguskantsleri hinnangul pidada põhimõtteliselt lubatavaks, kätkeb nimetatud süsteem endas mõningaid probleeme, mille vältimiseks tegi õiguskantsler väeüksustele soovitusi tagada, et ajateenija saaks teada, millise üleastumise eest ta miinuse sai ning distsiplinaarmenetluse läbiviimisel ning haldusaktide andmisel järgida haldusmenetluse seaduses sätestatud nõudeid.

### 2. Staabi- ja sidepataljon

Esimese kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi staabi- ja sidepataljonis. Staabi- ja sidepataljon on kaitseväge juhataja alluvuses olev väeüksus.

Kontrollkäigul avastas õiguskantsler mõningaid vajakajäämisi ning tegi staabi- ja sidepataljonile 3 soovitusi erinevate puuduste kõrvaldamiseks.

Kontrollkäigul selgus, et staabi- ja sidepataljonis on ajateenijate kaitseväealastest õigusaktidest üleastumiste märkimiseks sisse seatud miinuste süsteem, mille kasutamisega kaasnevatele ohtudele õiguskantsler tähelepanu juhtis (vt eespool).

Kontrollkäigul selgus, et ajateenijate distsiplinaarkorras lisatoimkonnaga karistamise puhul viiakse menetlus läbi ning ka karistus määratakse suuliselt. Õiguskantsler juhtis väeüksuse tähelepanu sellele, et kehtiva õigusliku regulatsiooni kohaselt on küll lisatoimkonna määramine suuliselt võimalik, kuid teatud menetlustoimingud tuleb kirjalikult protokollida. Samuti soovitas õiguskantsler väeüksusel edaspidi ajateenijale distsiplinaarkaristusi määrata kirjalikult.

Staabi- ja sidepataljon leidis vastuses õiguskantslerile, et igas olukorras (nt väliõppustel) ei ole menetluse läbiviimine ning karistuse määramine kirjalikult võimalik või on äärmiselt raskendatud. Samas selgitas väeüksus, et ajateenijal on siiski võimalik küsida selgitusi määratud karistuse ja selle vaidlustamise kohta. Samuti lisis väeüksus, et pärast takistavate asjaolude äralangemist on ajateenijal soovi korral võimalik saada ülemalt kirjalik haldusakt määratud distsiplinaarkaristuse kohta.

Kontrollkäigu raames selgus ka, et ajateenija taotlusele väljaluba saada on staabi- ja sidepataljon vastanud pigem pinnapealselt ning vastus on vajaliku põhjalikkusega põhistamata. Õiguskantsler soovitas staabi- ja sidepataljonil ajateenijatele väljaloo andmisel ja kehtetuks tunnistamisel järgida õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Staabi- ja sidepataljon leidis, et väljaluba on pataljoniülema tunnustus ajateenijale ning seda võidakse anda ajateenijale, kes on olnud silmapaistevee nii käitumise ja olemuse poolest kui ka tubli väljaõppes.

### 3. Suurtükiväepataljon

Teise kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi suurtükiväepataljonis. Suurtükiväepataljon on Kirde Kaitseringkonna koosseisus olev väeüksus, mille rahuaegseks põhitegevuseks on suurtükiväealase väljaõppe andmine.

Kontrollkäigul avastas õiguskantsler mõningaid puudujääke ning tegi suurtükiväepataljonile 2 soovitus vajakajäämistele kõrvaldamiseks.

Kontrollkäigul selgus, et ajateenistusse saabumisel kuuluvad ajateenijate asjad läbivaatusele, kusjuures läbivaatuseks rivistati ajateenijad tüksteise kõrvale ning paluti neil oma isiklikud asjad asfaldile laotada. Õiguskantsler soovitas suurtükiväepataljonil tagada, et asjade läbivaatuse käigus ei peaks ajateenijad oma isiklikke asju asetama maapinnale ning asju ei peaks näitama neile, kellel nende nägemiseks vajadus puudub.

Kirde Kaitseringkond vastas õiguskantslerile, et edaspidi on ajateenijate asjade läbivaatusel privaatsus tagatud.

Ka ilmnis kontrollkäigu raames ajateenijatega läbiviidud vestlustest, et ajateenijad peavad igal pühapäeval kohustuslikus korras osalema kaplani tunnis. Suurtükiväepataljoni juhtkond kinnitas aga, et nimetatud kaplani tunnist osavõtt on vabatahtlik.

Õiguskantsler soovitas suurtükiväepataljonil ajateenijatele selgitada, et kaplani tunnist osavõtt on vabatahtlik.

Kirde Kaitseringkond selgitas, et kaplani tunnid ei sisalda usu- või religiooniõpet, vaid puudutavad eelkõige üldist moraali ja käitumist kaitseväs. Kirde Kaitseringkonna hinnangul on usu- ja religiooniõpetus olnud ja on ka edaspidi vabatahtlik ning seda on ajateenijatele veel kord üle selgitatud.

### 4. Mereväebaas

Kolmanda kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi mereväebaasis. Mereväebaas on mereväe ülema alluvuses olev väeüksus, mille põhiülesanneteks on väljaõppe planeerimine ja korraldamine ning logistilise kaldatoetuse tagamine.

Kontrollkäigul avastas õiguskantsler mõningaid puudusi ning tegi mereväebaasile 4 soovitus mereväebaasi praktika parandamiseks.

Kontrollkäigu raames ilmnis, et mereväebaasil puudub selge ja ühene ülevaade sellest, milliseid distsiplinaarkestusi ja kui palju on ajateenijatele määratud. Õiguskantsler soovitas mereväebaasil edaspidi pidada arvestust määratud distsiplinaarkestuste arvu ning koosseisu üle.

Mereväebaas vastas õiguskantslerile, et distsiplinaarkestuste arvestust peetakse kaitsevälase ergutuste ja distsiplinaarkestuste arvestuse lehel.

Kontrollkäigu raames selgus, et mereväebaasis on ajateenijate distsipliinirikumiste märkimiseks sisse seatud miinuste süsteem. Õiguskantsler soovitas mereväebaasil tagada, et ajateenijate distsiplinaarkorras karistamise puhul järgitaks haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid.

Mereväebaas vastas, et teenistuse ülemaid on teavitatud miinuste süsteemi vastuolust seadusega ning nimetatud süsteemi kasutamine on keelatud.

Kontrollkäigu raames ilmnis, et ajateenijate erinevate õiguste kasutamise määrad (külaliste vastuvõtmine, mobiiltelefoni kasutamine, sõdurikodu külastamine jmt) on mereväebaasis ebaühtlane. Õiguskantsler soovitas mereväebaasil võtta tarvitusele meetmed tagamaks ajateenijate võrdne kohtlemine õiguste kasutamisel.

Mereväebaas vastas, et ajateenijate võrdse kohtlemise tagamiseks õiguste kasutamisel on plaanis õiguste kasutamine reguleerida allüksuste sisekorraeskirjas, mis mereväebaasi vastuse koostamise hetkel oli läbivaatamisel.

Kontrollkäigu raames selgus, et mereväebaasi pääsلاس asuva kinnipidamisruumi sisustus ei vastanud õigusaktides kehtestatud nõuetele.

Õiguskantsler soovitas mereväebaasil kinnipidamisruum sisustada selliselt, et tagatud oleks ohutu ning väärikas kinnipidamine, ning eraldada tualett ülejäänud kambrist.

Mereväebaas vastas, et kinnipidamisruumi sisustamisel arvestatakse sellega, et nimetatud ruum on mõeldud enda või teiste vastu agressiivselt käituvate inimeste lühiajaliseks kinnipidamiseks, ning seetõttu ei pea mereväebaas otstarbekaks paigutada kinnipidamisruumi asju, mille abil võib kinnipeetu ennast või teisi vigastada. Mereväebaas selgitas ühtlasi, et tualett eraldatakse ülejäänud kambrist kõrgendatud vaheseinte abil.

## 5. Logistikapataljon

Neljanda kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi logistikapataljonis. Logistikapataljon on Kaitseväe Logistikakeskuse koosseisus olev väeüksus, mille põhiülesandeks on muuhulgas kaitseväe logistilise erialaväljaõppe tagamine ning logistiliste ülesannetega sõjaaja, sõjalise operatsiooni ja reservüksuste ettevalmistamine.

Kontrollkäigu raames tuvastas õiguskantsler mõningaid kitsaskohti ning tegi 5 soovitus nende vältimiseks.

Kontrollkäigul selgus, et logistikapataljonil puudus selge ülevaade ajateenijatele määratud distsiplinaarkaristuste arvust ja koosseisust. Õiguskantsler soovitas logistikapataljonil pidada täpset arvestust kõikide ajateenijatele määratud distsiplinaarkaristuste üle.

Logistikapataljon vastas, et kogu isikkoosseisu instrueeritakse, et kolme päeva jooksul tuleb kanda vastutava isiku poolt kaitseväelase suhtes rakendatud ergutused ja distsiplinaarkaristused kaitseväelase ergutuste ja distsiplinaarkaristuste arvestuse lehele. Logistikapataljon vastas ka, et vajaduse korral viib väeüksuse jurist läbi vastava koolituse.

Kontrollkäigu raames tuvastas õiguskantsler, et logistikapataljoni kodukorra kohaselt on ajateenijatel võimalik külastajaid vastu võtta kord nädalas ühe tunni vältel. Logistikapataljoni juhtkond selgitas, et nimetatud ajavahemik on üksnes n-õ kontrollaeg ning ajateenijal on võimalik külaliste vastuvõtmise aega pikendada. Õiguskantsler tuvastas, et kodukord ei sisaldanud ajateenija õigust külastusaja pikendamisele ega ka pikendamise menetluse regulatsiooni. Seetõttu soovitas õiguskantsler logistikapataljonil muuta kodukorda selliselt, et ajateenijatel oleks võimalik üheselt aru saada, et ühetunnine külastusaeg nädalas ei ole maksimum.

Logistikapataljon vastas, et kodukorda muudetakse selliselt, et ajateenijatel oleks võimalik üheselt aru saada, et ühetunnine külastusaeg nädalas ei ole maksimum.

Kontrollkäigul selgus, et ajateenijad peavad külastajaid vastu võtma kas lageda taeva all või kütteta varjualuses. Õiguskantsler soovitas väeüksusel tagada, et ajateenijatel oleks võimalik külastajaid vastu võtta köetavas siseruumis.

Logistikapataljon selgitas, et ruumikitsikusest tingituna ei ole võimalik tagada, et ajateenijad saaksid külastajaid vastu võtta köetavas siseruumis. Logistikapataljon mõõnis, et külaliste vastuvõtmise tingimused ei ole talvel kõige paremad, kuid vajaduse korral pannakse välja suur köetav sõduritelk, vajadusel ka mitu.

Kontrollkäigul ilmnis, et logistikapataljoni kodukorra punkti, mille kohaselt on haigetel keelatud külastajaid vastu võtta, sisustatakse selliselt, et külastajate vastuvõtmine on keelatud kõikidele ajateenijatele, kellele on määratud mõni kodukorras loetletud režiimidest (muuhulgas nt režiim, mille järgi ajateenija käib küll kõikides tundides, kuid füüsilisi sooritusi kaasa ei tee). Õiguskantsler leidis, et külastajate vastuvõtmise keelamine ei tohiks olla režiimi määramisega automaatselt kaasnev tagajärg ja soovitas logistikapataljonil edaspidi võimaldada külastajaid vastu võtta kõikidel ajateenijatel, v.a neil, kelle tervislik seisund seda ei võimalda.

Logistikapataljon vastas, et kodukorra punkte muudetakse selliselt, et ka haigetel, kelle tervislik seisund seda võimaldab, oleks võimalik külastajaid vastu võtta.

Kontrollkäigu raames selgus, et ajateenijate logistikapataljoni saabumisel esmase tervisekontrolli teostamise ajal viibis läbivaatusruumis lisaks läbivaatusele saabunud ajateenijale ja meditsiinitöötajale ka kõrvalisi isikuid. Õiguskantsler leidis, et eelkirjeldatud juhul on tegemist delikaatsete isikuandmete töötlemise nõuete rikkumisega.

Õiguskantsler soovitas logistikapataljonil edaspidi tagada, et ajateenija esmase tervisekontrolli teostamise ajal ei viibiks ruumis kõrvalisi isikuid, kellel ei ole delikaatsete isikuandmete töötlemise õigust.

Logistikapataljon vastas, et on antud vastav korraldus, et ajateenijate tervisekontrolli teostamise ajal ei viibiks ruumis kõrvalisi isikuid.

## VI. VANGLAD

### 1. Üldiseloomustus

2009. aasta lõpu seisuga oli Eesti Vabariigis 5 vanglat, mis on kõik Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Õiguskantsler tegi 2009. aastal kahte vanglasse põhjaliku kontrollkäigu. 11.03.2009 külastati Murru Vanglat (Kontrollkäik Murru Vanglasse, asi nr 7-7/090079) ja 30.09.2009 Tartu Vanglat (Kontrollkäik Tartu Vanglasse, asi nr 7-7/091707).

Õiguskantsler kavandab oma iga-aastases tegevuskavas kontrollkäike vanglatesse sellise intervalliga, et riigi igasse vanglasse korraldataks põhjalik kontrollkäik vähemalt üks kord kolme aasta jooksul (soovitavalt isegi sagedamini). Lisaks sellele kogutakse igapäevaselt infot vanglates toimuva kohta õiguskantslerile esitatud kaebustest ning vajadusel on võimalik konkreetset vanglat külastada tihedamini.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtuti Murru Vangla puhul ennekõike asjaolust, et pärast Viru Vangla avamist on Murru Vangla kinnipeetavate arv ja struktuur oluliselt muutunud, samuti on vangla hooneid renoveeritud. Seega oli oluline tuvastada, milline on Murru Vanglas olukord suurte muutuste järel. Mõlema vangla puhul lähtuti ka sellest, et eelmisest õiguskantsleri põhjalikust kontrollkäigust neisse asutustesse oli möödunud üle 2 aasta. Õiguskantsleri eelmine kontrollkäik Murru Vanglasse toimus 16.04.2007 ja Tartu Vanglasse 27.03.–28.03.2006.

2009. aasta kontrollkäikudest võib kokkuvõtlikult esile tõsta kolm süsteemsemat ja paraku jätkuvalt Eesti vanglate jaoks aktuaalset probleemi.

Esiteks, viimastes Eestis veel alles olevates nõukogude ajast pärinevates ja renoveerimata vanglates valitsevad olud ei võimalda kinnipeetud isikute põhiõiguste realiseerumist tasemel, mida tuleb eeldada 21. sajandi Euroopas. Üheks selliseks vanglaks on Murru Vangla, mille mitmed ruumid (eeskätt kinnipeetud isikute pesuruumid) ei vastanud õiguskantsleri kontrollkäigu ajal nõuetele.

Õiguskantsler on kõikide kontrollkäikude järel vanglatesse, mille hooned pärinevad nõukogude ajast ja on uuendamata, teinud ettepanekuid ruumide korrastamiseks ja vanglad on seda ka teinud. Nii on Murru Vanglas korrastatud tervishoiuteenuste osutamise ruumid ja vangla juhtkonna sõnul remonditakse ka jõudumööda teisi iseäranis ebasanitaarses olukorras ruume (pesuruumid 2009. aasta jooksul).

Jätakuvalt on kavas ehitada uus Tallinna Vangla (mille hooned on samuti amortiseerunud) hoonekompleks. Uue Tallinna Vangla rajamine on paraku pidurdunud mitmete kohtuvaidluste tõttu. Siiski on heameel tõdeda, et üle poole Eesti Vabariigi kõigist kinnipeetud isikutest viibivad kaasaegsetes vanglaruumides (Tartu ja Viru vanglad).

Teiseks on kinnipeetud isikutel jätkuvalt keeruline kaitsta oma õigusi vangla ja teiste riigiasutuste poole pöördumisega, kuna kinnipeetud isiku teadlikkus oma õigustest ei ole suur ning tema võimalused tutvuda enne oma õiguste kaitseks riigiasutuse poole pöördumist asjaomaste õigusaktide ja muu materjaliga on piiratud. Isikule kättesaadavate õigusaktide valik on napp, samuti ei ole pakutavad aktid tihti peale kehtivas redaktsioonis.

Õiguskantsler on järjepidevalt rõhutanud vajadust tagada kinnipeetud isikutele võimalus tutvuda aktuaalseisus kinnipidamist reguleerivate õigusaktidega. Selles osas on olukord viimastel aastatel jõudsalt paranenud. Avanenud on võimalused Interneti vahendusel tutvuda õigusaktide ja kohtulahendite andmebaasidega ja järjest paremini on tagatud ka mitteriigikeelsete õigusaktide kättesaadavus.

Kolmandaks 2009. aasta keskseks probleemiks on olnud kinnipeetud isikute terviseandmete töötlemine. Vanglates oli levinud praktika, mille kohaselt tuli kinnipeetaval arsti vastuvõtule saamiseks taotlusse märkida enda tervise seisundi kohta käivad andmed. Taotlused koguti vanglaametniku poolt, kes edastas need seejärel tervishoiuosakonnale.

Analüüsinud probleemi faktilist tausta ning õiguslikku olukorda, asus õiguskantsler seisukohale, et tervise seisundi kohta käivate andmete töötlemise õigus on üksnes tervishoiuteenust osutaval isikutel ning seda juhul, kui töötlemine on registreeritud. Valvurid ja inspektor-kontaktisikud ei ole üldjuhtudel tervishoiuteenust osutavad isikud ning sellest tulenevalt ei ole neil õigust vastavaid andmeid ka töödelda.

Võttes arvesse õiguskantsleri tehtud soovitusi, määrati 25.11.2009 vanglates delikaatsete isikuandmete töötlemise eest vastutav isik, kes tegeleb kõigi vanglate antud valdkonnaga.

Järgnevalt on vanglate kaupa lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud muud, eelnevalt nimetamata kitsaskohtad.

## 2. Murru Vangla

Murru Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib täide vabadusekaotust. Murru Vangla on kinnine vangla, milles on avavanglaosakond. Vanglas on 482 (sh 48 avavangla) kohta. Murru Vanglasse paigutatakse karistust kandma seksuaalkuritegusid või liiklusalaseid kuritegusid toime pannud, kuni kuuekuulist vangistust kandvad või madala retsiidiivsusriski ja madala ohtlikkuse tasemega kinni peetavad või üle 55 aasta vanused kinni peetavad.

Murru Vangla kontrollkäigul keskenduti juba eelnevalt kirjeldatud kinni peetavate õiguste kaitsmise võimalustele, elu- ja olmetingimustele, meditsiiniteenuste osutamisele, aga ka kinni peetavate vangla turvalisuse tagamise meetmete kontrollile.

Intervjueeritud kinni peetavad töid välja, et vahel ei suuda eesti emakeelega inspektor-kontaktisikud piisavalt jagada selgitusi vene keeles. Vestlusel kontaktisikutega mõõnsid ka viimased vajakajäämisi vene keele oskuses.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kuna inspektor-kontaktisik asub vanglateenistuse n-ö eesliinil, võib kehv vene keele oskus tuua kaasa probleeme vangla julgeolekule, kahjustada karistuse täideviimise eesmärkide saavutamist ja seega õiguskorda laiemalt. Seetõttu pidas õiguskantsler äärmiselt oluliseks tagada õigete teadmistega ja isikuomadustega inimeste töөлövõtmine inspektor-kontaktisiku ametikohtadele, nende pidev koolitamine aladel, millel on keskne tähendus tööülesannete täitmisel (nt keelekoolitus, suhtlemiskoolitus jne).

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler soovitus panustada inspektor-kontaktisikute kvalifikatsiooni tõstmisse, võimaldades neile erinevaid kutseoskuste tõstmise seisukohalt vajalikke koolitusi (eelkõige keelealaseid) ning soodustada kontaktisikute osalemist nimetatud koolitustel.

Vastuseks õiguskantsleri soovitusel märkis Murru Vangla direktor, et 2009. aasta teises pooles on inspektor-kontaktisikute koolitusprogrammi planeeritud muuhulgas ka vene keele kursus. Lisaks märkis direktor, et koolitused on plaanis läbi viia Murru Vanglas, koolitustel osalemine toimub tööajast ja vangla tagab koolitusest osavõtmise kõikidele töötajatele.

## 3. Tartu Vangla

Tartu Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib täide vabadusekaotust ja eelvangistust ning korraldab kriminaalhooldust. Vanglas on 479 kambrit ja 938 vanglakohta, ühe kambri suurus on ca 10 m<sup>2</sup>. Tartu Vangla on kinnine vangla, milles on eelvangistusosakond.

Tartu Vangla kontrollkäigul keskenduti kinni peetavate suhtlemisvõimaluste ja tervishoiuteenuste osutamise, samuti enda õiguste kaitseks vajalike materjalide kättesaadavuse kontrollimisele. Eelviidatud probleem aktuaalseisus õigusaktide kättesaadavusega esines ka Tartu Vanglas, kuid seda temaatikat on juba kajastatud eespool.

Tervishoiuteenuste osutamise kontrollimiseks oli kontrollkäigule kaasatud Tervishoiuameti ekspert, kes tervishoiuteenuste osutamise osas rikkumisi ei tuvastanud. Kontrollkäigul ilmnis ka, et äärmiselt küsitav on Tartu Vangla poolt isiku ohjeldusmeetmena vastava voodi külge fikseerimine ilma küllaldase järelevalveta. Ses osas alustas õiguskantsler eraldi menetluse, mille käigus tutvub õiguskantsler selliste ohjeldusmeetmete rakendamise praktikaga Eesti vanglates ning kujundab seejärel välja seisukoha.

Vestlustel kinni peetavatega ilmnis, et terve eluosakonna peale on kinni peetavatel kasutada vaid üks telefon. Kontrollkäigu ajal oli eluosakonnas 58 kinni peetavat ja kinni peetavatel oli võimalik telefoni kasutada tööpäevadel kell 10.30-12.30 ja 15.00-17.00, seega kokku 4 tundi.

Kinni peetavad väitsid vestlustel, et telefonikõne saamiseks moodustavad kinni peetavad iga kord pärast kambriuste avamist järjekorra ning ei ole harvad ka juhused, kui isik ei saagi helistada, kuna suure hulga kinni peetavate peale on vaid üks telefon. Kui isik satub olema nende seas, kelle kambriuste avatakse viimastena, ei pruugigi tekkida võimalust samal päeval helistada. Ehkki kambriuste avamise järjekorda kinni peetavate sõnutsi varieeritakse, on siiski telefoniga helistama pääsemine raskendatud, kuna nii suure hulga kinni peetavate peale on vaid üks telefon. Üks kinni peetav kurtis ka, et kuna tema abikaasa on õpetaja ning ei saa tööpäevadel vastata telefonile kinni peetavatele helistamiseks lubatud ajavahemikul, piirdub telefonisuhtlus abikaasaga vaid nädalavahetustega.

Õiguskantsler leidis, et sellise kinni peetavate arvu ja ööpäevas nelja tunni telefonikasutamise aja juures ei saa välistada võimalust, et nõrgemad või muidu väiksemat mõjujõudu omavad kinni peetavad ei saa mõnes eluosakonnas telefoni kasutada ka õigusaktides sätestatud miinimumi ulatuses. Sellise riski vältimiseks tegi õiguskantsler soovitus suurendada vangla eluosakondades telefoniaparatuuride hulka.

Vestlusel vangla juhtkonnaga informeeriti õiguskantsleri nõunikke, et täiendavate telefoniaparaatide paigaldamine on kavas. Kuni täiendavate telefonide paigaldamiseni palus õiguskantsler kaaluda võimalust koostada eluosakondades, kus aega telefoni kasutamiseks ööpäevas on neli tundi ja kinnipeetavate arv ühe telefoniaparaadi kohta on enam kui 50, vanglateenistuse poolt telefoni kasutamise järjekord. See võimaldaks vähendada riski, et tulenevalt kambrite avamise järjekorrast või isiku mõjuvõimust kaaskinnipeetavate seas võiks mõne kinnipeetava õigus telefoni kasutamisele muutuda praktiliselt olematuks.

Arvestades telefonikõnede tähtsust kinnipeetava sotsiaalsete sidemete säilitamisel, pidas õiguskantsler oluliseks, et isikud, kel võib tõusetuda vajadus kasutada objektiivsetest asjaoludest tulenevalt telefoni ka päevakavas selleks mitte ettenähtud ajal, saaksid kasutada põhjendatud juhul telefoni vajadusel kas või korra nädalas väljaspool päevakavas ettenähtud aega.

## VII. TAHTEST OLENEMATU VÄLTIMATU PSÜHHIAATRILISE ABI OSUTAJAD

Ülevaateperioodil oli Eestis 11 tahtest olenematut vältimatut psühhiaatrilist abi osutavat haiglat. Aastal 2009 viis õiguskantsler läbi nelja sellise tervishoiuasutuse kontrolli. Kaks kontrollkäiku olid asutustesse, mida õiguskantsler veel külastanud ei olnud: 27.01.2009 AS Lõuna-Eesti Haigla psühhiaatrikliinikusse (Kontrollkäik AS Lõuna-Eesti Haigla psühhiaatrikliinikusse, asi nr 7-9/081957) ja 20.04.2009 SA Tallinna Lastehaigla psühhiaatriateenistusse (Kontrollkäik SA Tallinna Lastehaigla psühhiaatriateenistusse, asi nr 7-9/090461). Ühel juhul oli tegemist 2007. aastal tehtud kontrollkäigu järelnetlusega: 28.04.2009 kontrollkäik SA Kuressaare Haigla psühhiaatriüksusesse (Kontrollkäik SA Kuressaare Haigla psühhiaatriüksusesse, asi nr 7-9/090639). Ühel juhul oli vaja muuhulgas kontrollida õiguskantslerile esitatud kaebuses sisalduvaid asjaolusid: 17.03.2009 kontrollkäik SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5. osakonda (Kontrollkäik SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5. osakonda, asi nr 7-9/090378).

Eelloetletud kontrollkäikudest kaks esimest olid tööplaanijärgsed etteteatud kontrollkäigud ning kaks viimast etteteatamata kontrollkäigud. Kontrollitud asutuste valikul on lähtunud ka põhimõttest viia läbi kontrollkäik igasse asutusse vähemalt üks kord 3-aastase perioodi jooksul.

Kõigile kontrollitud asutustele oli omane see, et tervishoiuteenuste pakkumisel ei lähtunud sotsiaalministri 15.11.2002 määrusest nr 132 "Haiglate majutuse standardtingimused". Määrusega kehtestatakse haiglatele statsionaarse tervishoiuteenuse osutamiseks majutuse standardtingimused, mis kuuluvad kohaldamisele haigla palatites, puhke- ja toitlustusruumides ning tualettruumides. Peamiseks probleemiks oli palatite sisustuse mittevastavus määruuses toodule ning samuti hügieeniruumide varustuse puudulikkus (sageli puudusid tualettides näiteks paber ja seep). Tervishoiuteenuse osutajad juhtisid tagasiside korras tähelepanu asjaolule, et eelosundatud määruuses toodu ei vasta akuutpsühhiaatria vajadustele ning sätte väljatöötamisel ei ole tõenäoliselt küsitud arvamust psühhiaatria valdkonna spetsialistidelt. Juhul, kui tagada akuutpsühhiaatria osakondades asuvates tualettruumides kõigi määruuses toodud esemete olemasolu, võib sattuda ohtu ravil viibiva isiku elu ja tervis.

Õiguskantsler edastas asutuste seisukoha sotsiaalministrile analüüsimiseks ning muudatuste tegemise vajaduse kaalumiseks. Sotsiaalminister tuvastas analüüsi läbi viies, et suuremate psühhiaatriateenuste osutajate hinnangul ei ole isikute turvalisuse tagamiseks akuutpsühhiaatria osakonnas tualettidesse peeglite, riidenagide ja paigutusvõimaluste paigaldamine võimalik. Tulenevalt eeltoodust nõustus minister vajadusega luua sotsiaalministri 15.11.2002 määruse nr 132 "Haiglate majutuse standardtingimused" kohaldamisel erisused akuutpsühhiaatria tervishoiuteenuste pakkumisel. Määruse muutmine on planeeritud Sotsiaalministeeriumi 2010. aasta tööplaanis.

Teise suurema probleemina võib välja tuua piiratud eneseteostusvõimaluste pakkumise tervishoiuteenuse osutaja juures ravil ja eriti tahtest olenematul ravil viibivatele isikutele. Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee on oma 8. üldaruandes rõhutanud tavaluga sarnaste olmetingimuste tagamise olulisust<sup>178</sup>: "37. Psühhiaatriline ravi peaks põhinema individuaalsel lähenemisel, mis nõuab, et iga patsiendi jaoks koostataks raviplaan. See peaks hõlmama rehabilitatiivseid ja teraapilisi tegevusi, kaasa arvatud kutseteraapia, rühmateraapia, individuaalne psühhoteraapia, kunst, näitekunst, muusika ja sport. Patsientidel peaks olema regulaarne ligipääs vastava sisustusega puhkeruumidele ja igapäevane võimalus sooritada vabas õhus kehalisi harjutusi." Ka nähtuvalt sotsiaalministri 19.08.2004 määruse nr 103 "Haigla liikide nõuded" §-st 19 tuleb psühhiaatria tervishoiuteenuste osutamisel keskhaigla tasemel tagada haiglele muu hulgas võimalus vabas õhus viibimiseks.

Kõigis aastal 2009 kontrollitud asutustes puudus ravil viibivatel isikutel võimalus iseseisvalt (ehk ilma tervishoiuteenuse osutaja poolt määratud saatjata) viibida vabas õhus. Vaid ühes asutuses oli võimalik iseseisvalt viibida rõdul.

Õiguskantsler pöördus küsimuse analüüsimiseks ja lahenduste leidmiseks Tervishoiuameti (alates 01.01.2010 Terviseamet) poole. Õiguskantsler selgitas, et vabas õhus viibimine peaks olema soovitatavalt korraldatud viisil, mis minimeeriks selle õiguse realiseerimise võimaluse tervishoiutöötaja suvast. Võimaldamaks isikutele, kelle liikumisvabadust on piiratud, värskes õhus viibida, tuleks kaaluda tervishoiuteenust pakkuva asutuse vahetus läheduses piiratud liikumis- ja tegevusala loomise võimalusi, kus isikud saavad viibida ka ilma tervishoiutöötaja pideva järelevalveta.

Terviseamet lülitas 2010. aasta tegevusplaanis sihtuuringu teostamise psühhiaatrilise abi osutajate juures ravil viibivate isikute iseseisvalt värskes õhus viibimise õiguse ja võimaluse analüüsimiseks, lubades töösse kaasata ka teiste institutsioonide ning teenusepakkujate esindajaid.

178 Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruande (CPT/Inf (98) 12). Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>.



## VIII. ERIHOOLEKANDETEENUSE OSUTAJAD

### 1. Üldiseloomustus

Ülevaateperioodil oli Eestis 7 hoolekandeaustust, kus osutati ööpäevaringset erihooldusteenust kohtumäärusega hoolekandeaustusse paigutatud isikule, kelle suhtes võib teenuse osutamisel piirata õigust vabalt liikuda (paigutada isiku kinnisesse osakonda). 32 teenuseosutajat osutasid 2009. aastal ööpäevaringset erihooldusteenust, mille raames võib kasutada isiku suhtes liikumisvabaduse piiranguna eraldamist (paigutada isiku eraldusruumi).

Aastal 2009 viidi ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate juurde läbi kokku 4 kontrollkäiku. Kontrollitavateks asutusteks olid MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus (Kontrollkäik MTÜ-sse Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus, asi nr 7-9/081892), Erastvere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) (Kontrollkäik Erastvere Hooldekodusse (AS Hoolekandeteenused), asi nr 7-9/090222), Koluvere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) (Kontrollkäik Koluvere Hooldekodusse (AS Hoolekandeteenused), asi nr 7-9/090306) ja SA Koeru Hooldekeskus (Kontrollkäik SA-sse Koeru Hooldekeskus, asi nr 7-9/091404).

Käsitletavatesse asutustesse õiguskantsleri kontrollkäike varasemalt korraldatud ei olnud.

Kontrollitavate asutuste valik oli peamiselt tööplaanijärgne ning lähtus eesmärgist külastada seni kontrollimata asutusi. Ka õiguskantslerile laekunud teenust saavate isikute avaldused (nii avalduste arv kui neis kajastatud probleemid) avaldasid mõju kontrollkäigu aja ja koha valikule.

Üheks peamiseks probleemiks, mis puudutab MTÜ-d Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus ja AS Hoolekandeteenused hooldekodusid, oli teenust saavate isikute ebapiisav teavitamine nende õigustest asutuses viibides. Lisaks on teenust saavaid isikuid ebapiisavalt informeeritud nii asutusesisesest kaebemehhanismist kui ka muude järelevalveasutuste poole pöördumise õigusest ja korrast.

Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (CPT) on Eesti külastuse kohta tehtud raporti<sup>179</sup> punktis 122 öelnud, et “igale hoolealusele ja tema perekonnale tuleks asutusse vastuvõtmisel anda tutvustav infoleht/brošüür, kus on kirjas asutuse kodukord ja hoolealuste õigused. Iga hoolealune, kellel on raskusi antud informatsiooni mõistmisega, peab saama asjakohaseid selgitusi.” Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on erihoolekandeteenuse osutaja kohustatud erihoolekandeteenuse osutamise alustamisel teavitama isikut ja olemasolu korral tema seaduslikku esindajat oma kodukorrast ning isiku õigustest ja piirangutest teenuse saamise ajal suuliselt või kirjalikult, kui isik on võimeline öeldut või loetut mõistma. Kui isik ei ole võimeline öeldut või loetut mõistma, teavitatakse teenuse osutaja kodukorrast ning isiku õigustest ja piirangutest teenuse saamise ajal isiku seaduslikku esindajat (SHS § 11<sup>31</sup> lg 1 p 1).

Sellest tulenevalt peab teenuse osutaja teenusele saabunud isikut kodukorrast teavitama viisil, et ta teavitamise sisust aru saaks. Kui teenusele suunatud isik ei ole võimeline tekstist aru saama ega mõista ka temale suuliselt selgitatud, tuleb kindlasti alati teavitada isiku seaduslikku esindajat. Teavitamiskohustuse eesmärk on muuta isiku teenusele asumine võimalikult arusaadavaks ja lihtsaks. Isik peab olema koheselt teadlik kodukorrast. Kui isikut ei informeerita, siis ei saa ka temalt oodata kodukorra järgimist. Kuna teenuse osutaja tegeleb igapäevaselt psüühiliste erivajadustega inimestega ning tema teenistuses on ka vastava haridusega töötajad, siis on teenuse osutaja pädev leidmaks võimalused teenusele suunatud isiku informeerimiseks isikule sobivaimal moel. Kui isiku seisund ei võimalda talle öeldut mõista, siis tuleb teenuse osutajal informeerida isiku eestkostjat, kes saab seista isiku huvide ja õiguste kaitse eest. Isikule kirjaliku teabematerjali koostamisel on isiku igakülgse teavitamise eesmärk. Kuna tegemist on psüühiliste erivajadustega inimestega, ei pruugi nad suulises vestluses paraku saada kõigest üksikasjadest korrektselt ja hoomatavalt aru. Kui isikuga on isegi olnud suuline kontakt, aitab kirjalik teabe taasesitamine kinnistada suulises suhtluses sedastatut ning väldib ekslikke järeldusi ja asjataid arusaamatusi. Ka on kirjalikul kujul teabe koostamisel oluline tähendus kaebetoimingu tagamisel. Hoolealuste õigusi ja kohustusi käsitlev teabematerjal tuleb kättesaadavaks teha igale hoolealusele ja tema seaduslikule esindajale hoolimata sellest, kas teabe saamiseks avaldatakse soovi või mitte.<sup>180</sup>

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler MTÜ-le Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus ja AS-le Hoolekandeteenused soovitusel välja töötada ammendav ning arusaadav hoolealuste õigusi käsitlev materjal hoolealuste jaoks, mis kirjeldab asutuse sisekorda, hoolealuste õigusi ja kohustusi ning näitab ära võimalikud kaebemehhanismid (asutusesisesed ja asutusevälised menetlused ja nende kasutamise võimalused). Soovitavaks tuleb pidada hooldekodusisesest kaebustest ja ettepanekute esitamise vormi liitmist hoolealuste infobrošüüri. Nimetatud dokument tuleb kirjalikult väljastada igale teenust saavale isikule temale arusaadavas keeles ja olemasolu korral tema seaduslikule esindajale. Vajadusel peab asutus tagama ka dokumendi sisu täiendava selgitamise.

<sup>179</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11917/CPT\\_eeesti.pdf](http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11917/CPT_eeesti.pdf).

<sup>180</sup> Analoogselt vt nt RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04: “Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel.”

Vastuseks õiguskantsleri soovitusel koostas MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus nõuetele vastava infomaterjali ning jagab seda igale teenust saavale isikule. AS Hoolekandeteenused plaanib vastava infomaterjali välja anda 2010. aastal, seniks teeb hooldekodude teadetatavhvitel ja kliendilepingute lisadena vastavad materjalid teenust saavatele isikutele kättesaadavaks.

Nii Koluvere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) kui ka SA Koeru Hooldekeskuse kontrollkäigul ilmnes mitmeid vajakajäämisi isiku eraldamisel teistest teenust saavatest isikutest. Probleemide rõhuasetuste erinevuse tõttu on neid käsitletud alljärgnevalt konkreetsete kontrollkäikude all.

Iga kontrollkäigu järel tegi õiguskantsler asutusele ettepanekud ja soovitused isikute põhiõiguste tagamiseks. Tehtud ettepanekute ja soovituste täitmise kohta teostas õiguskantsler järelkontrolli 3 asutuses. SA-le Koeru Hooldekeskus tehtud soovituste täitmise kohta teostab õiguskantsler järelkontrolli 2010. aastal.

Järgnevalt on erihoolekandeteenuse osutajate kaupa lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud muud, eelnevalt nimetatamata kitsaskohad.

## 2. MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus

Õiguskantsler viis 28.01.2009 läbi kontrollkäigu MTÜ-sse Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus (edaspidi hooldekodu). Tegemist on MTÜ-ga, mille asutajaks on AS Lõuna-Eesti Haigla ja MTÜ Terve Võrumaa. Hooldekodu pakub erihoolekandeteenuseid, sh ööpäevaringset erihooldusteenust (56 kohta, sh 5 kohta ööpäevaringsele erihooldusteenusele kohtumäärusega hoolekandeaustusse paigutatud isikutele).

Lisaks eelnevalt kirjeldatud teavitamisprobleemile selgus kontrollimisel, et kõik hooldekodu töötajad ei ole saanud koolitust psüühikahäiretega isikutega suhtlemiseks. Õiguskantsler juhtis hooldekodu tähelepanu, et hoolealustega kokkupuutuvad töötajad peavad läbima kohase koolituse psüühikahäirega isikute inimväärkuse, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta, nagu seda soovitab Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee<sup>181</sup>, ning soovitas hooldekodu juhatajal korraldada vastavad koolitused kõigile hooldekodu hoolealustega kokkupuutuvatele töötajatele. Hooldekodu juhataja lubas alustada töötajate koolitamisega, eesmärgiga tagada kõigile tegevusjuhendajatele Tervise Arengu Instituudi tegevusjuhendajate koolitus. Hooldekodu on korraldanud asutusesiseseid koolitusi, kus on osalenud kõik töötajad, muuhulgas alljärgnevatel teemadel: psüühikahäirega inimeste sihtgrupp, probleemse käitumise juhtimine, ülevaade erinevatest sekkumisvõimalustest ja teenust saavate isikute õigused.

Kontrollkäigul selgus ka, et hooldekodus ei ole moodustatud hoolekogu vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse sättele (SHS § 17 lg 5). Õiguskantsler leidis, et seaduses ei ole selgelt<sup>182</sup> reguleeritud hoolekandeaustusse hoolekogu moodustamise ja tegevuse alused ning selle pädevus, ning pöördus selles küsimuses sotsiaalministri poole. Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et seaduses sätestatud regulatsioon pole piisavalt selge ja arusaadav, ning lubas viia täpsustavad muudatused sotsiaalhoolekande seaduse vastavasse sättesse 2010. aastal.

## 3. Erastvere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused)

Õiguskantsleri nõunikud viisid 24.03.2009 läbi kontrollkäigu Erastvere Hooldekodusse (edaspidi hooldekodu). Hooldekodu on AS Hoolekandeteenused (edaspidi AS) haldusalas alates 01.10.2007. AS ainuaktsionäriks on Sotsiaalministeerium. Hooldekodu pakub erihoolekandeteenuseid, sh ööpäevaringset erihooldusteenust (159 kohta, sh 40 kohta ööpäevaringsele erihooldusteenusele kohtumäärusega hoolekandeaustusse paigutatud isikutele).

Lisaks eelnevalt kirjeldatud teavitamisprobleemile selgus kontrollimisel, et 4 isikut viibisid nõusolekuta ja kohtumääruseta hooldekodu kinnises osakonnas, kus viibivad hoolekandeaustusse kohtumääruse alusel paigutatud isikud. Hooldekodu kinnises osakonnas viibiva isiku liikumisvabadus on oluliselt piiratud – isiku võimalus vabalt liikuda on piiratud osakonna ruumidega, väljaspool osakonna ruume on võimalik liikuda ainult koos saatjaga. Kõnealused isikud ei olnud oma nõusolekut hoolekandeaustusse paigutamiseks andnud. Isikud viibisid hooldekodu kinnises osakonnas hooldekodu juhataja otsuse alusel.

Isiku paigutamine kinnisesse asutusse võib toimuda nii isiku nõusolekul kui ka nõusolekuta. Isiku hoolekandeaustusse paigutamise tingimused ja kord on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduses. Vastavalt SHS § 19 lõikele 5 võib kohus paigutada isiku tema nõusolekuta hoolekandeaustusse hooldamisele kuni üheks aastaks kohtumääruse tegemisest arvates. Seega on isiku kinnisesse hoolekandeaustusse paigutamise aluseks:

- a) tema enda nõusolek (kui isikule on määratud eestkostja, siis eestkostja nõusolek ei ole SHS § 19 lõikest 3 tulenevalt paigutamise aluseks),
- b) kohtuluba (s.t kohtumäärus).

181 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10, artikkel 11.2. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Bioethics/News/Rec\(2004\)10%20e.pdf](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Bioethics/News/Rec(2004)10%20e.pdf).

182 PS 13 lg 2 sätestab õiguselguse põhimõtte. Õiguselguse põhimõtte tähendab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad.

Antud juhul puudusid kõnealuste isikute paigutamiseks kinnisesse hoolekandeesutusse nii kohtuluba kui ka isiku nõusolek. Isikud viibisid hooldekodu kinnises osakonnas hooldekodu juhataja otsuse alusel. Seadusandja ei ole aga andnud teistele isikutele peale kohtu õigust hinnata isiku suhtes nõusolekuta hooldamise kohaldamise vajadust. Hooldekodu juhatajal ei ole õigust paigutada isikut vastu tema tahtmist kinnisesse hoolekandeesutusse hooldamisele, kui selleks puudub kohtu luba.

Sotsiaalhoolekande seadusest nähtub, et õigust vabalt liikuda võib piirata isikutel, kes on paigutatud hoolekandeesutusse kohtumääruse alusel, ja isikutel, kes saavad ööpäevaringset erihooldusteenust, kui see on vajalik nimetatud isiku või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks (SHS § 20<sup>2</sup>). Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja võib ööpäevaringset erihooldusteenust saava psüühikahäirega isiku vaba liikumise õigust piirata vaid sel määral, kui see on vajalik nimetatud isiku või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Seega on lubatud isiku liikumisvabaduse piiramine nende isikute puhul, kes on paigutatud nõusolekuta hooldusele kohtu loal. Lisaks kohtumäärusega teenusele paigutatud isikutele võib teenuse osutaja piirata ka nende isikute liikumisvabadust, kes on ööpäevaringset erihooldusteenusel vabatahtlikult. Vabatahtlikult teenusel viibivate isikute puhul piiratakse liikumisvabadust aga ainult äärmistel juhtudel ning SHS §-s 20<sup>2</sup> reguleeritud eraldamise meetodi abil. Ka vaba tahte alusel teenusel olijate haiguslik seisund võib olla raske, mistõttu seisundi ägenemisel tuleb tagada neile ja teistele isikutele turvalisus, mille tagamiseks võib olla vajalik kasutada eraldamist.

Eelnevast nähtub, et liikumise piiramisel tehakse selget vahet isikute vahel, kes on hooldamisel kohtumääruse alusel ja kes on teenusel vabatahtlikult. Viimaste suhtes ei ole lubatud kasutada nii ulatuslikke liikumise piiranguid kui kohtumäärusega hooldamisel olevate isikute suhtes. Seejuures ei anna sotsiaalhoolekande seadus hooldekodu juhatajale õigust paigutada vabatahtlikult hooldamisel viibivat isikut määramata ajaks hooldekodu kinnisesse osakonda, kus viibivad hoolekandeesutusse kohtumääruse alusel paigutatud isikud ning kus isiku liikumisvabadus on oluliselt piiratud.

Eeltoodust lähtudes leidis õiguskantsler, et nelja isiku nii tahtvastaselt paigutamine kinnisesse hoolekandeesutusse kui ka nende liikumisvabaduse piiramine ei ole õiguspärane, kuna selleks puudus seaduslik alus. Seetõttu tegi õiguskantsler hooldekodu juhatajale ettepaneku viivitamatult lõpetada seadusliku aluseta isikute kinnipidamine ja isikute liikumisvabaduse piiramine hooldekodus, samuti soovitas õiguskantsler AS-i Hoolekandeteenused juhatusel tagada, et AS-i haldusalas olevates hooldekodudes ei toimuks isikute kinnipidamist ja ei piirataks isikute vabadust seadusliku aluseta.

AS-i juhatus esimees teatas, et juhtum, kus 4 isikut viibisid nõusolekuta ja kohtumääruseta hooldekodu kinnises osakonnas, lahendati viivitusega ning AS on teinud järelevalvet, et selliseid rikkumisi ei esineks enam üheski AS-i haldusalas olevatest hooldekodudest.

Lisaks eelnimetatud probleemidele ilmnes kontrollkäigul, et ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud isikud elavad kolme- kuni viiekesi toas. Magamistoad on põrandapindalaga umbes 20 m<sup>2</sup>, tubades ei ole piisavalt liikumisruumi, toad on selgelt ülerahvastatud. Hooldekodu juhataja selgituste kohaselt arvestatakse pärast ruumide remondi lõppu teenust saavate isikute ruumidesse paigutamisel sotsiaalministri määrustes kehtestatud regulatsiooniga. Nähtuvalt sotsiaalministri määrusest on hoolekandeesutuses üldjuhul ühe- või kahekohalised magamistoad. Magamistoa minimaalne pindala ühekohalise majutuse korral peab olema 8 m<sup>2</sup> ja kahekohalise puhul vähemalt 12 m<sup>2</sup>.

Õiguskantsler soovitas hooldekodu juhatajal paigutada hooldekodus pärast ruumide remondi lõppu teenust saavad isikud magamistubadesse kooskõlas nõuetega, mis on ettenähtud sotsiaalteenuste osutamise ruumidele. AS-i juhatus esimees teatas, et hooldekodu ööpäevaringse tugevdatud järelevalve osakonnas on remont lõppenud ja nõuded, mis on ettenähtud sotsiaalteenuste osutamise ruumidele, täidetud.

#### 4. Koluvere Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused)

Õiguskantsleri nõunikud viisid 25.02.2009 läbi etteatamata kontrollkäigu Koluvere Hooldekodusse (edaspidi hooldekodu). Hooldekodu kuulub AS-le Hoolekandeteenused, mis tegutseb Sotsiaalministeeriumi haldusalas. Hooldekodu pakub erihoolekandeteenuseid, sh ööpäevaringset erihooldusteenust. Hooldekodus on 35 kohta ööpäevaringsele erihooldusteenusele kohtumäärusega hoolekandeesutusse paigutatud isikutele. Selle asutuse kontrollkäigu läbiviimise eesmärk oli kontrollida, kas isiku teistest teenust saavatest isikutest eraldamise korraldamine hooldekodus vastab õigusaktides kehtestatud nõuetele. Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid hooldekodus isikute eraldamise korraldamise praktikast ajavahemikus 01.01.2008-25.02.2009 ning tuvastasid tõsiseid puudujääke eraldamise korraldamisel hooldekodus.

Esiteks ei teavitanud hooldekodu isiku eraldamise juhtudel eraldamisest isiku seaduslikku esindajat vastavalt SHS § 20<sup>2</sup> lõikele 7. Hooldekodu direktor kinnitas, et hooldekodus puudub praktika teavitada isiku eraldamisel sellest isiku seaduslikku esindajat. Õiguskantsler leidis, et hooldekodu peab muutma isikute eraldamise korraldamise praktikast ja edaspidi teavitama eraldamisest isiku seaduslikku esindajat. Seadusliku esindaja teavitamine isiku eraldamisest on

vajalik selleks, et seaduslik esindaja oleks teadlik isiku kohta tehtud õigusi ja vabadusi piiravatest otsustest. Seaduslik esindaja saab pärast hinnata, kas isiku eraldamisel järgiti isiku õigusi ja huve, ning vajadusel võtta isiku õiguste kaitsmiseks kasutusele vajalikke meetmeid.

Teiseks ei fikseerinud hooldekodu pärast eraldamise lõpetamist eraldatud olnud isikule eraldamise otstarve ja põhjuse selgitamist dokumentaalselt. Õiguskantsler leidis, et hooldekodu peab edaspidi fikseerima toimunud selgitamise, tehes nt märke kas kirjalikus protokollis eraldamise kohta, isiku toimikus või muus dokumendis (nt eraldamise kohta peetud žurnalis). Vastava informatsiooni fikseerimine on vajalik selleks, et oleks hiljem tuvastatav (nt isiku seadusliku esindaja poolt) kas, millal ja kelle poolt on eraldamise otstarvet ja põhjusi selgitatud eraldatud olnud isikule.

Kolmandaks ei koostatud hooldekodus rahutute ja vägivaldsete isikute probleemse käitumise juhtimise ja eraldamise juhendit, nagu seda sätestab SHS § 20<sup>2</sup> lg 10. Õiguskantsler leidis, et AS Hoolekandeteenused peab koostama vastava juhendi kõikide oma haldusalas asuvate ööpäevaringset erihooldusteenust osutavate hooldekodude jaoks. Vastava juhendi olemasolu on vajalik, tagamaks, et rahutute ja vägivaldsete isikute käitumist juhitakse alati kindla korra alusel ning ei tekiks juhtumeid, kus isikute õigusi piiratakse ebamõistlikult ja kasutatakse vahendeid, mis teatud olukorras pole vajalikud.

Ülalnimetatud asjaolude osas tegi õiguskantsler hooldekodu direktorile soovitusel edaspidi teavitada isiku eraldamisel tema seaduslikku esindajat ning fikseerida eraldamise otstarve ja põhjuse selgitamine eraldatud olnud isikule dokumentaalselt, samuti AS-le Hoolekandeteenused koostada rahutute ja vägivaldsete isikute probleemse käitumise juhtimise ja eraldamise juhendid kõikide oma haldusalas asuvate ööpäevaringset erihooldusteenust osutavate hooldekodude jaoks.

AS Hoolekandeteenused juhatuse esimees teatas, et probleemse käitumise juhtimise ja piirangute rakendamise kord on kinnitatud 05.10.2009. Korras on muuhulgas kehtestatud, et isiku eraldamisel kutsutakse esimesel võimalusel politsei ja kiirabi; tugiisik teavitab isiku eraldamisest olemasolu korral isiku seaduslikku esindajat, samuti selgitatakse pärast eraldamise lõpetamist isikule eraldamise otstarvet ja põhjust ning koostatakse juhtumikirjeldus, kuhu fikseeritakse muuhulgas ka nimetatud selgitusi andnud töötaja nimi ja ametikoht ning selgitamise aeg.

## 5. SA Koeru Hooldekeskus

Õiguskantsleri nõunikud viisid 06.10.2009 läbi kontrollkäigu SA-sse Koeru Hooldekeskus (edaspidi hooldekeskus). Hooldekeskus on asutatud 10.12.2003 Eesti Vabariigi poolt. Hooldekeskus osutab erihoolkandeteenuseid. Külastamise ajal osutas hooldekeskus ööpäevaringset erihooldusteenust 85 isikule.

Kontrollimisel selgus, et kõigi mälu treeningu (psühhogeriatría) osakonnas teenust saavate isikute puhul ei ole läbi viidud geriaatrilist hindamist. Hooldekeskuse esindajate sõnul on hindamise puudumine tingitud teenuse ebapiisavast kättesaadavusest.

Nähtuvalt Sotsiaalministeeriumi koostatud dokumendist “Eesti hooldusravivõrgu arengukava 2004–2015”<sup>183</sup> hindab kliendi vajadusi ja koostab individuaalse hooldusraviplaani interdistsiplinaarne (geriaatriline) hindamismeeskond ehk geriaatriameeskond. Meeskonna koosseisu kuuluvad arst (geriaater või geriaatria-alase ettevalmistusega sisearst), õde, sotsiaaltöötaja ning vajadusel teised spetsialistid. Reeglina teostatakse esmane vajaduste hinnang haigla geriaatriaosakonnas, aga ka päevase hooldusravi tasandil või isiku elukohas perearsti, raviarsti või sotsiaaltöötaja suunamisel. Nähtuvalt sotsiaalministri määrusest kantakse geriaatrilise seisundi hindamise kokkuvõtte muuhulgas ka põhiprobleemide kirjeldus arsti, õe ja sotsiaaltöötaja poolt, geriaatriameeskonna kokkuvõtte peamistest lahendamist vajavatest probleemidest ning edasise tegevuse eesmärgid ja plaan. Seega saab isiku tervise seisund hinnatud ning seeläbi on võimalik planeerida isikustatud teenuseid.

Õiguskantsler tegi sotsiaalministrile soovitusel analüüsida geriaatrilise hindamise teenuse üle-Eestilist kättesaadavust, juhindudes muuhulgas ka Eesti hooldusravivõrgu arengukavas aastateks 2004–2015 toodud eesmärkidest ja indikaatoritest. Juhul kui analüüsi tulemusel selguvad kitsaskohad geriaatrilise hindamise teenuse kättesaadavuse piisaval ja universaalsel tagamisel, palus õiguskantsler töötada asjaosaliste kaasamisega välja tegevusplaani teenuse kohase kättesaadavuse tagamiseks.

Sarnaselt Kolvere Hooldekodule esines ka hooldekeskuses tõsiseid puudujääke eraldamise korraldamisel.

Esiteks selgus kontrollimisel, et 2009. aastal oli neljal korral isik eraldatud teistest teenust saavatest isikutest kauemaks kui kolmeks tunniks järjest. Nähtuvalt SHS § 20<sup>2</sup> lõigetest 5 ja 6 teavitab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja enne eraldamist kiirabiteenuse osutajat või politseid ning isiku võib eraldada teistest teenust saavatest isikutest kuni kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks tunniks järjest. Õiguskantsler leidis, et hooldekeskus peab muutma isikute eraldamise kestuse praktikat ja edaspidi eraldama isiku teistest teenust saava-

183 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Tervishoid/Eesti\\_hooldusravivorgu\\_arengukava\\_2004-2015.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Tervishoid/Eesti_hooldusravivorgu_arengukava_2004-2015.pdf).

test isikutest kuni kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks tunniks järjest. Isiku eraldamine tuleb lõpetada kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumisel isiku toimetamiseks kas politseisse või psühhiaatriaiglasse või seaduses sätestatud kriteeriumi äralangemisel (s.t ohu möödumisel) ning igal juhul eraldamise algusest kolme tunni möödumisel. Kui pärast eraldamise lõpetamist tekib praktiline vajadus (juhul kui seaduses toodud eraldamise kasutamise kriteeriumid on täidetud) isiku uueks eraldamiseks, loetakse vastav eraldamine uueks eraldamiseks ning selle eraldamise otsustamine, vormistamine, teavitamine ja muu tegevus peab vastama sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud nõuetele.

Teiseks selgus kontrollimisel, et hooldekeskus ei koostanud isikute eraldamisel kirjalikku protokoll. Eraldamise kui ohjeldusmeetme rakendamise kohta kirjaliku dokumendi koostamine ja eraldamise registreerimine nähakse ette ÜRO põhimõtetes psüühikahäiretega isikute kaitseks<sup>184</sup> ning CPT standardis<sup>185</sup>. Ka vastavalt SHS § 20<sup>2</sup> lõikele 8 on ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja, kes on kasutanud eraldamist, kohustatud koostama kirjaliku protokoll. Õiguskantsler leidis, et hooldekeskus peab muutma isikute eraldamise dokumenteerimise praktikat ja edaspidi koostama eraldamise puhul kirjaliku protokoll. Protokoll koostamine on vajalik nii järelevalve teostamisel kui ka juhul, kui isik soovib esitada hooldekeskuse eraldamisotsuse peale vaide või pöörduda kohtusse oma õiguste kaitseks. Samuti saab seeläbi koondada informatsiooni, millistel juhtudel eraldamist kasutatakse ning kas saadud info põhjal on vajalik nt eraldamise otsustajate (antud juhul hooldekeskuse juhataja ja tema asendaja) täiendav koolitamine või täiendavate juhiste väljatöötamine.

Õiguskantsler soovitas hooldekeskuse juhtkonnal edaspidi eraldada isik teistest teenust saavatest isikutest kuni kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks tunniks järjest, ning koostada eraldamise kohta kirjalik protokoll. Sotsiaalministrile ja hooldekeskuse juhtkonnale tehtud soovitude täitmise kohta teostab õiguskantsler järelkontrolli 2010. aastal.

184 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r119.htm>.

185 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards-s.pdf>.

## IX. ERIKOOLID

Pärast Puiatu Erikooli sulgemist 01.09.2009 on Eestis järel 2 kasvatus eritingimusi vajavate laste kooli (erikooli): Tapa Erikool poistele ja Kaagvere Erikool tütarlastele. 2009. aastal viis õiguskantsler 30.09.2009 läbi kontrollkäigu Tapa Erikooli (Kontrollkäik Tapa Erikooli, asi nr 7-9/091409).

Õiguskantsler kavandab oma iga-aastases tegevuskavas kontrollkäike erikoolidesse sellise intervalliga, et igasse erikooli korraldataks põhjalik kontrollkäik vähemalt üks kord kolme aasta jooksul (soovitatavalt isegi sagedamini). Lisaks sellele kogub õiguskantsler infot erikoolides toimuva kohta õiguskantslerile esitatud kaebustest, aga ka ajakirjandusest ning vajadusel on võimalik konkreetset erikooli külastada tihedamini.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtus õiguskantsler Tapa Erikooli puhul ennekõike asjaolust, et pärast Puiatu Erikooli sulgemist muutus oluliselt Tapa Erikooli õpilaskond. Nimelt õppisid varem Tapa Erikoolis üksnes need lapsed, kelle emakeel on vene keel, kuid alates 01.09.2009 suunatakse kooli ka eesti keelt kõnelevaid poisse. Samuti viidi Tapa Erikooli üle mitu poissi, kes varem õppisid Puiatu Erikoolis. Seega oli oluline tuvastada, milline oli olukord Tapa Erikoolis suurte muutuste järel. Kooli valikul lähtus õiguskantsler ka sellest, et eelmisest õiguskantsleri põhjalikust kontrollkäigust Tapa Erikooli oli möödunud 2 aastat. Varasemalt on õiguskantsler Tapa Erikooli kontrollinud mitmel korral, viimati 2007. aastal (Kontrollkäik Tapa Erikooli, asi nr 7-9/071395).<sup>186</sup>

Tapa Erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav põhikool kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele. Kooli suunatakse õpilased kas lapse elukohajärgse alaealiste komisjoni taotlusel kohtumääruse alusel või kohtuotsusega. Kooli suunatakse 10-17-aastaseid kasvatus eritingimusi vajavaid poisse. Kooli õppekeelteks on vene ja eesti keel.

2009. aasta kontrollkäigul Tapa Erikooli tõusetus taas kord kaks süsteemsemat probleemi, mis paraku on aktuaalsed jätkuvalt kõikide Eesti erikoolide puhul.

Esimeseks on probleem, et erikoolides õpivad kõrvuti kinnipidamisasutustest erikooli saabunud õpilased ja raskete psüühikahäiretega õpilased. Selgus, et koguni enamik Tapa Erikooli õpilastest on psüühikahäiretega. Samas on kõikide Eesti erikoolide juhid möönnud, et käesoleval hetkel ei suuda erikool psüühikahäiretega õpilastele pakkuda vajalikku ravi ega nende rehabilitatsiooni soodustavat keskkonda.

Psüühikahäiretega õpilaste viibimine erikoolis ei ole ainult Tapa Erikooli probleem. Näiteks selgus 2008. aastal Puiatu Erikooli õpilastega läbiviidud uuringu tulemusena, et eranditult kõigil lastepsühhiaatri poolt uuritud 26-l Puiatu Erikooli õpilasel oli käitumis- või psüühikahäire, mistõttu nad vajasisid nii medikamentooset ravi kui ka psühhoteraapiat, mida erikoolis lastele pakkuda ei ole võimalik.<sup>187</sup> Õiguskantsler on nimetatud probleemile juhtinud korduvalt nii haridus- ja teadusministri kui ka sotsiaalministri tähelepanu.

Oma 05.11.2009 tehtud pöördumises juhtisid kõnealusele teemale õiguskantsleri tähelepanu ka Tallinna Lastehaigla lastepsühhiaatrid, kes teevad Tapa Erikooliga tihedat koostööd. Lastepsühhiaatrid on väljendanud sügavat muret Tapa Erikoolis õppivate raskete psüühikahäiretega õpilaste pärast, sest ka psühhiaatrite hinnangul ei ole erikool vähetele kognitiivsete võimete ja ettearvamatu käitumisega laste jaoks sobiv koht. Psühhiaatrite hinnangul vajaksid raskete psüühikahäiretega õpilased hoopis teistsugust asutust kui erikool. Paraku puudub Eestis hetkel psüühikahäiretega laste jaoks sobiv ravi- ja õppeasutus, mis suudaks kindlustada lastele sellise keskkonna, mida nad oma erivajadusest tulenevalt vajavad.

Psüühikahäiretega lastele mõeldud ravi- ja õppeasutuse puudumisele juhtisid 20.10.2009 Jõhvis toimunud laste õiguste alasel arutelul õiguskantsleri tähelepanu ka Ida- ja Lääne-Virumaa kohalike omavalitsuste sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad. Vajaliku ravi- ja õppeasutuse puudumine on sotsiaaltöötajate sõnul viinud olukorrani, kus mitu Ida- ja Lääne-Virumaa kohalikkude omavalitsust ei suuda tagada nende territooriumil elavate psüühikahäiretega laste koolikohustuse täitmist.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril koostöös sotsiaalministriga välja selgitada, kui palju õpib käesoleval ajal kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste koolides vaimse alaarengu või psüühikahäiretega õpilasi, kes vajaksid lisaks kasvatus eritingimustele ka rehabilitatsiooniteenuseid ja ravi. Samuti soovitas õiguskantsler ministritel koostöös Eesti lastepsühhiaatritega välja selgitada, millised on peamised psüühikahäired, mille all erikooli suunatud lapsed kannatavad, ning milliseid teenuseid ja millist tüüpi asutust psüühikahäiretega lapsed vajaksid. Õiguskantsler soovitas seejärel luua psüühikahäiretega õpilastele vajalikud tingimused nii raviks ja rehabilitatsiooniks kui ka võimetekohase hariduse ja sotsiaalsete oskuste omandamiseks.

Haridus- ja teadusminister lubas Sotsiaalministeeriumiga koostöös välja selgitada selle, kui palju õpib käesoleval ajal kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste koolides vaimse alaarengu või psüühikahäiretega õpilasi, kes vajaksid lisaks

<sup>186</sup> Vt Õiguskantsleri tegevuse 2007. aasta ülevaade, lk 63-66.

<sup>187</sup> Vt kokkuvõtte õiguskantsleri 12.05.2008 kontrollkäigust Puiatu Erikooli punkt 3.3. Kätesaadav arvutivõrgus: [http://www.õiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/04\\_Kontrollik\\_ik\\_Puiatu\\_Erikooli\\_mai\\_2008.pdf](http://www.õiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/04_Kontrollik_ik_Puiatu_Erikooli_mai_2008.pdf).

kasvatuse eritingimustele ka rehabilitatsiooniteenuseid ja ravi. Haridus- ja Teadusministeeriumis valmib 2010. aastal riigikoolide kontseptsioon ning riigikoolide arengukava. Sellega seoses analüüsitakse koostöös sotsiaalsete partnerite ja psühhiaatritega tundeelu- ja käitumishäiretega õpilaste hariduslikke erivajadusi ning korraldatakse koolivõrk nii, et õpilasele oleksid tagatud võimete- ja vajadustekohased õppimis- ja elamistingimused. Aastatel 2010–2012 renoveeritakse Tapa Erikooli koolikompleks. Kooli ümberkujundamise rõhuasetus on õpilaste hariduslikele, sotsiaalsetele ja tervislikele vajadustele vastava diferentseeritud ning turvalise õpi- ja elukeskkonna loomisel. Haridus- ja Teadusministeeriumi moodustatud töörühm töötab 2010. aasta lõpuks välja lahenduste kava erikooli tööd puudutavatele kitsaskohtadele, vajalikud juhendmaterjalid ning õigusaktide muudatuste panekud.

Sotsiaalminister kinnitas oma valmisolekut teha ka edaspidi haridus- ja teadusministriga koostööd, et parandada puudega laste ja psüühikahäirega noorte vajadustele vastava teenuse saamise võimalusi. Samuti lubas minister koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga tuvastada kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste koolis olevate puuetega ning psüühikahäiretega laste arv ja nende terviseprobleemidest tulenevad vajadused. Lisaks sellele osaleb Sotsiaalministeeriumi esindaja Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt kokkukutsutud töögrupis, mis analüüsib tundeelu- ja käitumishäiretega õpilaste erivajadusi ning mille tulemusena korraldatakse riigikoolide võrk nii, et kõikidele õpilastele oleksid tagatud võimete- ja vajadustekohased õppimis- ja elamistingimused.

Teine probleem, mis kasvatuslike erivajadustega laste tulemuslikku resotsialiseerimist oluliselt pärsib, seisneb tõhusa järelehooldussüsteemi puudumises pärast kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste koolist lahkumist. Paljude kohalike omavalitsuste esindajad ei tegele piisavalt erikoolist kodukohta tagasi tulevate laste ja nende peredega. Lapse erikoolis viibimise ajal toimuvad kontaktid lapsevanemate ja laste hooldajatega koolipoolsetel initsiatiivil, kuid pärast lapse koolist lahkumist see side katkeb. Samas vajaksid peaaegu kõikide erikooli suunatud laste perekonnad kohaliku omavalitsuse poolset sotsiaalset nõustamist ja abi nii lapse erikoolis viibimise ajal kui ka pärast lapse erikoolist naasmist. Ka erikoolist vabanenud laps vajaks tavakooli naasmisel ja ühiskonnaellu sisseelamisel kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja poolset abi ja nõustamist, aga ka järelevalvet.

Viimastel aastatel on järelehoolduse puudumise probleem isegi süvenenud, kuna lastekaitsetöötajate arv kohalikes omavalitsustes on viimastel aastatel järsult vähenenud. Lastekaitse Liidu andmetel oli 2008. aastal 227-st omavalitsusest lastekaitsetöötaja üksnes 84s omavalitsuses.<sup>188</sup> Seejuures töötas 2007. aastal kohalikes omavalitsustes 155 lastekaitsetöötajat.<sup>189</sup>

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril koostöös sotsiaalministri ja kohalike omavalitsuste esindajatega välja töötada järelehooldussüsteem erikoolist lahkujatele. Samuti soovitas õiguskantsler kaaluda võimalust määratleda õiguslikult kohalike omavalitsuste kohustus aidata lapsel pärast erikoolist lahkumist naasta perekonda ning tavakooli.

Sotsiaalminister kinnitas, et kui tegelik praktika näitab, et alaealistele õigusrikkujatele ning erikoolist lahkunutele ei kohaldata juhtumikorralduse põhimõtet, siis on ta valmis koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga analüüsima probleemi põhjusi ning algatama vajadusel vastavad muudatused Sotsiaalministeeriumi haldusalas olevates õigusaktides, et erikoolist lahkujatele oleksid vajalik tugi ja teenused tagatud.

Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud kontrollkäigul tuvastatud muud, eelnevalt nimetamata kitsaskohad.

Kontrollimisel selgus, et Tapa Erikoolis ei ole õpilaste eraldusruumi paigutamisel mitte alati järgitud kõiki alaealise mõjutusvahendite seaduses sätestatud nõudeid: mõnel juhul oli eraldusruumi kasutatud karistusena, samuti esines puuduseid direktori käskkirjades eraldusruumi paigutamise kohta ning eraldusruumi registreerimisraamatu kannetes.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Tapa Erikooli direktorile ettepaneku paigutada õpilane eraldusruumi üksnes juhul, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks, nagu AMVS § 6<sup>2</sup> lg 2 ette näeb. Samuti tegi õiguskantsler Tapa Erikooli direktorile ettepaneku tutvustada eraldusruumi paigutamise käskkirja õpilasele allkirja vastu käskkirja koostamise päeval, nagu AMVS § 6<sup>2</sup> lg 1 ette näeb. Lisaks tegi õiguskantsler Tapa Erikooli direktorile ettepaneku tagada, et kõikides õpilase eraldusruumi paigutamise protokollides oleks märges selle kohta, millise koolitöötaja järelevalve all õpilased eraldusruumis viibisid, nagu AMVS § 6<sup>2</sup> lg 3 p 5 ette näeb.

Kooli direktor möönis vajakajäämisi eraldusruumi kasutamisel Tapa Erikoolis ning lubas edaspidi laste eraldusruumi paigutamisel järgida täpselt seaduses sätestatud korda.

Kontrollimisel selgus ka, et Tapa Erikoolis on probleemiks õpilaste omavoliline lahkumine kooli territooriumilt. Õppeaastal 2008/2009 tuli koolist omavoliliselt lahkumisi ette kokku 52 korral. Õppeaastal 2009/2010 ei olnud kontrollimise seisuga veel ühtegi omavolilist lahkumist ette tulnud, kuid ajakirjanduse andmetel<sup>190</sup> toimus 07.10.2009 Tapa Erikoolis mäss, mille käigus lahkus kooli territooriumilt omavoliliselt 12 õpilast.

188 Vt Lastekaitse Liidu 29.10.2009 uudis, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.lastekaitseliit.ee/?id=14896>.

189 Vt Sotsiaalministeeriumi andmed, kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>.

190 Vt Virumaa Teataja 08.10.2009 "Tapa Erikooli poisid korraldasid mässu". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.virumaateataja.ee/?id=172873>.

Kooli juhtkond selgitas, et koolist omavoliliste lahkumiste arv on võrreldes varasemate aastatega vähenenud ning et enamasti tulevad või tuuakse koolist omavoliliselt lahkunud õpilased kooli tagasi samal päeval või mõne päeva jooksul pärast omavolilist lahkumist. Samas on esinenud ka selliseid juhtumeid, kus õpilane tuuakse politsei poolt kooli tagasi alles mitme kuu möödudes. Kooli juhtkond põhjendas omavoliliste lahkumiste suurt arvu sellega, et koolil puuduvad käesoleval hetkel materiaalsed võimalused kooli hoone ja territooriumi põgenemiskindlaks muutmiseks. Kooli direktori sõnul on Haridus- ja Teadusministeerium kinnitanud investeringute kava, mille kohaselt eraldatakse Tapa Erikoolile vajalikud vahendid ümberehituse teostamiseks, mis peaks valmima 2011. aastal. Kooli direktori kinnitusel aitab plaanitud uus arhitektuurne lahendus omavoliliste lahkumiste arvu oluliselt vähendada.

Samas on Tapa Erikool kinnine asutus, kust õpilastel ei ole lubatud omal äranägemisel lahkuda. Kool peab suutma õpilaste üle järelevalvet teostada ka kuni uue arhitektuurse lahenduse valmimiseni. Seega tuleb leida ja kasutusele võtta vajalikud meetmed õpilaste omavoliliste koolist lahkumiste vähendamiseks nii peaaegu kui võimalik. Kasutusele võetavad meetmed peavad loomulikult olema proportsionaalsed saavutatava eesmärgi suhtes.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Tapa Erikooli direktoril leida ja kasutusele võtta täiendavad meetmed selleks, et välistada õpilaste omavolilist lahkumist kooli territooriumilt.

Kooli direktor selgitas, et omavoliliste lahkumiste vähendamiseks on kavas panustada töötajate koolitusele, võrgustikutööle ning ühtlasi korraldada ümber ka järelevalvetöötajate tööaeg ning paigaldada kooli lisaks üks turvakaamera. Direktori kinnitusel on kooli tööle võetud 3 uut järelevalvetöötajat.



## X. SÕLTUVUSHÄIRETEGA LASTE REHABILITATSIOONITEENUSE OSUTAJAD

Ehkki käesoleval ajal puudub Eestis õiguslik regulatsioon, mis sätestaks sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenuse sisu ja nõuded selle teenuse osutajale, on üksikutes kohalikes omavalitsustes sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust pakuvad asutused siiski loodud. Õiguskantslerile teadaolevalt on need loodud Tallinnas ja Jõhvis. 2009. aastal viis õiguskantsler 05.03.2009 läbi etteteatamata kontrollkäigu sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust osutavasse Tallinna Laste Turvakeskusesse (Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse, asi nr 7-8/090336).

Kontrollitava asutuse valikul lähtus õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskuse puhul ennekõike asjaolust, et õiguskantslerini jõudis erinevatest allikatest informatsiooni laste põhiõiguste ja -vabaduste võimalike rikkumiste kohta selles asutuses. Asutuse valikul lähtus õiguskantsler ka sellest, et eelmisest õiguskantsleri põhjalikust kontrollkäigust Tallinna Laste Turvakeskusesse oli möödunud üle 2 aasta. Varasemalt on õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskust kontrollinud 2006. aasta novembris (Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse, asi nr 7-8/061058).

Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakond on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav erirežiimiga asutus, kus osutatakse sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust. Lapsed on Nõmme tee keskusesse rehabilitatsiooniteenusele suunatud alaealiste komisjoni otsusega AMVS § 3 lg 1 punkti 8 alusel, mis näeb ühe alaealise mõjutusvahendina ette rehabilitatsiooniteenuses osalemise.

2009. aasta kontrollkäigul Tallinna Laste Turvakeskusesse ilmnes taas kord, et peamine probleem, mis takistab sõltuvushäiretega lastele vajaliku rehabilitatsiooniteenuse osutamist, on õigusliku regulatsiooni puudumine.

Seadusandja ei ole alaealise mõjutusvahendite seaduses, sotsiaalhoolekande seaduses ega üheski teises seaduses sätestanud sõltuvushäiretega alaealiste suhtes AMVS § 3 lg 1 punkti 8 alusel kohaldatava rehabilitatsiooniteenuse sisu kirjeldust. Seaduse tasemel on reguleerimata, millist abi on rehabilitatsiooniteenusele suunatud lapsel õigus saada (tervishoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused, haridus). Puuduvad kohustuslikud nõuded AMVS § 3 lg 1 punktis 8 sätestatud mõjutusvahendi kohaldajatele (nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutaja ruumidele, personalile, programmile või teenusel osalevate laste arv jne). Samuti on hetkel reguleerimata, kas ja mil määral on mõjutusvahendi kohaldajatel õigus piirata laste põhiõigusi mõjutusvahendi rakendamisel, kui see osutub rehabilitatsiooniprotsessi tulemuslikkuse jaoks hädavajalikuks. AMVS § 3 lg 1 punktis 8 nimetatud rehabilitatsiooniteenuse osutamist raskendab oluliselt ka teenuse finantseerimismudeli puudumine.

Kuna puuduvad riiklikud teenusekirjeldused ja nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajatele, ei ole sõltuvushäiretega lastele pakutava rehabilitatsiooniteenuse kvaliteeti võimalik kontrollida. Teenusekirjelduste ja järelevalvemehhanismi puudumise tõttu ei ole eksisteerivate teenusepakujate üle teostatud riiklikku järelevalvet. Samuti ei ole toimunud olemasolevate asutuste kompleksset välishindamist. Seega ei ole võimalik olla veendunud olemasolevate teenusepakujate poolt pakutava teenuse kvaliteedis ja efektiivsuses.

Õiguskantsler saatis kontrollkäigu kokkuvõtte Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhatajale, haridus- ja teadusministrile, sotsiaalministrile ja Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale. Ühtlasi tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ning haridus- ja teadusministrile ettepaneku koostöös Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga välja töötada sõltuvushäiretega noortele mõeldud rehabilitatsiooniasutuse kontseptsioon ning asjakohane regulatsioon. Lisaks pöördus õiguskantsler 15.09.2009 ettekandega Riigikogu poole, milles juhtis Riigikogu tähelepanu kõnealusele probleemile ning palus võimalikult kiiresti välja töötada sõltuvushäiretega noortele mõeldud rehabilitatsiooniasutuse kontseptsioon ning asjakohane regulatsioon.

10.12.2009 toimus Riigikogu õiguskomisjoni ja sotsiaalkomisjoni ühisistung, kus arutati õiguskantsleri ettekannet. Õiguskomisjon ja sotsiaalkomisjon asusid seisukohale, et probleemid, millele õiguskantsler viitas oma 15.09.2009 peetud ettekandes nr 1 Riigikogule "Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus sõltuvushäiretega lastele", on õigustatud ning vajavad lahendamist. Komisjonid otsustasid paluda Kuriteoennetuse Nõukogul täpsustada Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi vastutuse piire sõltuvushäiretega laste rehabilitatsioonis ning tegid Sotsiaalministeeriumile ülesandeks analüüsida 2010. aasta I kvartalis, millised oleks õigustatud põhiõiguste riived sõltuvushäiretega laste rehabilitatsioonis, valmistada 2010. aasta I poolaastal ette rehabilitatsiooniteenuse sisu ja finantseerimismudelit sisaldav eelnõu ning esitada see Riigikogule enne 2010. aasta kevadistungijärgu lõppu.

Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud kontrollkäigul tuvastatud muud, eelnevalt nimetatud kitsaskohad.

Kontrollimisel selgus, et Tallinna Laste Turvakeskuse Nõmme tee osakonnast ei ole lastel lubatud oma tahte kohaselt lahkuda. Laste liikumisvabaduse piiramiseks on turvakeskuse hoone ümbritsetud aiaga, samuti on lukustatud maja välisuksed. Vajadusel takistavad laste loata lahkumist Tallinna Laste Turvakeskusest asutuse töötajad. Samas ei ole seadusandja Tallinna Laste Turvakeskusele ega alaealiste komisjonile andnud õigust isikutelt vabaduse võtmiseks. Seega puudub laste isikuvabaduse piiramiseks Tallinna Laste Turvakeskuses käesoleval hetkel seaduslik alus.

Samuti selgus kontrollimisel, et Tallinna Laste Turvakeskuses eksisteerib eraldusruum, mida kasutati nii rahunemiseruumi kui ka mõjutusvahendina. Vestlustest keskusel viibinud lastega selgus, et eraldusruumi paigutatud lapsi sunniti

lahti riietuma, jättes jalga vaid aluspüksid. Lahtiriietumise käsku möönsid ka turvakeskuse töötajad, põhjendades seda vajadusega tagada eraldusruumi paigutatud lapse turvalisus ja vältida enesevigastamise ohtu.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Laste Turvakeskusel puudub seaduslik alus eraldusruumi kasutamiseks. Samuti leidis õiguskantsler, et praktika, mille kohaselt kästakse eraldusruumi paigutatud lastel lahti riietuda, jättes jalga vaid aluspüksid, on alandav ja ebaproportsionaalne ning seetõttu õigusriigis lubamatu.

Kuna nimetatud rikkumiste näol on tegemist laste põhiõiguste väga tõsiste rikkumistega, tegi õiguskantsler Tallinna Laste Turvakeskuse juhatajale ettepaneku lõpetada viivitamatult laste vabaduse piiramine seadusliku aluseta ning laste inimväärikust alandav kohtlemine eraldusruumi paigutamisel.

Turvakeskuse juhataja lubas oma vastuses loobuda eraldusruumi kasutamisest keskusel. Samuti selgitas juhataja, et turvakeskusesse paigutatud laste ja nende eestkostjatega sõlmitakse teenuse osutamise lepingud, kus on fikseeritud keskusel eksisteerivad piirangud. Lapsel ja tema eestkostjal on igal ajal võimalus teenuse osutamisest loobuda.

## **4. OSA**

### **ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST**

## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli (alused: PS § 139 lg 1, ÕKS § 1 lg 1 ja §-d 15 jj)<sup>191</sup> ja tegutseda *ombudsman*'ina (alused: PS § 139 lg 2, ÕKS § 1 lg 2 ja §-d 19 jj). Samas on õiguskantsleril ka mitmeid teisi põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevaid pädevusi:

- Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolli, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS §-d 76, 85, 101, 138, § 139 lg 3, § 153 lg 2, ÕKS § 1 lg 3);
- Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku tegemine Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks (ÕKS § 1 lg 3<sup>192</sup>);
- Riigikohtu üldkogule taotluse tegemine tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4, Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 11, PSJKS § 25 lg 3);<sup>192</sup>
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse tegevuse (ÕKS § 1 lg 7);
- sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel osalemine (PS § 141 lg 2, ÕKS § 2 lg 1, RKTS § 71, VVS § 18 lg 4);
- Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele vastamine (PS § 74, ÕKS § 3, RKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1);
- eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamine (ÕKS § 1 lg 5);
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine (ÕKS § 35<sup>193</sup>);
- kohtunike suhtes distsiplinaarmentluse algatamine (KS § 91 lg 2 p 2);
- kohtute haldamise nõukojas liikmena osalemine (KS § 40 lg 1);
- arvamuse andmine õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5, § 28 lg 5, § 33 lg 2);
- arvamuse andmine Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadile, Üldkohtu (enne nn Lissaboni lepingu jõustumist Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu) kohtuniku kandidaadile ja kohtujuristide kandidaatidele, samuti teistele rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatidele (VVS § 20<sup>2</sup> lg 2, VSS § 9 lg 9).<sup>193</sup>

2009. aastal tuli õiguskantsleril kahel korral kasutada oma eelnimetatud pädevust teha ettepanek kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks (nn immuniteedimenetlus). Tegu oli Riigikogu liikmetega. Pikemalt on seda käsitletud ülevaate 4. osa III jaos.

Õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevust on kajastatud ülevaate 3. osas. Seal on esitatud nii kontrollkäikude kokkuvõtted kui ka kirjeldus õiguskantsleri võetud muude meetmete kohta piinamise, julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks.

Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga ja seda, kuidas ta on oma sõnaõigust Riigikogus kasutanud, on kajastatud ülevaate 1. osas. Sõnaõiguse kasutamisest Vabariigi Valitsuse istungitel on antud ülevaate 2. osas.

2009. aastal paluti õiguskantsleril alustada lepitusmenetlus kahel korral. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud ülevaate 4. osa IV jaos.

PS § 146 sätestab, et õigust mõistab ainult kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Seega ei või teised organid ja asutused õigusemõistmisesse sekkuda. Siiski näeb kohtute seadus ette võimaluse algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmentlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Distsiplinaarsüütegu on kohtuniku süüline tegu, mis seisneb ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmisel, ning distsiplinaarsüütegu on ka kohtuniku vääritud tegu (KS § 87 lg 2). Algamisõigust omavad isikud ja organid on loetletud KS § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ainsa kohtusüsteemivälise organina õiguskantsler. Sellekohane õiguskantsleri praktika 2009. aastal on kirjjas ülevaate 4. osa II jaos.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetluse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2009. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 19 sellekohast arvamust:

1. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lg 2 p 5 ja § 8 lg 4; või § 7 lg 2 p 5 ja § 9 lg 4; või § 7 lg 2 p 5, § 8 lg 4 ja § 9 lg 2;

<sup>191</sup> Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimise seotud täpsustavad ka mitmed teised seadused. Näiteks sätestab erakorralise seisukorra seaduse § 40, et järelevalvet erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle teostab õiguskantsler. VVS § 85 lg 5 näeb ette maavanema õiguse pöörduda õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks. VVS § 53 lg 7 ja § 81 lg 4 sätestavad, et kui kantsler või riigisekretär jäävad määrusele (korraldusele) kaasallkirja andmisel eriarvamusele, on neil õigus esitada kirjalik motiveeritud seisukoht, mis saadetakse koos määrusega õiguskantslerile.

<sup>192</sup> Lisaks sätestab Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lg 2, et kui Vabariigi President on võimetu esitama avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

<sup>193</sup> Lisaks loetletud pädevustele võib lisada, et Riigikogu valimise seaduse § 14 lg 1 p 3 järgi on õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik Vabariigi Valimiskomisjoni liige.

2. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks maksukorralduse seaduse § 105 lg 6 ning rahandusministri 19.12.2008 määruse nr 51 § 11 lg 1 ja 2;
3. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigilõivuseaduse § 56 lg 18<sup>1</sup> osas, milles see näeb ette haldusasjas tehtud kohtumääruse peale määruskaebuse esitamisel riigilõivu tasumise kohustuse summas 200 krooni;
4. Harku Vallavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks maareformi seaduse § 25 lg 3, maakatastriseaduse § 18 lg 7 ja Vabariigi Valitsuse 23.10.2008 määruse nr 155 §-d 4, 6, 7 ja 8;
5. Koigi Vallavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks maapõuseaduse § 20 lg 3 lause 2 ja § 34 lg 2;
6. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lg 1 lause 2, § 8 lg 4 ja § 8 lg 4<sup>1</sup> lause 1;
7. Annela Külma (Külm) kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 05.03.2009 otsuse peale haldusasjas nr 3-08-1604 Annela Külma kaebuses Lõuna Politseiprefektuuri 15.07.2008 käskkirja nr 462-p seadusevastaseks tunnistamiseks ja hüvituse väljamõistmiseks;
8. Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada Riigikogu liikme palga ajutise korralduse seadus põhiseadusega vastuolus olevaks;
9. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigihangete seaduse § 129 lg 1;
10. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 25 osas, milles see näeb ette kohaliku omavalitsuse ametiasutuse hallatavate asutuste töötajate palkade avalikustamise ulatuslikumalt, kui korruptsioonivastase seaduse § 15<sup>1</sup> on sätestatud;
11. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks justiitsministri 30.11.2000 määruse nr 72 § 50 lg 3 ja § 46<sup>1</sup> (26.09.2008 – 09.01.2009 kehtinud redaktsioonis);
12. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (edaspidi lisaelarve) § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lg 3, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lisaelarve § 17 p 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lisaelarve § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse §-d 12<sup>2</sup> ja 31<sup>3</sup> ning tunnistada kehtetuks lisaelarve § 20 punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaelarve seaduse § 8<sup>1</sup> ja 28<sup>1</sup>, Vabariigi Valitsuse 05.03.2009 määruse nr 49 “2009. aasta riigieelarve seaduses” kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” § 16 lg 4 ja Vabariigi Valitsuse 05.03.2009 määrus nr 50 “Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord”;
13. Narva Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks valla- ja linnaelarve seaduse §8<sup>1</sup> seoses vastuoluga kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ja proportsionaalsuse ning õiguskindluse põhimõttega;
14. Romeo Kalda ja Tartu Vangla kassatsioonkaebused Tartu Ringkonnakohtu 31.10.2008 otsuse peale haldusasjas nr 3-07-2639 Romeo Kalda kaebuses Tartu Vangla toimingute, millega keelduti võimaldamast ligipääsu internetilehekülgedele [www.coe.ee](http://www.coe.ee), [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee), [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), õigusvastaseks tunnistamiseks ja vanglale ettekirjutuse tegemiseks;
15. Rapla Vallavolikogu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks TsMS § 218 lg 3 ja 4, § 344 lg 2, § 654 lg 2<sup>1</sup> lause 1 ja § 677 lg 4;
16. Tallinna Halduskohtu taotlus meresõiduohutuse seaduse § 95<sup>2</sup>, kaubandusliku meresõidu koodeksi § 6 p 1 ap 13 (kuni 24.04.2004 kehtinud redaktsioon), Vabariigi Valitsuse 07.01.1997 määruse nr 1 p 13, teede- ja sideministri 12.12.2001 määrus nr 113 ning meresõiduohutuse seaduse § 50<sup>1</sup> lg 1, § 50<sup>2</sup>, § 50<sup>4</sup> (25.04.2004 – 02.06.2005 kehtinud redaktsioon), § 50<sup>5</sup>, § 50<sup>6</sup> (25.04.2004 – 02.06.2005 kehtinud redaktsioon), § 50<sup>7</sup> (25.04.2004 – 02.06.2005 kehtinud redaktsioon) osas, milles need ei sätesta tuletorni- ja jäämurdetasude piisavat ja tõhusat sissenõudmise regulatsiooni;
17. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks TsMS § 131 lõiked 2 ja 3 koosmõjus riigilõivuseaduse lisa 1 sättega, mis näeb ette tsiviilasjalt hinnaga kuni 1 000 000 krooni riigilõivu maksmist summas 75 000 krooni;
18. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada majandus- ja kommunikatsiooniministri 01.06.2004 määruse nr 144 § 4 lg 6 p 4, § 5 lõiked 1, 2, 3, 4, 6 ja 10 (kehtinud 15.06.2008 - 25.05.2008) ning § 7 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks;
19. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada liiklusseaduse ja karistusseadustiku ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse § 7 lg 4 põhiseadusega vastuolus olevaks.

Ülevaateastal osales õiguskantsler Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu koosseisu kuuluva Üldkohtu Eesti Vabariiki esindavate kohtunike kandidaatide valimiseks moodustatud konkursikomisjonide töös. Eesti Vabariik esitas Euroopa Nõukogu Parlamentaarsele Assambleele senise Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuniku Rait Maruste ametiaja lõppemise tõttu 31.10.2010 uute kohtuniku kandidaatidena kolm kandidaati – Mai Hion, Allar Jõks ja Julia Laffranque.<sup>194</sup> Euroopa Üldkohtu kohtunikuna näeb Eesti Vabariik jätkamas senist kohtunikku Külliki Jürimäed, kelle esimene ametiaeg lõpeb 31.08.2010.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu kandidaatide ametisse nimetamist reguleerivad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 21 ja 22, Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee soovitus nr 1649(2004) ning resolutsioon nr 1646(2009). Kõnealuste õigusaktide järgi valib kohtu liikmed Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee igast lepinguosalisest riigist häälteenamusega vastava riigi esitatud kolmeliikmelisest nimekirjast. Seoses Venemaa poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 14. lisaprotokollit ratifitseerimisega 18.02.2010 lisaprotokoll jõustub, nähes ette siiski ametisolevate kohtunike, sh Rait Maruste ametiaja pikendamise (art 21).

<sup>195</sup> Euroopa Liidu lepingu art 19 järgi nimetatakse üldkohtu kohtunikud ametisse liikmesriikide valitsuste ühisel kokkuleppel pärast konsulteerimist komiteega, mille ülesanne on anda arvamus kandidaatide sobivuse kohta.

## II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

### 1. Üldisloomustus

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline organ, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (s.t koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. Taoline pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal uue kohtute seaduse jõustumisel.<sup>196</sup> Seejuures on oluline ka rõhutada, et õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus laieneb kõikidele kohtunikele (KS § 91 lg 2 p 2). Lõpliku otsuse kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkollegium (KS § 94 lg 1).<sup>197</sup>

KS § 91 lg 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. See tähendab kohtuniku süülist tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või vääritud teos (KS § 87 lg 2).

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle põhiseadusest tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainupädevus kuulub PS § 146 järgi kohtule. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid ja põhimõtted, millest ta oma tegevuses kohtute üle kontrolli teostamisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates<sup>198</sup>.

Selgitamaks distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemist, võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka isiku avalduse alusel. Samas tuleb rõhutada, et distsiplinaarmenetlus ei ole isiku jaoks õiguskaitsevahend – distsiplinaarmenetluse algatamine või mittealgatamine, samuti distsiplinaarkaristuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist ega aita muul moel kaasa isiku õiguste kaitsele. Seetõttu ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist ega ka kohtuniku distsiplinaarkorras karistamist.<sup>199</sup>

Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks pöörduv õiguskantsler menetluse käigus vastava kohtu esimehe poole, küsides teavet ja paludes esimehe vastusele lisada ka asjakohase kohtuniku selgitus toimunu kohta. Sel viisil teabe palumine tagab kohtu esimehe informeerimise ning väldib võimalikku menetluse dubleerimist. Probleem seisneb asjaolus, et kohtute seaduse kohaselt ei ole välistatud, et samaaegselt algatavad distsiplinaarmenetluse erinevad distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad ametiisikud. Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarsüüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Ajalised piirid seisukoha kujundamiseks tulenevad KS § 90 lõikest 1, mis sätestab, et distsiplinaarmenetlust ei algatata, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või avastamisest kuus kuud.

Ülevaate perioodil laekus õiguskantslerile 18 avaldust (2008. aastal esitati 11, 2007. aastal 18, 2006. aastal 12 avaldust), milles taotleti kohtuniku vastu distsiplinaarmenetluse algatamist. Ühe menetluse algatas õiguskantsler omal initsiatiivil. Nii nagu 2008. aastal, nii ka 2009. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkollegiumi poole. Õiguskantsler edastas kohtutele siiski 7 soovitud kohtute töö parandamiseks.

Levinuimaks põhjuseks, millega õiguskantsleril tuli distsiplinaarmenetluse algatamist kaaludes tegeleda, oli sarnaselt eelmiste aastatega mõistliku aja põhimõtte mittejärgimine – 7 juhtumit. Rikkumise tuvastas õiguskantsler 3 juhul ning need puudutasid Viru Maakohut, Harju Maakohut ja Tallinna Ringkonnakohut.

Esimesel juhul (Kriminaalkohtumenetluse toimumine mõistliku aja jooksul Viru Maakohus, asi nr 11/081704) vahistati avaldaja Narva Linnakohtu 16.12.2005 määruse alusel. Viru Maakohut Narva kohtumaja 12.06.2006 määrusega anti avaldaja kohtu alla ning tõkend vahistamine jäeti muutmata. Kohtu alla andmise määruse tegemisest 12.06.2006 kuni õiguskantsleri seisukoha kujundamise hetkeni (s.o 07.01.2009) oli möödunud kaks ja pool aastat, kuid maakohus ei olnud senini jõudnud lõplahendini.

Arvestades erinevaid konkreetse kaasuse asjaolusid kogumis, nt:

- kohtuasja keerukus. Menetlusosaliste arv: 5 süüdistatavat; kohtuasja sisu: süüdistus oli esitatud järgmiste karistusseadustiku paragrahvide erinevate lõigete ja punktide järgi: §-d 118, 121, 141, 199, 214, 215, 329, 424 (s.o isiku-, vara- ja õigusemõistmisesvastased süüteo, samuti liiklussüütegu),
- kohaldatud tõkendid,

<sup>196</sup> Esimene kohtute seadus võeti vastu 1991. a (RT 1991, 38, 472). Tuleb lisada, et 2002. a jõustunud kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu 2. lugemise käigus Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu seisuga 06.12.2000, nr 607 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>197</sup> Vt lähemalt: <http://www.nc.ee/?id=99> (23.02.2010).

<sup>198</sup> Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

<sup>199</sup> Sama seisukoht: RKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 15: "Igatiel on küll õigus esitada Kohtute seaduse § 91 lg 2 järgi kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, kuid puudub subjektiivne õigus seda nõuda ning distsiplinaarmenetluse algatamise otsustab taotluse saanud isik kaalutusõiguse alusel. Samuti ei ole kohtuniku distsiplinaarvastutuse kaudu võimalik otseselt mõjutada menetluses oleva asja läbivaatamist ega kaitsta seega menetlusosaliste õigusi halduskohtumenetluses."

- kohtupoolsed viivitused asja menetlemisel: pikem kohtupoolne tegevusetuse periood oli olnud kohtu alla andmisest esimese istungini: 12.06.2006 – 19.09.2007, s.o aasta ja kolm kuud, mille käigus ei sooritanud kohus ühtegi toimingut,
- sundtoomisega seonduvad küsitavused (tagamaks menetlusosaliste ilmumise),
- üldine kohtute üldmenetluse statistika,

asus õiguskantsler seisukohale, et kõnealuse kohtumenetluse pikkus on lähenemas piirile, mis võib kaasa tuua inimese õiguse õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul rikkumise. Samas ei olnud viivitused ja kõnealuse kohtuasja pikkus etteheidetav üksnes konkreetsele kohtunikule – teda ei saanud süüdistada konkreetset distsiplinaarsüüteo. Seetõttu otsustas õiguskantsler mitte algatada distsiplinaarmenetlust konkreetse Viru Maakohtu kohtuniku vastu.

Õiguskantsler pidas oluliseks soovitusel siiski rõhutada, et kohtunikel tuleb mõistliku aja põhimõtet enam teadvustada, sh asjade ühendamisel, sundtoomise kohaldamisel, tunnistajate, kannatanute ja ekspertide kohtusse kutsumisel ning vahi all viibivate süüdistatavatega kriminaalasjade arutamisele määramisel:

- kohtunikud peaksid asjade ühendamisel muu hulgas kindlasti arvestama ka sellega, milliseid tagajärgi võib ühendamine kaasa tuua õigusemõistmise mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet silmas pidades. Keeruliste kriminaalasjade (sh kinnise istungiga) arutamine võib ka muudes aspektides oluliselt komplitseerida lihtsamate asjade (nt liiklusrikkumise) läbivaatamist;
- kohtuasjades, kus isikud viibivad vahi all, tuleb mõistliku aja põhimõtte järgimisele pöörata erilist tähelepanu;
- kohus vastutab korrakohase menetluse läbiviimise eest, mis muu hulgas tähendab kohtu kohustust vajadusel kohaldada õigusliku aluse olemasolul sundtoomist ning kontrollida sundtoomise määrase täitmist uurimis- asutuse poolt. Samuti saab ja peab kohus kaaluma asja arutamise võimalikkust ilma tunnistaja, kannatanu või eksperdita (KrMS § 271) ning arvestama tunnistaja või eksperdi kutsumisel kohtuliku arutamise kulgu (s.t nende osalus kõigil istungitel ei pruugi olla vajalik) (alates 15.07.2008 kehtiv KrMS § 265 lg 3).

Viru Maakohtu esimees teatas, et õiguskantsleri seisukoht edastati e-kirjaga tutvumiseks kõigile Viru Maakohtu kohtunikele ning et seda arutati ka maakohtu üldkogul.

Teisel juhtumil tuli õiguskantsleril lahendada küsimus, kas Harju Maakohus järgis mõistliku aja põhimõtet avaldajate hagiavalduse menetlusse võtmise otsustamisel ning seadusest tulenevat tähtaega selgitustaotlusele vastamisel. (Mõistlik aeg asja menetlusse võtmise otsustamisel Harju Maakohtus, asi nr 11/090596).

Kõnealusel juhul pöördusid avaldajad Harju Maakohtu poole vaidluse lahendamiseks 21.04.2008. Harju Maakohus ja Tallinna Ringkonnakohtus jätsid hagiavalduse menetlusse võtmata, leides, et avaldajate nõue lapse tervisekaardis oleva diagnoosi kustutamiseks ei ole nõue, mis kuulub läbivaatamisele tsiviilasjana maakohtus. Avaldajad pöördusid Tallinna Halduskohtu poole, kes edastas avaldajate kaebuse Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelisele erikogule asja lahendamiseks pädeva kohtu määramiseks.

12.11.2008 kohtumäärusega tühistas Riigikohtu erikogu Harju Maakohtu ja Tallinna Ringkonnakohtu määrused ning saatis asja lahendamiseks Harju Maakohtule. Riigikohtu erikogu leidis, et antud vaidluse näol on tegemist tsiviil- asjaga, mida on pädev lahendada Harju Maakohus.

29.12.2008 tegi Harju Maakohus määruse, milles otsustas jätta hagiavalduse käiguta ja anda puuduste kõrvaldamiseks tähtaja. Avaldajad kõrvaldasid hagiavalduses esinenud puudused 07.01.2009.

Harju Maakohus tegi määruse asja menetlusse võtmiseks 06.04.2009, s.o 3 kuud hiljem avaldajate poolt puuduste kõrvaldamisest. Sisuliselt saavutasid avaldajad juurdepääsu õigusemõistmisele seega pea üks aasta hiljem hagiavalduse kohtusse esitamisest. Viivitades asja menetlusse võtmise otsustamisega 3 kuud, rikkus Harju Maakohus õiguskantsleri hinnangul avaldajate õigust asja menetlemisele mõistliku aja jooksul.

Lisaks pöördusid avaldajad 11.02.2009 Harju Maakohtu poole kirjaga, paludes vastust küsimusele, miks ei ole hagi senini menetlusse võetud. Vastuse pöördumisele said nad aga alles 04.04.2009. Analüüsisid õigusakte, jõudis õiguskantsler tulemusele, et Harju Maakohus rikkus avaldajate õigust saada vastus oma pöördumisele seaduses sätestatud tähtaja jooksul.

Arvestades asjaoludega, et tegu on keerulise õigusliku juhtumiga, et kohtunik oli juba (vähemalt osaliselt) väljendanud kahetsust juhtunu pärast ning et selgitustaotlusele tähtaegselt vastamata jätmise puhul oli ilmselt tegu inimliku eksimusega, otsustas õiguskantsler siiski mitte alustada distsiplinaarmenetlust kohtuniku suhtes.

Harju Maakohtu esimees teatas vastuseks soovitusele, et kohtuasi lahendati 12.06.2009.

Kolmas mõistlikku menetlusaega puudutav juhtum käsitles riigi õigusabi taotluse lahendamist (Mõistlik aeg riigi õigusabi taotluse lahendamisel Tallinna Ringkonnakohtus, asi nr 7-4/090437). Õiguskantsler asus seisukohale, et Tallinna Ringkonnakohtu pikk otsustamise aeg (22.02.2008 esitatud taotlus lahendati 10.03.2009 määrusega) avaldaja riigi õigusabi taotluse lahendamisel ei olnud mõistlik. Õiguskantsler ei pidanud veenvaks Tallinna Ringkonnakohtu

seisukohta, et riigi õigusabi taotluse kiirem lahendamine oleks tähendanud kohtukoosseisu poolt etteruttava hinnangu andmist asja sisuliseks lahendamiseks.

Lisaks mõistliku menetlusaja põhimõtte järgimise teemale tegeles õiguskantsler 2009. aastal ühe olulisema teemana ka küsimusega, kas maksekäsu kiirmenetluses võib määrusi (eeskätt makseettepanekut) teha kohtuametnik, sh konsultant, või on see lisaks kohtunikule lubatud vaid kohtunikuabile (Kohtumääruse allkirjastamine maksekäsu kiirmenetluses, asi nr 11/081916).

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes vaidlustas konsultandi õiguse allkirjastada tema suhtes tehtud kohtumäärust (makseettepanekut).

TsMS § 22<sup>1</sup> lg 3 sätestab, et kohtunikuabi või vastavalt kohtu kodukorrale mõni teine selleks pädev kohtuametnik võib teha ka asja lahendamist ettevalmistava või muu korraldava määruse, mille peale ei saa edasi kaevata, muu hulgas avalduse, taotluse või kaebuse käigutajätmise määruse ning määruse tähtaja andmise ja pikendamise kohta. TsMS § 489<sup>2</sup> lg 1 järgi võib makseettepaneku, maksekäsu ja maksekäsu kiirmenetlusega seotud muu määruse, sealhulgas TsMS §-s 179 nimetatud määruse, teha ka kohtunikuabi.

Õiguskantsler analüüsis viidatud norme (samuti varem kehtinud asjakohaseid norme) põhiseaduse valguses ja tõi välja konsultandi allkirjaõiguse tunnustamise kasuks ja vastu rääkivad argumentid. Kuna kõnealune õiguslik küsimus oli ka konkreetset kohtumenetluses lahendatavaks probleemiks, ei saanud õiguskantsler lõplikku seisukohta kujundada – see oleks tähendanud sekkumist sisulisse õigusemõistmisse. Siiski pidas õiguskantsler oluliseks käsitleda teemat laiemalt, kuna tegu on küsimusega õigusemõistmise olemuslikest piiridest.

Õiguskantsler rõhutas oma hinnangu kujundamisel, et väga olulist rolli mängib küsimuses, kas konsultant võib maksekäsu kiirmenetluses kohtumäärusi allkirjastada või mitte, kindlasti ka põhiseaduspärase tõlgendamise põhimõte, s.t sisulise õigusemõistmisega seotud küsimusi peaks PS XIII peatükist tulenevalt otsustama eeskätt vastava eristaatusega (teadmised, nõuded, tagatised jms) isikud. Samuti ei saa vähetähtsaks pidada kohtuametnike võimeid – kas ja kuivõrd neil on piisavalt teadmisi ja oskusi koostada õiguspäraseid määrusi. Isikute õiguskaitse ja õigusemõistmise usaldusväärsuse seisukohalt ei saa alahinnata ka õigusselguse küsimust – menetlusosalise võimalust välja selgitada, kas konkreetse määruse tema asjas on koostanud selleks pädev isik või mitte.

TsMS § 22<sup>1</sup> lg 3 kohustab kohtu kodukorras määrama, milline kohtuametnik võib teha määrusi. Paraku pidi õiguskantsler tõdema, et kohtute kodukorrad on selles küsimuses väga erinevalt sõnastatud. Seejuures ei ole kodukordadest sageli ikkagi üheselt aru saada, millistel juhtudel kohtuametnik määruse koostab – kes otsustab (kas kohtunik või kehtestab selle näiteks kohtudirektor ametijuhendiga), kuidas (kas vastav õigus antakse suuliselt või kirjalikult), millal (kas üldvolitusega või on vaja iga kord eraldi volitust) jne. Samuti puudus õiguskantsleri soovitus koostamise hetkel mitmete kodukordade kehtiv versioon arvutivõrgust sootuks.

Hinnates õigusnorme ja erinevaid argumente koostoides, asus õiguskantsler seisukohale, et probleem on oluline ja vajab kohtusüsteemilt ühtse seisukoha ja praktika kujundamist. Sellest tulenevalt edastas õiguskantsler Riigikohtule ja Justiitsministeeriumile soovitus. Õiguskantsler soovitas:

- kohtutel põhjalikult analüüsida kohtuametnikele (sh konsultantidele) maksekäsu kiirmenetluse avalduse rahuldamise määruse ehk makseettepaneku ja rahuldamata jätmise määruse tegemise õiguse andmise lubatavust. Soovitus puudutab eeskätt Pärnu Maakohtu Haapsalu kohtumaja;
- kohtutel võtta koostöös Justiitsministeeriumiga viivitamatult meetmed kohtute kodukordade korrektseks avalikustamiseks ja vajadusel nende sõnastuse täpsustamiseks kohtuametniku poolt määruse tegemise õiguse määratlemisel.

Justiitsministeerium möönis oma vastuses õiguskantslerile, et TsMS § 22<sup>1</sup> lg 3 ja § 489<sup>2</sup> üld- ja erinormi suhe on ebaselge.

Riigikohus selgitas aga, et Justiitsministeeriumil tuleb analüüsida kohtute kodukordasid nende õiguspärasuse ja ühtlustamise eesmärgil, ning asus seisukohale, et kohtute kodukorrad peavad olema avalikkuse kättesaadavad arvutivõrgu kaudu. Riigikohus nõustus ka õiguskantsleri seisukohaga, et täiendavalt oleks vaja analüüsida ning tõenäoliselt õigusaktides mõnevõrra täpsemalt reguleerida kohtuametnikele teatud ulatuses menetlusõiguslike määruste tegemise õiguse andmise küsimust. TsMS § 22<sup>1</sup> lõiget 3 hinnates lisas Riigikohus, et nimetatud volitused ei ole korrektsed, sest võimaldab ühelt poolt rakendada erinevates kohtutes erinevat töökorralduse, asjaajamise ning menetlusotsuste tegemise praktikat ja teiselt poolt muudab tavakodaniku jaoks läbipaistmatuks otsustajate ringi tema kohtuasjas.

Teemat arutati ka 17. –18.09.2009 toimunud kohtute haldamise nõukoja istungil.

Lisaks eelkirjeldatud probleemidele edastas õiguskantsler kohtutele soovitusel veel järgmistel teemadel: Harju Maakohtu kohtunikuabi poolt avaldusele mittevastamine (Kohtunikuabi poolt avaldusele vastamata jätmine, asi nr 7-4/081133), kohtumenetluses esindajana või nõustajana osalemise üle otsustamine Viru Maakohtus (Kohtumenetluses esindajana ja nõustajana osalemine, asi nr 11/080498) ning Riigikohtu esimehe poolt isiku teavitamine distsiplinaar-



menetluse mittealgatamisest (Distsiplinaarmenetluse mittealgatamisest teavitamine, asi nr 11/090419).

Avaldused kohtuniku vastu distiplinaarmenetluse algatamiseks, kus õiguskantsler menetluse käigus rikkumist ei tuvastanud, puudutasid selliseid teemasid nagu kohtuistung protokoll väljastamisest keeldumine, menetlusosalise suhtes väidetavalt solvavate väljendite kasutamine, kohtuniku tegevus hagi tagamata jätmisel, kohtuniku taandamine, kohtumenetluse keel tsiviilasjas jms.

Õiguskantsler saab kohtuid puudutavate küsimuste otsustamisel kaasa rääkida ka kohtute haldamise nõukoja töös, mille liikmeks ta on KS § 40 lg 1 järgi. Kohtute haldamise nõukoja ülesandeks on anda nõusolek või arvamus kohtusüsteemi puudutavate põhimõtteliste otsuste tegemisel.

2009. aastast võib ühe olulisima kohtute haldamise nõukojas arutatud teemana välja tuua kohtute eelarveid, sh kohtunike palku puudutavad diskussioonid (nt 06.03., 13.03., 05.06., 17-18.09., 28.09. ja 19.11.2009). Kohtunike palkade vähendamise põhiseaduspärasust analüüsis õiguskantsler ka põhiseaduslikkuse järelevalve korras, kuid lõppseisukoha kujundamine jäi 2010. aastasse. Muu hulgas tuli selle käigus kujundada seisukoht, kuidas sisustada KS § 41 lõikes 2 sätestatud, mille järgi annab nõukoda eelneva seisukoha kohtute aastaeelarvete “kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta”.<sup>200</sup>

Teiseks olulisemaks kohtute haldamise nõukojas arutatud teemaks oli kohtute seaduse eelnõu (17. – 18.09.2009 istung). Eelnõu kohta andis õiguskantsler oma kirjaliku seisukoha 2008. aasta lõpus Riigikohtule<sup>201</sup> ning 2010. aasta alguses Riigikogule<sup>202</sup>.

Kohtute haldamise nõukoda pidi oma nõusoleku andma ka mitmetele muudatustele kohtute kodukordades.<sup>203</sup> Kujundades oma seisukohta, tõi õiguskantsler välja kaks olulist probleemi: esiteks kohtute kodukordade kättesaadavus aktuaalseisus ning teiseks eelnevalt kirjeldatud probleemid kohtuametnikele kohtumääruste allkirjaõiguse andmise sõnastamisel tulenevalt TsMS § 22<sup>1</sup> lõikes 3 sätestatud volitusnormi ebaselgusest.

2009. aastal tegi Riigikohus mitu olulist kohtunikke ja kohtumenetluse korraldust puudutavat põhiseaduslikkuse järelevalve lahendit. Ka leidis Euroopa Inimõiguste Kohus mitmel korral, et Eesti kohtunikud on eksinud Euroopa inimõiguste ja põhiwabaduste kaitse konventsioonis sätestatu vastu. Neid teemasid on põhjalikumalt käsitletud ülevaate 2. osa III jaos Justiitsministeeriumi valitsemisala all.

200 Vt ka kohtute haldamise nõukoja 17-18.09.2009 istungi protokoll, lk 4, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/38091>.

201 Vt Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 15.

202 Asi nr 18-1/100205. Kohtute seaduse eelnõu seisuga 16.12.2009, nr 649 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

203 Nt 06.02.2009 Riigikohtu kodukord, 02.03.2009 Harju Maakohtu, Tallinna Halduskohtu, Tartu Ringkonnakohtu ja Viru Maakohtu kodukorrad, 13.03.2009 Tartu Ringkonnakohtu kodukord jne. Kohtute haldamise nõukoja istungite protokollid on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/38091>.

### III. IMMUNITEEDIMENETLUS

#### 1. Üldiseloostus

Õiguskantsler tegeles 2009. aastal kahe Riigiprokuratuuri taotluse lahendamise, mis käsitlesid Riigikogu liikmelt immuniteedi äravõtmist. Mõlema Riigikogu liikme puhul oli tegemist taotlusega süüdistuse esitamiseks nõusoleku saamiseks sama kriminaalasja raames. Varasemalt on õiguskantsler viinud läbi viis immuniteedimenetlust (1996., 1998. ja 2008. aastal ühel korral; 2005. aastal kahel korral). Kõik immuniteedimenetlused on olnud seotud Riigikogu liikmelt saadikupuutumuse äravõtmisega.<sup>204</sup> Õiguskantsler ei ole kordagi pidanud lahendama taotlusi teiste kõrgete ametikandjate puhul. Riigikogu on kõigil juhtudel andnud nõusoleku Riigikogu liikme suhtes süüdistusakti koostamiseks.

PS § 76 sätestab, et Riigikogu liige on puutumatu ja et Riigikogu liiget saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Riigikogu liikme immuniteet ei ole absoluutne keeld. Riigikogu liikme karistamatus oleks vastuolus õigusriiklike üldpõhimõtetega. PS § 12 lg 1 lause 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Immuniteedi eesmärk on seada üksnes edasilükkav menetluslik takistus, kaitsmaks parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest neid ebaausate võtetega kõrvaldada poliitilisest debatist. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on märkinud, et: “[i]mmuniteet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendi liiget.”<sup>205</sup> Immuniteet on vaba mandaadi üheks tagatiseks, mis peab võimaldama Riigikogu liikmel täita oma südametunnistuse järgi tal lasuvaid ülesandeid.

Immuniteedimenetluse käivitamiseks esitab Riigiprokuratuur KrMS § 378 alusel õiguskantslerile vastava taotluse. Õiguskantsler kontrollib kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid. Õiguskantsleri pädevuses ei ole anda seisukoht kahtlustatava süü olemasolu ja selle tõendatuse kohta. Õiguskantsler ei saa asuda kohtu asemel õigust mõistma – see oleks vastuolus põhiseadusega. Seetõttu saab õiguskantsleri kontroll piirduda üksnes ilmselgete ja oluliste formaalsete nõuete eiramisega. Oluline on märkida, et nõusoleku andmisel Riigikogu liikme suhtes süüdistusakti koostamiseks ei otsusta ka Riigikogu süü küsimust. Vastavalt PS § 22 lõikele 1 ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

Seoses immuniteedi äravõtmise menetlusega on õiguskantsler varasemalt korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu sellele, et Eesti õiguslik baas immuniteedi äravõtmisel on puudulik.<sup>206</sup> Ülevaate aastal töötas Justiitsministeerium välja kriminaalmenetluse seadustiku muudatused,<sup>207</sup> mis peaksid lahendama praktikas esile kerkinud probleemid. Näiteks sisaldub eelnõus mh muudatus seoses õiguskantsleril 2009. aastal immuniteedimenetluses tekkinud probleemiga. Nimelt võib õiguskantsler KrMS § 378 lg 7 alusel otsustada Riigiprokuratuuri taotluse tagastamise 10 päeva jooksul, kuid Riigikogule ettepaneku esitamise tähtaega seadus ette ei näe. 2009. aastal esitatud taotluste puhul tuli õiguskantsleril läbi vaadata 193-kõiteline kriminaaltoimik, mille mahukust arvestades on 10-päevane tähtaeg taotluse tagastamise otsustamiseks ilmselgelt liiga lühike aeg.

Eelnõu kohta andis oma arvamuse Justiitsministeeriumile ka õiguskantsler, tervitades eelnõu väljatöötamist (vt pike-malt ülevaate 2. osa III jaos). Samas pidi õiguskantsler mõnna, et mõned praktikas teravalt esile kerkinud küsimused jääksid eelnõu vastuvõtmisel siiski lahenduseta (nt õiguskantsleri poolt kontrollitavate toimingute täpsema loetelu kehtestamine seaduse tasandil).

#### 2. Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatus e äravõtmine

Riigiprokuratuur esitas 12.12.2008 õiguskantslerile taotluse teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks Riigikogu liikme Villu Reiljani kohta (Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatus e äravõtmine, asi nr 8-1/090206).<sup>208</sup>

Taotlusest nähtus, et 11.02.2008 laekus Riigiprokuratuuri Kaitsepolitsei ametis koostatud kohtueelse menetluse kokkuvõtte kriminaalasjas nr 05913000055. Selles kriminaalasjas kahtlustati Riigikogu liiget KarS § 294 lg 2 punktis 1 nimetatud kuriteo toimepanemises, s.o altkäemaksu võtmises vähemalt teist korda. Kahtlustuse järgi tuvastati kohtu-

<sup>204</sup> KrMS § 375 lg 2 alusel järgitakse seadustiku 14. ptk sätteid, sh taotletakse Riigikogu nõusolekut süüdistusakti koostamiseks isikute suhtes, kes on Riigikogu nõusoleku andmise otsustamise ajal Riigikogu liikmed, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime enne Riigikogu liikme ametikohale asumist või Riigikogu liikmeks oleku ajal.

<sup>205</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716>.

<sup>206</sup> Vt Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 379; Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 300; Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 72.

<sup>207</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seisuga 19.10.2009, nr 599 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>208</sup> Õiguskantsleri Riigikogus 24.03.2009 peetud suulise ettekande stenogramm on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&date=1237878300#pk3933>.

eelses menetluses, et keskkonnaministrina (ametiisikuna) kasutas Riigikogu liige ja lubas kasutada ebaseaduslikult ära oma ametiseisundit looduskaitseaduse § 19 rakendamisel, s.o looduskaitsete piirangutega kinnisasjade vahetamisel riigile kuuluvate kinnisasjade vastu, ning nõustus talle vara ja muu soodustuse lubamisega ja võttis sellist vara vastu.

Altkäemaksu võtmise kuritegu on KarS § 294 lg 1 kohaselt (01.09.2002 kuni 27.07.2008 kehtinud redaktsioonis, sh väidetava teo toimepanemise ajal 2003–2006)<sup>209</sup> ametiisiku poolt talle vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või vara või muu soodustuse vastuvõtmine vastutasuna selle eest, et ametiisik on oma ametiseisundit kasutades toime pannud või on alust arvata, et ta edaspidi paneb toime seadusega mittelubatud teo, või on ebaseaduslikult jätnud teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi. KarS § 294 lg 2 punktis 1 on ette nähtud karistus sama teo (alkäemaksu võtmise) eest, kui see on toime pandud vähemalt teist korda.

Kooskõlas KrMS § 378 lõikega 5 kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust ning tutvus kriminaaltoimiku materjalidega (kokku 193 köidet), samuti kriminaalasja kohtueelse menetluse käigus läbiviidud jälitusmenetluse jälitustoimiku ning jälitustoiminguteks antud eeluurimiskohtuniku ja prokuratuuri lubadega.

Õiguskantsler veendus, et kohtueelse menetluse kokkuvõtte on koostatud vastavalt KrMS §-des 153 ja 222 esitatud nõuetele. Riigikogu liikmele tutvustati tema menetlusõigusi ja -kohustusi ning ta kuulati kaitsja juuresolekul üle kahtlustuse sisu asjus. Kriminaaltoimiku koopia anti tema kaitsjale üle 19.03.2008. Toimikuga tutvumiseks ja taotluste esitamiseks oli Riigikogu liikmel ja tema kaitsjal piisavalt aega – KrMS § 225 lõikes 1 sätestatud tavapärase 10 päeva asemel 181 päeva. Kriminaaltoimikusse olid lisatud ka Riigikogu liikme kaitsja taotlused ja nende taotluste läbivaatamisel tehtud prokuratuuri määrused.

Kriminaalasja toimikusse tõendina lisatud jälitustoimingute protokollid kirjeldasid sõnumisaladust ja teisi põhiõiguseid piiravaid toiminguid ja nende tulemusel saadud teavet, mille kogumiseks oli olemas seaduses ettenähtud – vastavalt kohtu või prokuratuuri – luba. Kõigi jälitustoimingute lubade koopiad olid kaitsjate taotlusel lisatud ka kriminaalasja toimikusse. Õiguskantsler ei tuvastanud, et kõnealuse kriminaalmenetluse läbiviimisel oleks kaitsepolitsei või prokuratuur ilmselgelt rikkunud kriminaalmenetluse seadustiku norme.

Õiguskantsler tuvastas, et mitu jälitustoimingu kohtu luba oli antud tähtajaga kaks kuud, lubades nendes nimetatud jälitustoiminguid teha aga lühema ajavahemiku (nt 30 või 45 päeva) jooksul. Õiguskantsleril ei olnud jälitustoimiku ega kohtulubade materjalide põhjal võimalik veenduda loas nimetatud päevade arvu järgimises. Prokuratuur selgitas vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele, et on kontrollinud kohtu loas toodud tähtjast kinnipidamist, kuid kontrolli teostamist eraldi kirjalikult ei fikseerinud, kuna õigusaktid seda ei nõua.

Ühtegi jälitustoimingu luba ei olnud antud nimeliselt Riigikogu liikme suhtes. Tema eraelu puutumatus ja sõnumi saladust riivati jälitustoimingutega seeläbi, et ta suhtles teiste selles kriminaalasjas kahtlustatavatega, kelle suhtes oli jälitustoimingu luba antud nimeliselt. Jälitustoimingutega saadud Riigikogu liiget puudutav teave hõlmas kõnesid, kirjjavahetust ja kohtumisi üksnes teiste kahtlustatavatega. Riigikogu liiget oli tema õigusi riivavatest jälitustoimingutest KrMS §-s 121 sätestatud korras teavitatud ja tal oli võimalus tutvuda jälitustoimiku materjalidega.

Kooskõlas PS §-ga 76 ja § 139 lõikega 3, ÕKS § 1 lõikega 3 ja KrMS §-ga 379 tegi õiguskantsler 24.03.2009 Riigikogule ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatus eest äravõtmiseks ning tema kohta süüdistusakti koostamiseks seoses kohtueelse menetluse kokkuvõttes kirjeldatud asjaoludega.

### 3. Riigikogu liikmelt Ester Tuiksoolt saadikupuutumatus eest äravõtmine

Riigiprokuratuur esitas 12.12.2008 õiguskantslerile taotluse teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks Riigikogu liikme Ester Tuiksoo kohta (Riigikogu liikmelt Ester Tuiksoolt saadikupuutumatus eest äravõtmine, asi nr 8-1/090207).<sup>210</sup>

Taotlusest nähtus, et 11.02.2008 laekus Riigiprokuratuuri Kaitsepolitseiametis koostatud kohtueelse menetluse kokkuvõtte kriminaalasjas nr 05913000055. Selles kriminaalasjas kahtlustati Riigikogu liiget KarS § 294 lg 1 järgi kvalifitseeritava kuriteo toimepanemises, s.o altkäemaksu võtmises. Kohtueelse menetluse kokkuvõtte kohaselt tutvustati kohtueelse menetluse käigus, et põllumajandusministrina (ametiisikuna) Riigikogu liige kasutas ja lubas kasutada ebaseaduslikult ära oma ametiseisundit, tehes Põllumajandusministeeriumile rendipindadeks uue hoone leidmise konkursil põhjendamatu eelistusi kahele aktsiaseltsile ning nõustus selle eest talle vara lubamisega ja võttis vara vastu.

<sup>209</sup> Alates 28.07.2008 kehtivas KarS § 294 lg 1 redaktsioonis on kuriteokirjeldust täiendatud allajoonitud sõnadega järgmiselt: “Ametiisiku poolt talle või kolmandale isikule...”. KarS §-s 294 sätestatud altkäemaksu võtmise kuritegu oli karistatav nii väidetava kuriteo toimepanemise hetkel kui ka praegu. Kuna kuriteo kvalifitseerimine seisneb seaduse tõlgendamises ja kohaldamises, ei saanud õiguskantsler kujundada seisukohta küsimuses, kas ja kuidas mõjutab seadusemuudatus Villu Reiljani võimalikku süüdimõistmist, sest see võib kujuneda PS §-ga 146 keelatud sekkumiseks õigusemõistmisse.

<sup>210</sup> Õiguskantsleri Riigikogus 24.03.2009 peetud suulise ettekande stenogramm on kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&date=1237878300#pk3933>.

Kooskõlas KrMS § 378 lõikega 5 kontrollis õiguskantsler kohtueelse menetluse kokkuvõtte ja toimetatud kriminaalmenetluse seaduslikkust ning tutvus kriminaaltoimiku materjalidega (kokku 193 köidet), samuti kriminaalasja kohtueelse menetluse käigus läbiviidud jälitusmenetluse jälitustoimiku ning jälitustoiminguteks antud eeluurimiskohtuniku ja prokuratuuri lubadega. Kriminaaltoimikusse on lisatud ka Riigikogu liikme kaitsja taotlused ja nende taotluste läbivaatamisel tehtud prokuratuuri määrused.

Õiguskantsler veendus, et kohtueelse menetluse kokkuvõte on koostatud vastavalt KrMS §-des 153 ja 222 esitatud nõuetele. Riigikogu liikmele tutvustati kahtlustuse esitamisel 09.10.2007<sup>211</sup> tema menetlusõigusi ja -kohustusi ning ta kuulati kahtlustuse sisu asjus üle kaitsja juuresolekul. Kriminaaltoimiku koopia edastati KrMS § 224 alusel Riigikogu liikme kaitsjale 24.03.2008 ning toimikuga tutvumiseks ja taotluste esitamiseks anti talle ja tema kaitsjale 181 päeva.

Nimeliselt ei olnud Riigikogu liikme suhtes antud ühtegi jälitustoimingu luba. Tema eraelu puutumatus ja sõnumi saladust riivati jälitustoimingutega seeläbi, et ta suhtles teise selles kriminaalasjas kahtlustavaga, kelle suhtes oli jälitustoimingu luba antud. Riigikogu liiget teavitati tema õigusi riivavatest jälitustoimingutest KrMS §-s 121 sätestatud korras ja tal oli võimalus tutvuda jälitustoimiku materjalidega.

Õiguskantsler ei tuvastanud, et kõnealuses kriminaalmenetluses oleks kaitsepolitsei või prokuratuur tõendite kogumisel ilmselgelt rikkunud kriminaalmenetluse seadustiku norme, ja leidis, et puuduvad alused Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eäravõtmise ettepaneku tegemisest keeldumiseks. Kooskõlas PS §-ga 76 ja § 139 lõikega 3, ÕKS § 1 lõikega 3 ja KrMS §-ga 379 tegi õiguskantsler 24.03.2009 Riigikogule ettepaneku anda nõusolek Riigikogu liikmelt Ester Tuiksoolt saadikupuutumatus eäravõtmiseks ning tema kohta süüdistusakti koostamiseks seoses kohtueelse menetluse kokkuvõttes kirjeldatud asjaoludega.

211 Protokollis on ekslikult märgitud kuupäevaks 09.10.2006. Samas on Riigikogu liikme kaitsja käsikirjaliselt kinnitanud protokollis koopia saamist, lisades kuupäeva 09.10.2007.

## IV. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

### 1. Üldisloomustus

Võrdse kohtlemise põhimõte on üks Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid. PS § 12 lg 1 lause 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Lause 2 lisab, et kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Põhiseaduslikku võrdse kohtlemise põhimõtet täpsustavad eelkõige 2004. aastal kehtima hakanud soolise võrdõiguslikkuse seadus ning 01.01.2009 jõustunud võrdse kohtlemise seadus (VõrdKS). Õiguskantsler juhtis võrdse kohtlemise seaduse eelnõu menetlemise käigus tähelepanu probleemidele seoses seaduse kitsa rakendusala.<sup>212</sup> Siiski oli võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmise näol tegemist olulise lünga täitmisega Eesti õiguskorras. Esile tuleb tuua ka 23.10.2009 jõustunud muudatused soolise võrdõiguslikkuse seaduses, millega täpsustati seaduses kasutatavate mõistete sisu ning viidi vastavad sätted kooskõlla Euroopa õigusest tulenevate kohustustega.

Vastavalt õiguskantsleri seadusele on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine (nn normikontrolli pädevus), avaliku võimu esindaja tegevusega tekitatud diskrimineerimise kontrollimine (nn *ombudsman*'i pädevus) ning lepitusmenetluse läbiviimine eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks.

ÕKS 4. peatüki 4. jagu sätestab õiguskantsleri tegevuse võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel. Õiguskantsler täidab võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks järgmisi ülesandeid: 1) analüüsib, kuidas mõjutab õigusaktide kohaldamine ühiskonna liikmete seisundit; 2) teavitab Riigikogu, Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ja organeid ning teisi asjast huvitatud isikuid ja avalikkust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise; 3) teeb Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele ja organitele ning tööandjatele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks; 4) võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise huvides arendab koostööd, mida üksikisikud ning juriidilised isikud ja asutused teevad siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil; 5) koostöös teiste isikutega edendab võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse põhimõtet (ÕKS § 35<sup>16</sup>).

2009. aastal esitati õiguskantslerile kokku 26 pöördumist, mis puudutasid võrdse kohtlemise põhimõtet. Nimetatud pöördumised käsitlesid nii õigusaktide kooskõla põhiseadusega, avaliku võimu kandja tegevust kui ka lepitusmenetluse läbiviimist.

Õiguskantsler tuvastas ühel juhul õigusakti vastuolu PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Tööandjate Keskliit, kes tõstas küsimuse 01.07.2009 jõustunud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) § 12<sup>2</sup> kooskõlast põhiseaduse ning teiste seadustega. Läbiviidud menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et TTOS § 12<sup>2</sup> on vastuolus PS §-ga 12 osas, milles ei kohtle 4.-8. haiguspäevani haiguspuhvitiste määramisel võrdselt kõiki neid ravikindlustatud isikuid, kellel on õigus saada haiguspuhvitist ravikindlustuse seaduse alusel (Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 12<sup>2</sup> kooskõla põhiseaduse ja seadustega, asi nr 6-1/090946). Lisaks puudutasid õiguskantslerile esitatud normikontrolli taotlused järgmisi küsimusi seoses võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisega: soojuse hinna üle järelevalve teostamine, veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hindade piirkondlik eristamine, sünnitoetuse määramise tingimused, lasteaiakohtade jaotamise tingimused jm.

Arvestades võrdse kohtlemise seaduse jõustumist 2009. aastal ning selle vastuvõtmise eelnenud diskussioone, omas põhimõttelisemat tähtsust ka MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu poolt esitatud avaldus, milles paluti kontrollida VõrdKS § 10 lõigete 2 ja 3 kooskõla põhiseaduse ning Euroopa Nõukogu direktiiviga 2000/78 (Võrdse kohtlemise seaduse põhiseaduspärasus, asi nr 6-1/090235).

Kõnealuse menetluse põhiküsimus oli, kas VõrdKS § 10 lõigetes 2 ja 3 sätestatud erand seoses kutsenõuetega usutunnistusel või muudel veendumustel põhinevates organisatsioonides on kooskõlas põhiseaduse ning Euroopa Nõukogu direktiiviga 2000/78. VõrdKS § 10 lg 2 sätestab, et usulistes ühendustes ja teistes usutunnistusel või veendumustel põhinevates eetosega avalikes või eraorganisatsioonides toimuva kutsetegevuse puhul ei peeta isiku erinevat kohtlemist usutunnistuse või veendumuste alusel diskrimineerimiseks, kui usutunnistus või veendumus on nimetatud tegevuse laadi või sellega seotud tingimuste tõttu oluline, õiguspärane ja põhjendatud, organisatsiooni üldist kõlbelist iseloomu silmas pidades kutsenõue. Vastavalt VõrdKS § 10 lg 3 ei piira kõnealune seadus usuliste ühenduste ja teiste usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega avalike või eraorganisatsioonide õigust nõuda nende heaks töötavate isikutelt tegutsemist heas usus ning lojaalsust organisatsiooni üldisele kõlbelisele iseloomule.

Õiguskantsler asus seisukohale, et teatud erandite kehtestamine on lubatav ja vajalik lähtudes asjaolust, et PS § 12 lg 1 lauses 2 sätestatud diskrimineerimise keeld ei ole absoluutne õigus. Tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega. Seda õigust võib piirata, kui selleks esineb põhiseaduse järku legitiimne eesmärk või see on vajalik teiste isikute õigus-

212 Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 18, 78.

te ja vabaduste kaitsmiseks ning vastav piirang on proportsionaalne. PS § 40 järgi on igapähele usuvabadus. Vastavalt PS § 40 lõikele 3 on igapähele vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitust, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 9 on sätestatud usuvabadus. Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et nimetatud õigus hõlmab ka kollektiivse usuvabaduse, mille olemuslikuks osaks on religioossete organisatsioonide autonoomia. Seega võib üheks PS § 12 lg 1 lauses 2 sätestatud õiguse piiramise eesmärgiks olla religioossete organisatsioonide autonoomia põhimõte. Õiguskantsler osutas ühtlasi, et VõrdKS § 10 lõigetes 2 ja 3 sätestatud erandid diskrimineerimise keelust lähtuvad direktiivi 2000/78 artiklis 4 toodud eranditest. Direktiivis sätestatud erand kutsenõuete osas usulistes või veendumusel põhinevates organisatsioonides on tingitud nende organisatsioonide erilisest staatusest.

VõrdKS § 10 lõigete 2 ja 3 põhiseaduspärasusele hinnangu andmiseks analüüsis õiguskantsler, kas kõnealused erandid usuliste ühenduste suhtes võimaldavad lugeda isiku seksuaalse sättumuse kutsenõudeks, millisel juhul oleks lubatud isiku ebasoodsam kohtlemine seoses kutsetegevusega usulises ühenduses ning teistes usutunnistusel või veendumustel põhinevates organisatsioonides tema seksuaalse sättumuse tõttu. Õiguskantsler leidis, et VõrdKS § 10 lg 2 alusel saab lugeda kutsenõudeks vaid isiku usutunnistuse või veendumuse, mitte seksuaalse sättumuse. Samuti saab VõrdKS § 10 lõikes 3 sisalduvat piirangut kohaldada vaid isiku tegevuse suhtes, mitte sisemiste veendumuste või vaadete omamise osas. Samuti ei saa seda nõuet samastada isiku olemuslike tunnustega, nagu seda on seksuaalne sättumus.

Eeltoodud arvestades asus õiguskantsler läbiviidud abstraktse normikontrolli menetluse tulemusena seisukohale, et VõrdKS § 10 lõiked 2 ja 3 on kooskõlas PS §-ga 12 ning direktiiviga 2000/78.

2009. aastal tõusetus küsimus võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisest ka mitmetes *ombudsman*'i menetlustes, mis puudutasid nt puuetega inimestele ühistranspordi kasutamise kättesaadavust, Eesti Rahvusringhäälingu tegevust valimiskampaania kajastamisel, sotsiaaltoetuste maksmist, laadal kauplemise võimaldamist jm.

2009. aastal alustas õiguskantsler omaalgatuslikult menetluse, et kontrollida, kas puudega isikutele on tagatud täielik juurdepääs ühistranspordile. Õiguskantsler väljendas kõnealuse menetluse tulemusena lootust, et ministri tegevuse ning huvigruppide toetuse korral on juba lähemas tulevikus võimalik saavutada Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.01.2009 resolutsiooni nr 1642 (2009) puuetega inimeste juurdepääsust ning nende täielikust ja aktiivsest osalusest ühiskonnas toodud meetmete järkjärguline tarvituselevõtt ka Eestis (Puuetega isikute võimalus kasutada ühistransporti, asi 7-7/090554).

2009. aastal oli õiguskantsleri menetluses ka isiku kaebus kohaliku omavalitsuse tegevuse kohta sotsiaaltoetuste maksmisest keeldumisel tema seksuaalse sattumuse tõttu (Samasooliste elukaaslaste õigus saada peredele mõeldud sotsiaaltoetusi Viimsi vallas, asi 7-5/090297).

Avaldaja elas koos samasoolise elukaaslasega. Peres oli neil kahe peale kolm last ning avaldaja ja tema elukaaslane kasvasid lapsi koos ja moodustasid ühise leibkonna. Avaldaja esitas avalduse tema pere kolmele lapsele lasteaias ja koolis toidu eest tasumise toetuse määramiseks vastavalt Viimsi Vallavolikogu 25.04.2007 määruse nr 16 "Viimsi valla eelarveliste sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord" §-le 10 ning tasuta sõidu õiguse andmiseks vastavalt Viimsi Vallavalitsuse 22.12.2006 määruse nr 87 "Harjumaa ühistranspordi ühtse piletisüsteemi sõidu eest tasumise kord ja sõiduõiguse hind Viimsi vallas" §-le 3. Viimsi valla Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja vastusega jäeti avaldaja taotlus rahuldamata. Vastuses märgiti, et Viimsi valla soodustused kolme ja enama lapsega peredele on ette nähtud perekonnaseaduse (PKS) § 1 lg 1 mõistes peredele ning erandkorras on arvestatud ka uuspärisid, kus kahel kooselaval vanemal on kokku vähemalt kolm last, kellest vähemalt üks on ühine laps. Juhataja selgitas, et avaldaja kooselu ei saa tänases õigusruumis käsitleda sellise kooseluna, mis vastaks Viimsi valla sotsiaaltoetuste määramise korra ning ühistranspordi määruse tingimustele ja annaks võimaluse avaldaja taotlused rahuldada. Õiguskantsler leidis, et Viimsi Vallavalitsus rikkus avaldaja taotluse läbivaatamisel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise kohustust, sest vastavad otsused tehti haldusmenetluse pädevus- ning menetlusnõudeid rikkudes.

Viimsi Vallavolikogu kehtestatud eelarveliste sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra § 5 lg 1 sätestas, et avalduse vastuvõtnud Sotsiaal- ja Tervishoiuameti töötaja edastab avalduse seisukoha võtmiseks Viimsi Vallavolikogu sotsiaalkomisjonile. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 pidi Sotsiaal- ja Tervishoiuamet pärast sotsiaalkomisjoni kirjaliku seisukoha saamist esitama avalduse koos sotsiaalkomisjoni kirjaliku seisukohaga vallavalitsuse istungile toetuse andmise otsuse tegemiseks. Kõnealusel juhul tegi avaldaja sotsiaaltoetuste mittemääramise otsuse aga Viimsi Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja ainuisikuliselt, ületades talle õigusaktides antud pädevust ning rikkudes sellega sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korda.

Õiguskantsler asus ka seisukohale, et tasuta sõidu õiguse määramise otsus oli õigusvastane, sest Viimsi Vallavalitsus rikkus haldusakte andes menetlusnõudeid, Viimsi Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja viitas otsuse tegemisel õiguslikule alusele, mis ei omanud asjas puutumust, ning jättis viitamata asjakohasele õiguslikule alusele.

Õiguskantsler osundas, et vastavalt Viimsi Vallavolikogu kehtestatud eelarveliste sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra § 3 lg 2 punktile 2 oli tasuta sõidu õigus kolme ja enama lapsega pere lapsel. Määruse § 2 lg 1 punkti 6

kohaselt loeti perekonnaliikmeks isikut, tema abikaasat või temaga kooselavat elukaaslast, nende ülalpidamisel olevaid lapsi ja vanemaid, kui nad elavad ühes leibkonnas, s.t kasutavad sissetulekuid ühiselt ja neil on ühine majapidamine. Viimsi vald oli seega määranud perekonna mõiste leibkonna kaudu, kelleks on isikute kooslus, kellel on ühine majapidamine ning kes kasutavad sissetulekuid ühiselt. Määruses oli ammendava loeteluna nimetatud isikud, keda loeti perekonnaliikmeks. Perekonnaliikmeks loeti ka isikuga kooselavat elukaaslast ning määruses ei olnud toodud tunnuseid, millele peaks elukaaslane vastama. Samuti ei viidanud määrus asjaolule, et elukaaslastel peab olema vähemalt üks ühine laps. Samuti möönis Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja kirjavahetuses avaldajaga, et lisaks abielule arvestatakse ka vabaabielu (kooselu) toetuste saamisel perena.

Viimsi vald viitas haldusakti andmise õigusliku alusena PKS § 1 lõikele 1, mille kohaselt sõlmitakse abielu mehe ja naise vahel. Perekonnaliikmete ring on aga perekonnaseaduse kohaselt laiem. PKS 9. peatüki "Ülalpidamiskohustused perekonnas" 2. jagu näeb ette teiste perekonnaliikmete ülalpidamiskohustused. Perekonnaseadus näeb perekonda kuuluvate liikmetena vanavanemat, lapselast, venda ja õde, võõrasvanemat ja kasuvanemat. Võõrasvanem on PKS § 68 lõike 2 kohaselt lapse vanemaga abielus olev isik, kes ei ole selle lapse vanem, ning kasuvanem lõike 3 järgi isik, kes last tegelikult kasvatab, kuid ei ole selle lapse vanem ega võõrasvanem. Perekonnaseadus ei täpsusta, millisest soost peavad kasuvanemad olema. Seega ei omanud PKS § 1 lg 1 haldusakti andmisel puutumust haldusakti faktilise alusega, kuna perekonnaliikmena arvestab Viimsi vald ka elukaaslast väljaspool abielu instituti.

Õiguskantsler tegi Viimsi Vallavalitsusele ettepaneku avaldaja taotlused uuesti läbi vaadata ning asjas uued otsused teha, järgides kõiki haldusmenetlusele kohalduvaid pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid.

Viimsi Vallavalitsus teavitas õiguskantslerit, et nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning vastavad taotlused vaadati uuesti läbi Viimsi Vallavalitsuse istungil. Viimsi Vallavalitsuse korraldusega keelduti avaldajale sotsiaaltoetuse ja sõidusoodustuse andmisest. Korralduses märgiti, et Viimsi Vallavolikogu 25.04.2007 määruse nr 16 "Viimsi valla eelarveliste sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord" eesmärk on vähekindlustatud isikute ja perekondade ning suurperede toetamine. Põhiseaduse ja perekonnaseaduse alusel ei loeta kahe samasoolise isiku kooselu perekonnaks. Avaldaja pöördus oma õiguste kaitsmiseks kohtu poole.

2009. aastal esitati õiguskantslerile 2 taotlust lepitusmenetluse läbiviimiseks. Kummalgi juhul ei nõustunud vastustaja menetluse läbiviimisega, mistõttu õiguskantsler katkestas menetluse. Esimene avaldus puudutas isiku väidetavat diskrimineerimist tema rahvusliku päritolu tõttu, sest avaldajal ei võimaldatud saada osa erinevatest tööalastest hüvedest. Teine taotlus puudutas väidetavat ebavõrdset kohtlemist vanuse tõttu. Avaldaja leidis, et mittetulundusühing on teda diskrimineerinud, sest harjutuskohtuvõistlusel osalemiseks oli kehtestatud piirvanus ning avaldajal ei olnud seetõttu võimalik võistlusel osaleda.

Seega tuleb nentida, et kuigi õiguskantsleri pädevuses on lepitusmenetluse läbiviimine diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks juba alates 2004. aastast, ei ole õiguskantsler seni kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet.

Õiguskantsler on oma tegevuses pööranud tähelepanu ka teavitustöö tegemisele võrdse kohtlemise põhimõtte tutvustamiseks. Õiguskantsleri nõunik tutvustas võrdse kohtlemise põhimõtet ning sellekohast seadusandlust Tallinna Tehnikaülikooli Inimõiguste Keskuse poolt 04.02.2009 korraldatud seminaril võrdse kohtlemise seaduse kohta ning 13.03.2009 Suurbritannia Suursaatkonna poolt korraldatud integratsiooniteemalisel seminaril. Samuti andis õiguskantsleri nõunik ülevaate õiguskantsleri menetluses olnud küsimustest 30.09.2009 toimunud ümarlaval, kus käsitleti sotsiaalmajandusliku olukorra mõju võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisele ning sellekohaseid institutsionaalseid arenguid. Õiguskantsleri esindaja osaleb jätkuvalt tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku tegevuses ning Euroopa Komisjoni algatatud töögrupis "Erinevuste poolt. Diskrimineerimise vastu".

## 5. OSA

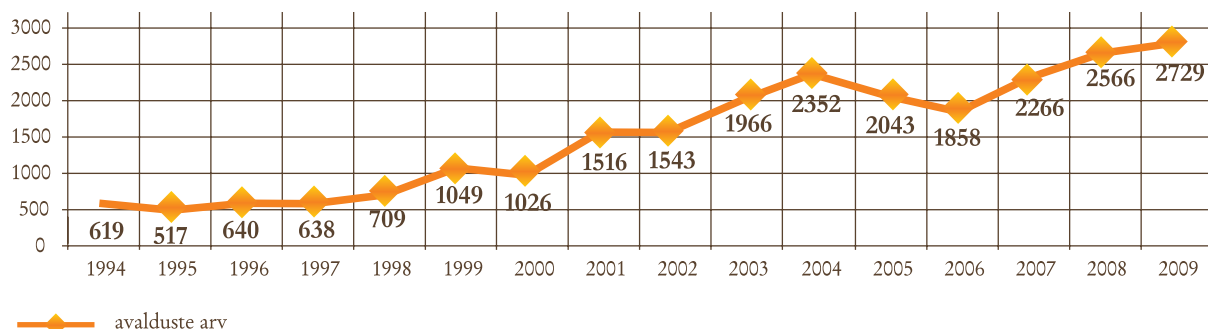
### MENETLUSSTATISTIKA



## 1. Menetusstatistika üldandmed

### 1.1. Avaldustepõhine statistika

2009. aastal esitati õiguskantslerile 2729 avaldust, mille põhjal algatati 2033 asjamenetlust. Avalduste arv on võrreldes 2008. aastaga tõusnud 6,3%.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 1994–2009

### 1.2. Asjamenetluste põhine statistika

Õiguskantsleri Kantslei statistika põhineb asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks, mis tähendab, et isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

Õiguskantsler alustab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatusena. Need jagunevad sisulisteks ja sisulise menetlusega asjamenetlusteks. Sisulise menetlusega asjamenetlused jagunevad õiguskantsleri pädevusest tulenevalt järgmiselt:

- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus ehk normikontrolli menetlus;
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus ehk *ombudsmani* menetlus;
- õiguskantsleri seadusest ja teistest seadustest tulenevad ülejäänud sisulised menetlused ehk erimenetlused.

Õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluste tulemid jagunevad menetlusliigi alljärgnevalt:

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulem vastavalt sellele, kas vastuolu on tuvastatud või mitte.

Vastuolu on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks;
- + ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks;
- + taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks;
- + ettekanne Riigikogule;
- + märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- + märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;

Vastuolu ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulem vastavalt sellele, kas rikkumine on tuvastatud või mitte.

Rikkumine on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- + soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus;

Rikkumine ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

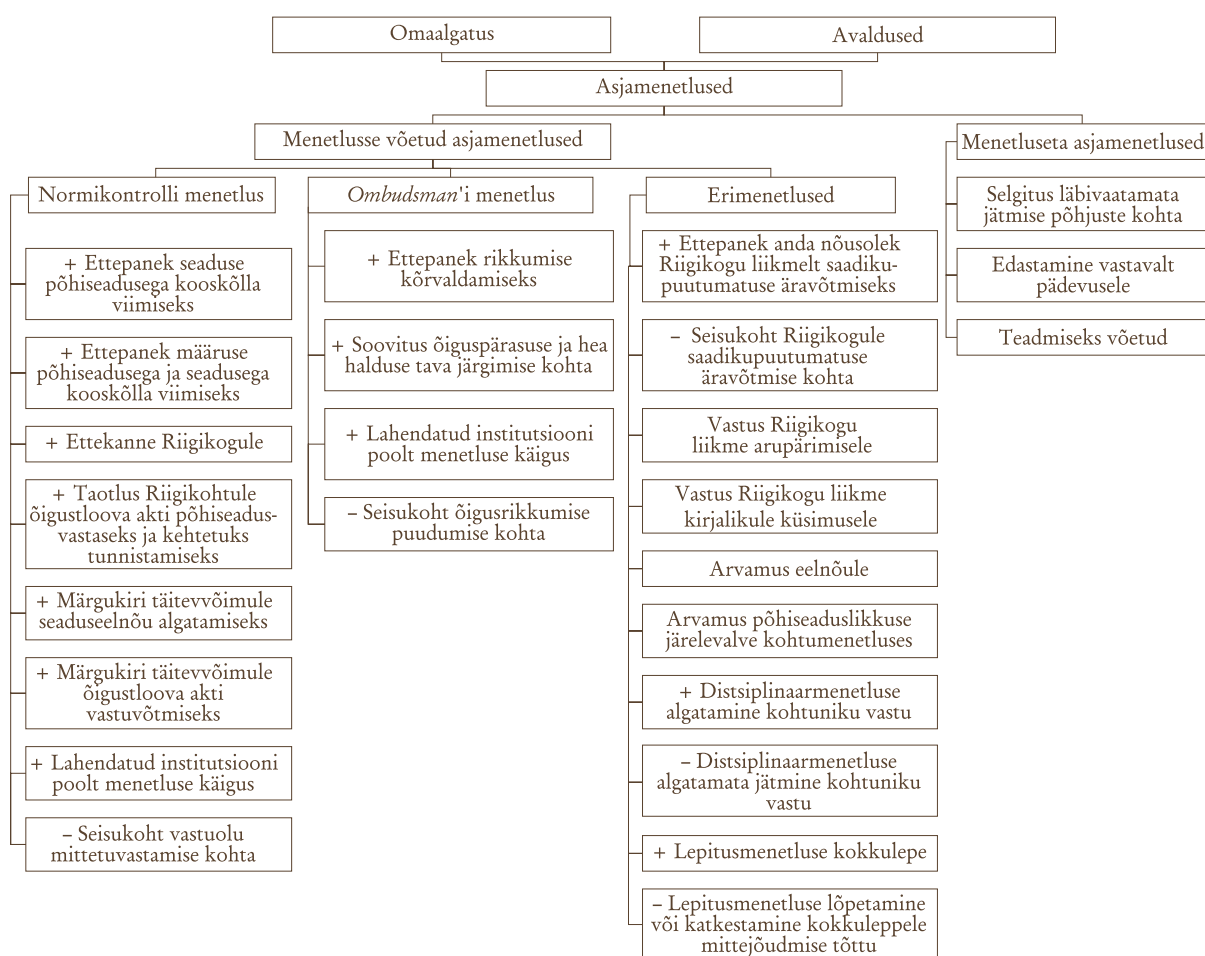
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

Erimenetlused liigitatakse menetluse tulemi järgi alljärgnevalt:

- o arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;
- o vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- o vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;
- o arvamus elnõule;
- + ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus e äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatus e äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Menetluse võtmata jäetud avalduste puhul liigitatakse menetluse tulemi järgmiselt:

- o selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- o edastamine vastavalt pädevusele;
- o teadmiseks võetud.



Joonis 2. Asjamenetluste jaotus ja menetluste tulemi

Aruandeaastal algatati 2033 asjamenetlust, mis on 4,6% rohkem kui 2008. aastal. Seisuga 01.02.2010 oli neist 1882 menetlust lõpetatud, 47 menetlust järelmenetluses ning 104 menetlust töös. Algatatud asjamenetlustest 449 korral toimus sisuline menetlus, 1584 asjas jäeti menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Omal algatusel toimus 82 asjamenetlust ning korraldati 49 kontrollkäiku.

Eelnevate aastatega sarnaselt on asjamenetluste arv sisuliste menetluste osas mõnevõrra langenud ning suurenenud on menetlusetu asjamenetluste arv. Tõusnud on omaalgatuslike menetluste osakaal ning sellest tulenevalt ka läbiviidud kontrollkäikude arv.

Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

	2005	2006	2007	2008	2009
Menetluse võetud asjamenetlusi	725 43,5%	551 34,6%	474 27,2%	480 24,7%	449 22,1%
sh normikontrolli menetlusi	247 14,8%	207 13%	150 8,6%	151 7,8%	124 6,1%
sh ombudsmani menetlusi	372 22,3%	258 16,2%	252 14,5%	258 13,3%	231 11,4%
sh erimenetlusi	106 6,4%	86 5,4%	72 4,1%	71 3,7%	94 4,6%
Menetluseta asjamenetlusi	941 56,5%	1043 65,4 %	1266 72,8%	1464 75,3%	1584 77,9%
Asjamenetlusi kokku	1666	1594	1740	1944	2033
sh omaalgatuslikke menetlusi	57 3,4%	35 2,2 %	70 4%	66 3,5%	82 4%
sh kontrollkäike	12	8	28	33	49

## 2. Asjamenetluste tulem

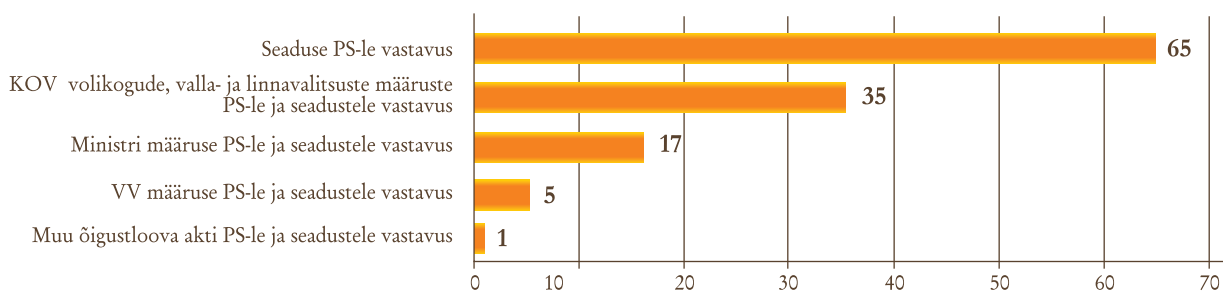
Asjamenetluste tulem näitab seda, milliste lahendusteni või toiminguteni õiguskantsler oma menetluste tulemusena jõudis. Algatatud menetluste ja tulemite arv ei ole täpses vastavuses, kuna tulem saab olla üksnes lõppenud asjamenetlusel, samas kui asjamenetluste jaotus sisu järgi hõlmab kõiki aruandeaastal algatatud menetlusi.

### 2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatati 124 asjamenetlust, mis moodustab 6,1% asjamenetluste üldarvust ja 27,6% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 117 algatati isiku avalduse alusel ning 7 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

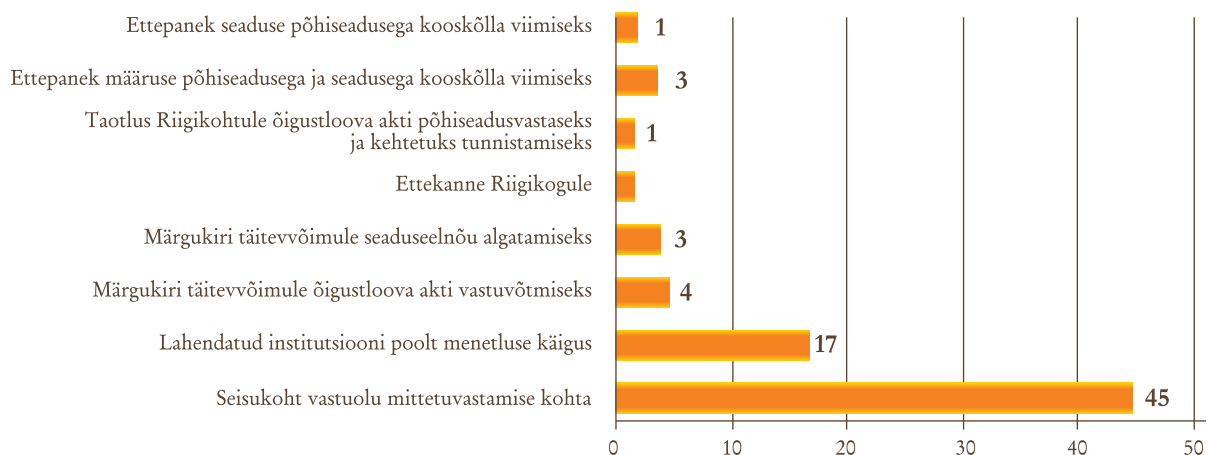
- seaduste põhiseadusele vastavust (65 menetlust, neist 58 isiku avalduse alusel ning 7 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (5 menetlust isiku avalduse alusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (17 menetlust isiku avalduse alusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (36 menetlust, neist 1 maavanema avalduse alusel ja 35 isiku avalduse alusel);
- muu õigustloova akti õiguspärasust (1 menetlus isiku avalduse alusel).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimise tulemusel jõudis õiguskantsler järgmiste tulemiteni:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (1);
- ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks (3);
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks (1);
- ettekanne Riigikogule (1);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (3);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (4);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (17);
- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (45).



Joonis 4. Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

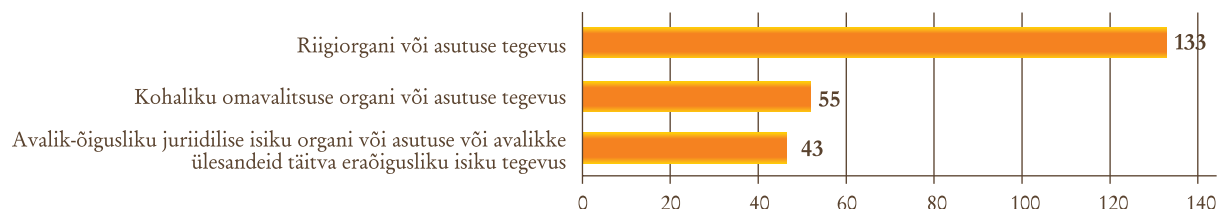
Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastati vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 24% juhtudest. 2008. aastal oli see näitaja 19%. Suurenenud on ka menetluste arv, kus vastuolu lahendati menetluse käigus vastustajaks oleva institutsiooni poolt.

## 2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrolliks algatati 231 menetlust, mis moodustab 11,4% asjamenetluste üldarvust ja 51,4% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 156 algatati isiku avalduse alusel ning 75 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

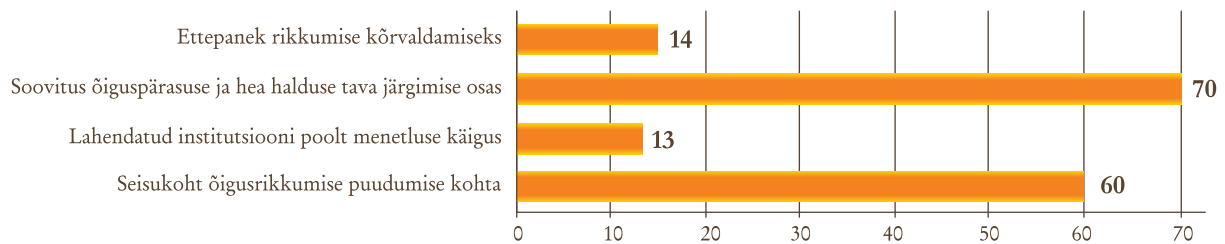
- riigiorgani või asutuse tegevust (133 menetlust, neist 101 isiku avalduse alusel ning 32 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (55 menetlust, neist 43 isiku avalduse alusel ning 12 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku tegevust (43 menetlust, neist 12 isiku avalduse alusel ning 31 omal algatusel).



Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste kontrollimise tulemusel jõudis õiguskantsler järgmiste tulemiteni:

- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (14);
- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (70);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (13);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (60).



Joonis 6. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

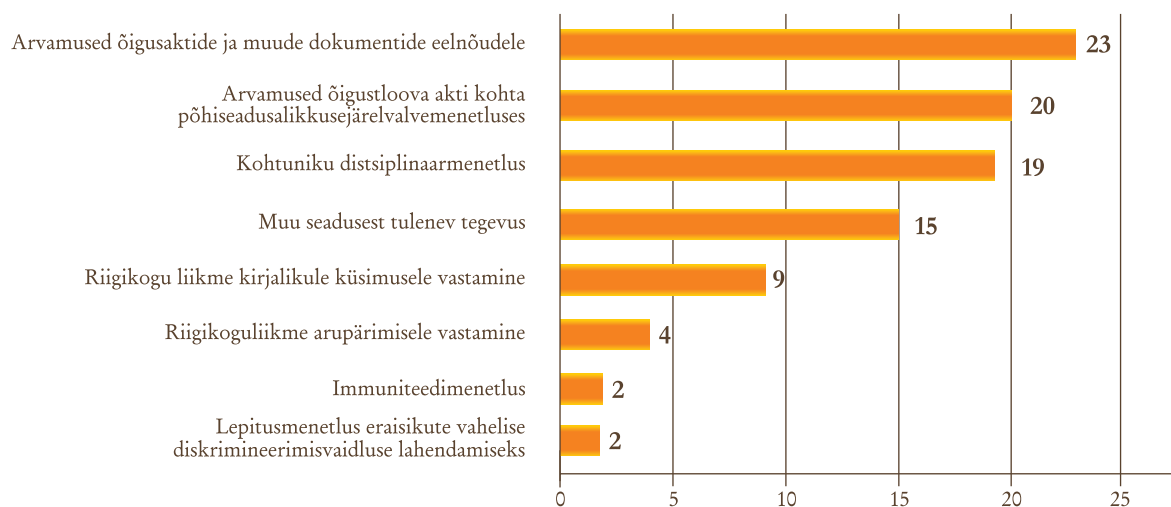
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastati rikkumine 42% juhtudest. 2008. aastal oli see näitaja 38%. 2009. aastal tehtud soovitude arv on võrreldes eelneva aastaga kasvanud 24%.

### 2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 94 ehk 4,6% asjamenetluste üldarvust ja 20,9% sisuliste menetluste üldarvust. Erimenetluste osakaal sisulistest menetlustest on võrreldes eelneva aastaga kasvanud 6%.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (23 menetlust);
- arvamused õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses (20 menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetlus (19 menetlust);
- Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamine (9 menetlust);
- Riigikogu liikme arupärimisele vastamine (4 menetlust);
- immuunitedimenetlus (2 menetlust);
- lepitusmenetlus eraisikute diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks (2 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (15 menetlust).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Sarnaselt eelnevale aastale moodustavad suurima osa ehk 24,5% erimenetlustest õigusaktide eelnõudele arvamuse andmise menetlused.

Eraisikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks algatati aruandeaastal kaks lepitusmenetlust, mis mõlemad katkestati osapoolte soovimatuse tõttu lepitusmenetluses osaleda.

2009. aastal on 10% kasvanud kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise menetluste arv. Sarnaselt eelnevatele aastatele ei pidanud õiguskantsler ka 2009. aastal pöörduma Riigikohtu poole ühegi distsiplinaarsüüdistusega, küll aga pidas õiguskantsler vajalikuks pöörduda ühe menetluse raames kohtu poole ettepanekuga rikkumise kõrvaldamiseks ning ühel juhul soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks.

## 2.4. Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused

Õiguskantsler ei algata avalduse osas sisulist menetlust juhul, kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Sellisel juhul selgitatakse avaldajale, milline institutsioon või asutus antud küsimusega tegeleb. Sisulist menetlust ei algatata ka siis, kui avaldus on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või hea halduse tava rikkumine seisneb.

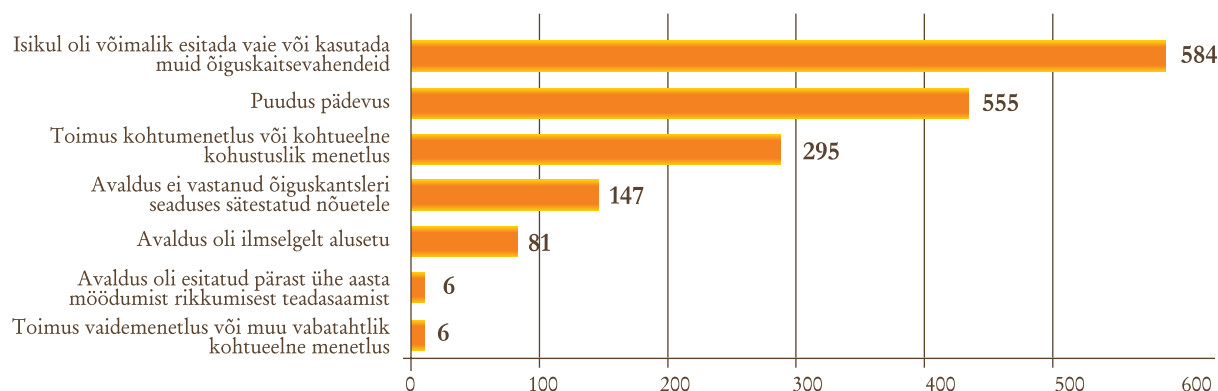
Õiguskantsleril puudub pädevus sekkuda ka siis, kui avaldusaluses asjas on jõustunud kohtuotsus, toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi nimetatud menetlusi dubleerida, kuna õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on tegemist petitsiooniorganiga, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit. Õiguskantsler lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole võimalik kasutada teisi õiguskaitsevahendeid. Kui isikul on võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus, siis on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

Õiguskantsler võib jätta avalduse alusel menetluse algatamata ka siis, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saada teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada ning sõltub juhtumi asjaoludest, näiteks sellest kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi jne.

2009. aastal jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata 1584 asjas, mis moodustab 77,9% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

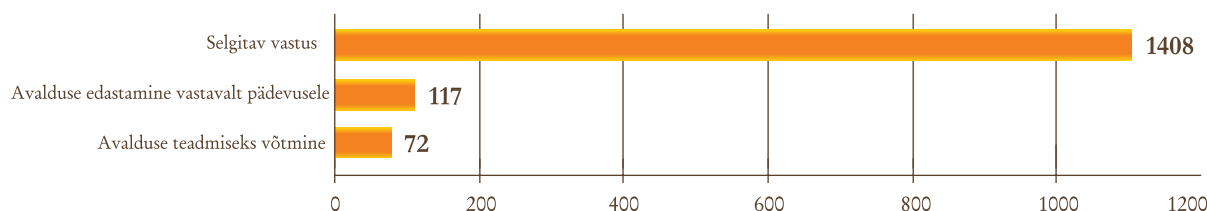
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (584 menetlust);
- puudus pädevus (555 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (205 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (147 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (81 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (6 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (6 menetlust).



Joonis 8. Avalduse menetluse võtmata jätmise põhjused

Menetlemata avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, seadusi ja teisi õigusakte. Avaldajatele antud vastused jagunesid järgnevalt:

- selgitav vastus (1408);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (117);
- avalduse teadmiseks võtmine (72).



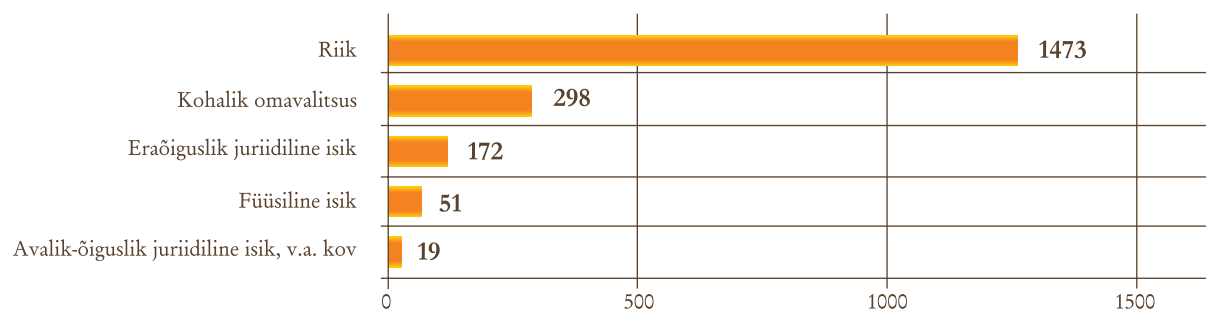
Joonis 9. Vastuste jaotus avalduse menetluse võtmata jätmise korral

Sarnaselt eelnevatele aastatele on peamisteks menetluse algatamata jätmise põhjusteks pädevuse puudumine ja muude õiguskaitsevahendite kasutamise võimalikkus. Võrreldes 2008. aastaga on kolmandiku võrra rohkem selliseid avaldusi, mis on ilmselgelt alusetud. Edastatud avalduste arv on võrreldes 2008. aastaga vähenenud poole võrra.

### 3. Asjamenetluste jaotus vastutusalade järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik (1473 menetlust);
- kohalik omavalitsus (298 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (172 menetlust);
- füüsiline isik (51 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (19 menetlust).



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2009. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste lõikes on nähtav tabelites 2 ja 3. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati<sup>213</sup>.

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

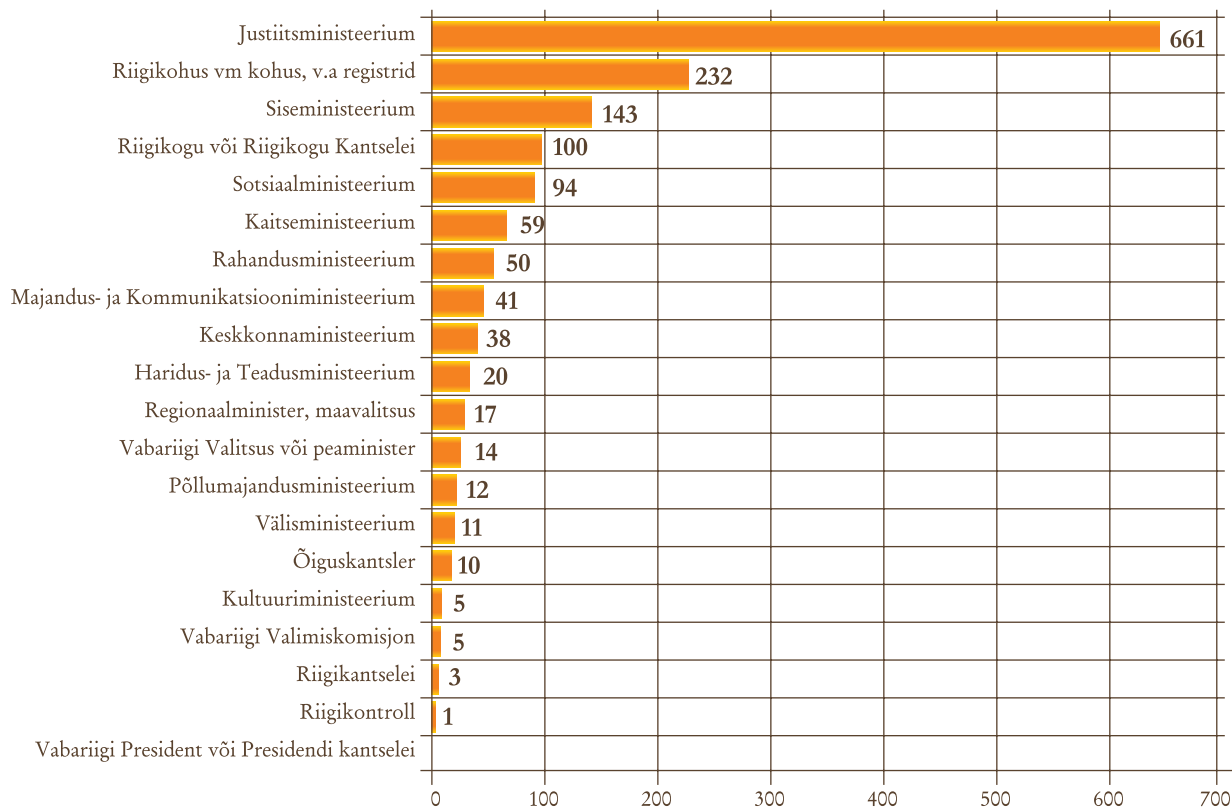
Asutus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Menetluste võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärsuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Riigikogu või Riigikogu Kantslei	100	26	1	0	74
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	232	25	0	3	207
Riigikontroll	1	1	0	0	0
Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantslei	0	0	0	0	0
Vabariigi Valitsus või peaminister	14	4	0	0	10
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantslei	10	3	0	0	7
<b>Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>12</b>
Haridus- ja Teadusministeerium	15	5	0	2	10
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	4	3	0	3	1
Keeleinspeksioon	1	0	0	0	1
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala</b>	<b>661</b>	<b>103</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>558</b>
Justiitsministeerium	149	57	4	4	92
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	14	1	0	0	13

213 Seadusi käsitlevate normikontrolli menetluste puhul on vastustajaks enamasti Riigikogu.

Andmekaitse Inspeksioon	2	0	0	0	2
Prokuratuur	42	2	0	0	40
Harku Vangla	1	0	0	0	1
Murru Vangla	50	6	0	1	44
Tallinna Vangla	102	5	0	1	97
Tartu Vangla	126	13	0	2	113
Viru Vangla	123	13	0	1	110
Kohtutäiturid	47	6	1	1	41
Notarid	5	0	0	0	5
<b>Kaitseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
Kaitseministeerium	4	1	0	0	3
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	16	11	0	7	5
Kaitseressursside Amet	1	0	0	0	1
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>24</b>
Keskkonnaministeerium	28	11	0	1	17
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	3	0	0	0	3
Keskkonnainspeksioon	3	2	0	2	1
Maa-amet	4	1	0	1	3
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Kultuuriministeerium	4	3	0	1	1
Kultuuriministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	1
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala</b>	<b>41</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>29</b>
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	28	10	2	2	18
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
Konkurentsiamet	3	0	0	0	3
Lennuamet	1	0	0	0	1
Maanteeamet	3	1	0	0	2
Tarbijakaitseamet	4	1	0	0	3
Tehnilise Järelevalve Amet	2	0	0	0	2
<b>Põllumajandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
Põllumajandusministeerium	9	2	0	0	7
Põllumajandusministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
PRIA	3	0	0	0	3
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>50</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>40</b>
Rahandusministeerium	34	8	2	0	26
Rahandusministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	1
Maksu ja Tolliamet	15	2	0	0	13
<b>Siseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>143</b>	<b>41</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>102</b>



Siseministeerium	28	11	1	0	17
Siseministeeriumi hallatav asutus	3	0	0	0	3
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	21	4	0	1	17
Piirivalveamet	3	1	0	1	2
Politseiamet	82	23	1	7	59
Päästeamet	1	0	0	0	1
Kaitsepolitseiamet	5	2	0	0	3
<b>Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala</b>	<b>94</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>65</b>
Sotsiaalministeerium	53	16	5	1	37
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	8	6	0	4	2
Sotsiaalkindlustusamet	19	5	2	0	14
Raviamet	1	0	0	0	1
Tervisekaitseinspeksioon	3	1	0	0	2
Tervishoiuamet	5	1	0	1	4
Tööinspeksioon	3	0	0	0	3
Tööturuamet	2	0	0	0	2
<b>Välisministeerium</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
<b>Riigikantselei</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Riigikantselei hallatav asutus	0	0	0	0	0
<b>Vabariigi Valimiskomisjon</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>



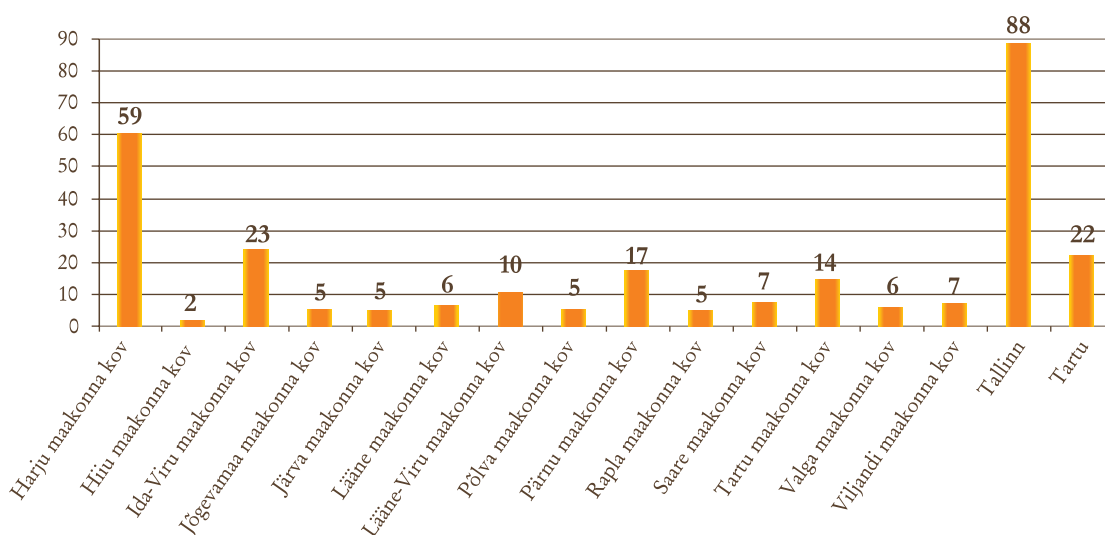
Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Sarnaselt eelnevate aastatega on endiselt kõige rohkem asjamenetlusi Justiitsministeeriumi valitsemisalas, mille arv võrreldes 2008. aastaga on kasvanud 18%. Suurem osa Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest asjamenetlustest on seotud kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega (vt tabel 5) ja on algatatud kinnipeetavate avalduste põhjal. Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest menetlustest 84% juhtudel sisulist menetlust ei algatatud, 2008. aastal oli see näitaja vastavalt 83%.

Võrreldes 2008. aastaga on kaks korda kasvanud Kaitseminsteeriumi valitsemisalas olevate menetluste arv. Oluliselt on tõusnud ka kohtute tööd puudutavate menetluste arv, mis on võrreldes 2008. aastaga kasvanud 27 %.

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Vastustaja kohaliku omavalitsuse tasandil	Asjamenetluste üldarv	Menetluse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinna linn	59	26	2	16	33
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	2	0	0	0	2
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus	23	11	3	4	12
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	5	2	0	2	3
Järva maakonna kohalik omavalitsus	5	1	0	0	4
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	6	1	1	0	5
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	10	3	0	1	7
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	5	2	0	1	3
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	17	3	0	1	14
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	5	1	0	1	4
Saare maakonna kohalik omavalitsus	7	0	0	0	7
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu linn	14	5	0	1	9
Valga maakonna kohalik omavalitsus	6	1	0	0	5
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	7	3	0	2	4
Võru maakonna kohalik omavalitsus	10	3	0	2	7
Tallinn	88	25	2	7	63
Tartu	22	7	0	2	15
Kohaliku omavalitsuse tasand tervikuna	7	0	0	0	7



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Tabel 4 annab ülevaate normikontrolli- ja ombudsmani menetluste väljunditest kohaliku omavalitsuse tasandil konkreetsete omavalitsuste lõikes<sup>214</sup>.

Kohalike omavalitsuste õigusaktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel tuvastas õiguskantsler vastuolu kokku 10 korral, kolmel juhul pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole ettepanekuga viia õigusakt kooskõlla põhiseaduse ja seadustega, viiel korral märgukirjaga ning kahel juhul lahendas kohalik omavalitsus vastuolu menetluse käigus.

Kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimisel tuvastas õiguskantsler rikkumise kokku 37 korral, neist kaheksal juhul pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole ettepanekuga rikkumise kõrvaldamiseks, soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks tegi õiguskantsler kohalikele omavalitsusele 27 juhul, ning kahel juhul lahendati probleem kohaliku omavalitsuse poolt menetluse käigus.

Tabel 4. Normikontrolli ja ombudsmani menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil

Normikontrolli menetlused		
Ettepanek õigusakti põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viimiseks		
1	Tallinna Linnavalikogu	Tallinna Linnavalikogu 19.02.2009 määruse nr 3 “Tallinna põhimääruse muutmine” vastuolu põhiseadusega
2	Narva Linnavalitsus	Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 “Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord” vastuolu põhiseadusega
3	Narva Linnavalitsus	Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 “Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel” vastuolu põhiseadusega
Märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks		
1	Jõgeva Vallavolikogu	Jõgeva Vallavolikogu 27.11.2008 määruse “Üldhooldekodusse paigutamise tingimused ja kord Jõgeva vallas” vastuolu põhiseadusega
2	Narva-Jõesuu Linnavalikogu	Narva-Jõesuu Linnavalikogu määruse nr 11 “Narva-Jõesuu linnas teenuste osutamise eest võetavad tasumäärad” vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, kohalike maksude seaduse, haldusmenetluse seaduse ja põhiseadusega.
3	Narva Linnavalikogu	Narva Linnavalikogu 14.02.2008 määruse nr 9 “Narva jäätmehoolduseeskiri” § 59 vastuolu põhiseadusega
4	Rae Vallavolikogu	Rae Vallavolikogu 10.02.2009 määruse nr 108 “Rae valla ehitusmäärus” § 6 lg 8 ja § 13 lg 1 ja 2 vastuolu planeerimisseaduse ja põhiseadusega

214 Tabel 4 Normikontrolli ja ombudsmani menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil on koostatud seisuga 30.03.2009 lõpetatud asjamenetluste arvu alusel. Kogu ülejäänud menetlusstatistika on koostatud seisuga 01.02.2009 lõpetatud asjamenetluste arvu alusel.

5	Tallinna Linnavolikogu	Tallinna 30.10.2008 määruse nr 36 "Tallinna jäätmehoolduseeskiri" § 11 lg 10 vastuolu põhiseadusega
Lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus		
1	Loksa Linnavolikogu	Loksa Linnavolikogu 27.02.1996 määrusega nr 1 kinnitatud "Loksa linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise alused" punkt 10.1 alapunkti 5 vastuolu põhiseadusega
2	Martna Vallavolikogu	Martna Vallavolikogu 17.12.2008 määrusega nr 17 kinnitatud "Martna valla koerte ja kasside pidamise eeskiri" punkti 2.6 vastuolu põhiseadusega
Ombudsmani menetlused		
Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks		
1	Jõelähtme Vallavalitsus	Jõelähtme Vallavalitsuse tegevus detailplaneeringu menetlemisel
2	Keila Linnavalitsus	Keila Linnavalitsuse tegevus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamise menetlemisel ja ehitusloa väljastamisel
3	Põlva Linnavalitus	Põlva Linnavalitsuse tegevus projekteerimistingimuste kehtestamisel ja ehitusloa väljastamisel
4	Rae Vallavalitsus	Rae Vallavalitsuse tegevus soojuse piirhinna kehtestamise menetlemisel
5	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse ja Päevakeskus Käo tegevus avaldaja pöördumisele vastamisel
6	Viimsi Vallavalitus	Viimsi Vallavalitsuse tegevus avaldajate detailplaneeringu algatamise taotlusele mittevastamisel
7	Viimsi Vallavalitus	Viimsi Vallavalitsuse tegevus sotsiaaltoetuse taotluse menetlemisel
8	Võhma Linnavalitus	Võhma Linnavalituse tegevus ehitusloa väljastamisel
Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks		
1	Audru Vallavalitsus	Audru Vallavalitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel
2	Harku Vallavalitsus	Harku Vallavalitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
3	Jõelähtme Vallavalitus	Jõelähtme Vallavalituse tegevus isikute avaldustele vastamisel
4	Jõgeva Linnavalitus	Jõgeva Linnavalituse tegevus kodutute öömaja sisekorra kehtestamisel
5	Jõhvi Vallavalitsus ja Jõhvi Vallavolikogu	Jõhvi Vallavalitsuse ja Jõhvi Vallavolikogu tegevus sotsiaalteenuste osutamisel kodutute varjupaigas
6	Keila Linnavalitsus	Keila Linnavalitsuse tegevus seoses kodututele öömaja tagamisel
7	Kiili Vallavalitsus	Kiili Vallavalitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
8	Kiili Vallavalitus	Kiili Vallavalituse tegevus lapsehoiuteenuse toetuse taotluse menetlemisel
9	Kohila Vallavalitsus	Kohila Vallavalitsuse tegevus olmejäätmeveo korraldamisel
10	Kuusalu Vallavalitus	Kuusalu Vallavalituse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
11	Kärla Vallavalitus	Kärla Vallavalituse tegevus avalike ürituste korraldamisega seotud lubade väljastamisel
12	Narva Linnavalitsus	Narva Linnavalitsuse tegevus sotsiaalteenuste osutamisel kodutute öömajas
13	Narva-Jõesuu Linnavalitus	Narva-Jõesuu Linnavalituse tegevus korraldatud olmejäätmeveoga liitumisest vabastamise taotluse menetlemisel
14	Palamuse Vallavalitus	Palamuse Vallavalituse tegevus korraldatud olmejäätmeveoga liitumisest vabastamise taotluse menetlemisel
15	Peipsiääre Vallavalitus	Peipsiääre Vallavalituse tegevus isiku pöördumisele vastamisel
16	Puka Vallavalitus	Puka Vallavalituse tegevus isiku sotsiaaltoetuse taotluse menetlemisel
17	Pärnu Linnavalitsus	Pärnu Linnavalitsuse tegevus heakorra- ja koristustööde korraldamisel
18	Rae Vallavalitus	Rae Vallavalituse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
19	Rakvere Linnavalitus	Rakvere Linnavalituse tegevus sotsiaalteenuste osutamisel kodutute öömajas
20	Saku Vallavolikogu	Saku Vallavolikogu tegevus lasteasutuse eelarve koostamisel
21	Saue Vallavalitus	Saue Vallavalituse tegevus tööülesannete täitmisel tekitatud tervisekahju hüvitamise taotluse menetlemisel

22	Tallinna Linnavalitus	Tallinna Linnavalituse tegevus viivistasu otsuse kättetoimetamisel
23	Tallinna Linnavalitus	Tallinna Linnavalituse tegevus isiku avaldusele vastamisel
24	Tartu Linnavalitsus	Tartu Linnavalituse tegevus täiendavate lasteaiakohtade loomisel
25	Urvaste Vallavalitus	Urvaste Vallavalituse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
26	Viimsi Vallavalitus	Viimsi Vallavalituse tegevus isikute avaldustele vastamisel
27	Võru Linnavalitsus ja Võru Linnavolikogu	Võru Linnavalituse ja Võru Linnavolikogu tegevus sotsiaalteenuste osutamisel täiskasvanute erakorralises öömajas
Lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus		
1	Jõelähtme Vallavalitsus	Jõelähtme Vallavalituse tegevus avalikult kasutatavate teede otsuse vastuvõtmisel
2	Tapa Vallavalitus	Tapa Vallavalituse tegevus sotsiaaleluruumi taotlemisel

#### 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2009. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse- ja vangistusõigusega seonduvalt. Endiselt on teistest valdkondadest oluliselt rohkem asju ka kriminaal- ja väärteo kohtumenetluse ning sotsiaalhoolekandeõigusega seonduvates küsimustes.

Võrreldes 2008. aastaga on menetluste arv tõusnud täitemenetluse ja võlaõiguse valdkonda puudutavates küsimustes, seda mõlema valdkonna puhul 43%. Selline hüppeline tõus on eelkõige seletatav valitseva majanduslangusega ja sellest tulenevate muutustega nii riigi kui eraisikute majanduslikus olukorras. Kasvanud on ka tsiviilkohtumenetluse ja õigusabi küsimustega seotud menetluste arv.

Poole rohkem kui 2008. aastal on 2009. aastal politsei ja korrakaitseõigust puudutavaid menetlusi. Samuti on tõusnud keskkonnaõigusega seotud asjamenetluste arv.

Enim on langenud avaliku teenistusega seonduvate küsimuste lahendamiseks algatatud menetluste arv, mis võrreldes 2008. aastaga on vähenenud 48%. Sarnaselt 2008. aastaga näitab endiselt langevat trendi ka omandireformi temaatikaga seonduvate menetluste arv. 2009. aastal on omandireformiga seotud asjamenetlusi peaaegu poole vähem kui 2008. aastal. Samuti on langenud terviseõiguse küsimusi puudutavate menetluste arv.

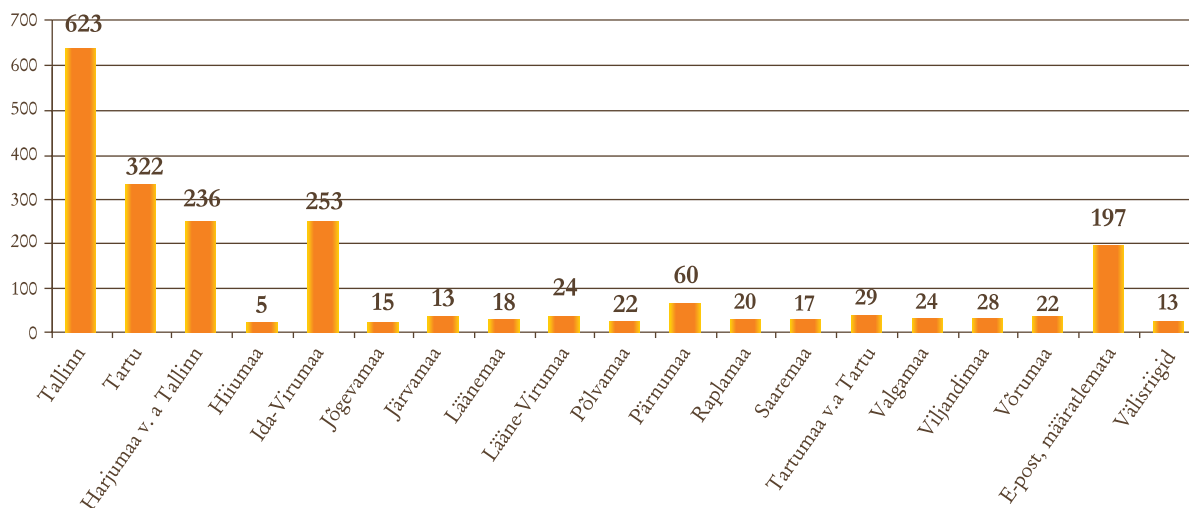
Tabel 5. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	495
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	103
Sotsiaalhoolekandeõigus	103
Tsiviilkohtumenetluse õigus	74
Täitemenetluse õigus	64
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	63
Muu avalik õigus	62
Võlaõigus	61
Haridus ja teadusõigus	59
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	54
Terviseõigus	54
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms.)	53
Keskkonnaõigus	52
Kohtueelne kriminaalmenetlus	52
Sotsiaalkindlustusõigus	43
Omandireformiõigus	42
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	39
Ehitus- ja planeerimisõigus	38
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	37
Kodakondsus, migratsiooni ja keeleõigus	34

Politsei ja korrakaitseõigus	34
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	31
Mittetulundusühingu ja sihtasutuseõigus	31
Perekonnaõigus	30
Riigikorraldusõigus	29
Õigusabi ja notariõigus	28
Omandiõigus, sealhulgas intellektuaalse omandi õigus	25
Avalik teenistus	24
Valimis ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	24
Väärteomenetlus	24
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsioigus	17
Liikluskorraldusõigus	15
Muu eraõigus	15
Riigikaitseõigus	15
Transpordi- ja teedeõigus	15
Halduskohtumenetluse õigus	14
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postsideõigus	14
Äriühingu, pankroti ja krediitiasutusteõigus	10
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	9
Materiaalne karistusõigus	8
Pärimisõigus	8
Tarbijakaitseõigus	7
Rahvusvaheline õigus	5
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	4
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse õigus	2

### 5. Asjamenetlused regioonide lõikes

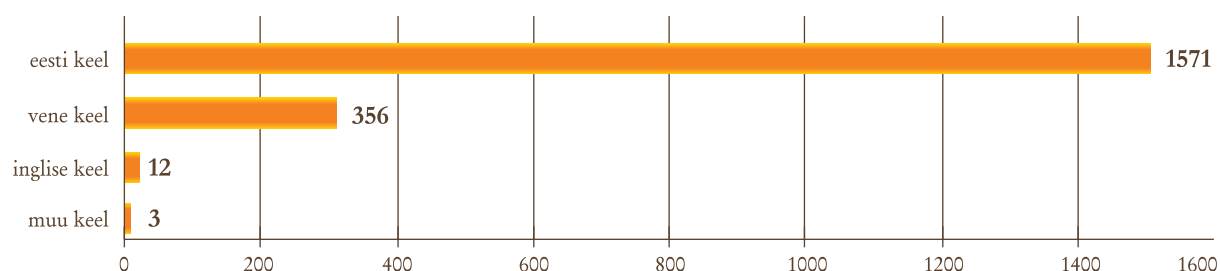
Nagu eelnevatel aastatel on ka 2009. aastal enim pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi Tallinnast (623 menetlust), Tartust (322 menetlust), Harjumaalt (236 menetlust) ja Ida-Virumaalt (226 menetlust). Kõige rohkem pöördumisi regionaalses lõikes saabub seega endiselt suurematest linnadest. Tallinnast esitatud avalduste alusel algatatud menetluste arv on jäänud enam-vähem samale tasemele, Tartust esitati aga 2009. aastal 61 avaldust enam. Endiselt on kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (5 menetlust). E-posti vahendusel saabunud avalduste arv liigub jätkuvalt kasvavas suunas (197 menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 13 asja, mis on peaaegu poole vähem kui 2008 aastal. Enamike piirkondade puhul jäi ajamenetluste arv siiski 2008. aastaga samasse suurusjärku.



Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

## 6. Asjamenetluste keel

Avaldused on endiselt valdavalt eestikeelsed. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1571 asjamenetlust ehk 77,3% menetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 356 ehk 17,5% menetluste üldarvust, mida on pisut vähem kui 2008. aastal. Muudes võrkeeltes esitatud avalduste arv on võrreldes 2008. aastaga jäänud samale tasemele.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

## 7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on õigus teha kontrollkäike vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriaiglaste, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, lastekodusse ja noortekodusse, samuti kõikidesse muudesse järelevalvestesse asutustesse.

Kontrollkäigud liigituvad korralisteks ja erakorralisteks. Korralsed kontrollkäigud määratakse kindlaks Õiguskantsleri Kantslei aasta tegevusplaanis ja nende toimumisest teavitatakse järelevalvest asutust ette. Erakorralsed kontrollkäigud ei kajastu aastaplaanis. Nendest järelevalveste ette teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Kuna alates 18.02.2007 on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll (inglisekeelne lühend: OPCAT) artiklis 3 sätestatu järgi riigi ennetusasutus, siis on kontrollkäikude objektiks lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused, kus võidakse piirata isikute vabadust.

Kontrollkäigud jagunevad kolmeks selle põhjal, millist asutust kontrollitakse:

- kinniste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad tahtvastaselt ja kus viibivate isikute vabadust võidakse piirata (OPCAT-i asutused);
- lahtiste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad vaba tahte alusel (koolid, lastekodud);
- ametiasutuste kontrollimine – riigi- või kohaliku omavalitsuse asutused, kus kontrollitakse hea halduse tava järgimist (ministeeriumid, maavalitsused, kohaliku omavalitsuse üksused).

Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 49 kontrollkäiku, neist 25 kinnistesse asutustesse, 17 lahtistesse asutustesse ja 7 ametiasutustesse. Erakorralsi kontrollkäike oli 4, neist kõik kinniste asutuste kontrollimiseks.

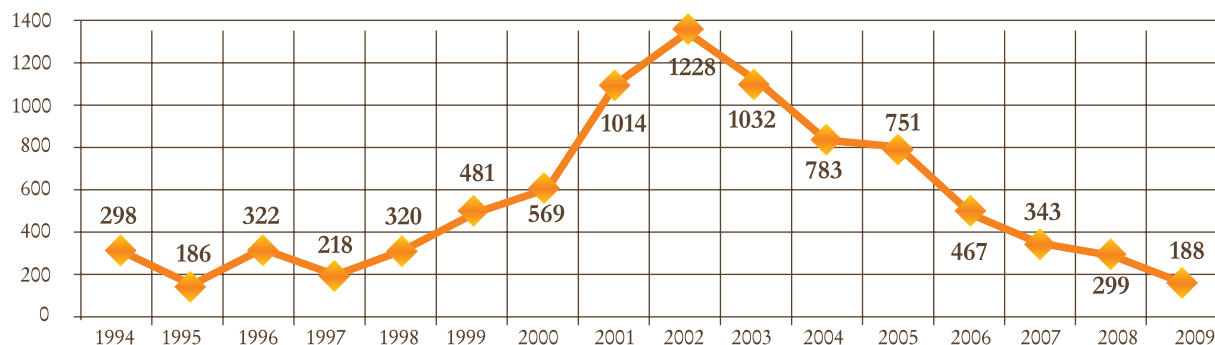
Kontrollkäikude arv on 2009. aastal võrreldes eelmise aastaga kasvanud kolmandiku võrra ehk 33%.

Tabel 6. Õiguskantsleri poolt läbi viidud kontrollkäigud

	2007	2008	2009
kontrollkäigud kinnistesse asutustesse (OPCAT)	18	19	25
kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	5	10	17
kontrollkäigud ametiasutustesse	5	4	7
kontrollkäigud kokku	28	33	49
neist erakorralsed kontrollkäigud	6	8	4

## 8. Isikute vastuvõtt

Viimastel aastatel on õiguskantsleri vastuvõtul käinud isikute arv pidevalt langenud. 2009. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõtul kokku 188 isikut, mida on umbes sadakond vähem kui 2008. aastal.



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 1994–2009

Kuna õiguskantsleri vastuvõtule registreerunud on aasta aastalt üha vähem, siis puudub vajadus piirkondlike vastuvõttude korraldamiseks ning isikute probleemid leiavad üha sagedamini lahenduse telefoni või elektroonilise suhtluse teel. 2009. aastal käis kõige rohkem isikuid vastuvõttudel Tallinnast (156 isikut), Harjumaalt (8 isikut) ja Pärnumaalt (6 isikut).

Vastuvõttudel küsiti teistest enam võlaõiguse valdkonda jäävaid küsimusi (20 isikut). Järgnesid omandireformiõigust ja tsiviilkohtumenetlust puudutavad küsimused (mõlema puhul 15 isikut) ning sotsiaalhoolekandeõiguse ja muu avaliku õigusega seotud küsimused (mõlema puhul 12 isikut). Eelnevatele aastatele võrreldes oli endiselt kõrge huvi ka kohtueelse kriminaalmenetlusega seotud küsimuste vastu (kokku 10 isikut). Peamiselt vajasis vastuvõtule tulnud isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

## 9. Kokkuvõte

Õiguskantslerile esitatud avalduste hulk on jätkuvalt kasvanud. Aruandeaastal pöörduti õiguskantsleri poole 2729 avaldusega, mida on võrreldes eelneva aastaga 6,3% rohkem.

2009. aastal algatas õiguskantsler 2033 asjamenetlust. Asjamenetluste koguarv suurenes endiselt peamiselt menetlusega asjamenetluste arvel. Sisuliste menetluste osakaal normikontrolli ja *ombudsman*'i menetluste osas on natuke langenud, erimenetluste osas aga tõusnud. Tõusnud on ka omaalgatuse korras algatatud asjamenetluste arv. 2009. aastal algatati omal algatusel 82 asjamenetlust, mida on 20% rohkem kui 2008. aastal.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 30 korral (24%), neist 17 juhul lahendati olukord institutsiooni poolt menetluse käigus. *Ombudsman*'i menetluste puhul tuvastas õiguskantsler hea halduse tava ja õiguspärasuse rikkumise kokku 97 juhul (42%), millest lahendati institutsiooni poolt menetluse käigus 13 menetlust. Võrreldes 2008. aastaga on selliste menetluste arv, mille käigus tuvastati vastuolu või rikkumine, kasvanud nii normikontrolli kui *ombudsman*'i menetluste puhul. Institutsiooni poolt menetluse käigus lahendatud menetluste arv on normikontrolli menetluste puhul võrreldes eelneva aastaga oluliselt suurenenud, *ombudsman*'i menetluste puhul aga langenud.

Kõige rohkem asjamenetlusi algatati endiselt kinnipeetavate avalduste alusel Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate kriminaalmenetluse ja vangistusõiguse valdkonda puudutavate küsimuste lahendamiseks, millest enamikul juhtudest (84%) sisulist menetlust ei algatatud. Kriminaalmenetlus ja vangistusõigus on ühtlasi endiselt need valdkonnad, millega seoses algatati 2009. aastal suurem osa menetlustest ehk peaaegu 24% asjamenetluste koguarvust.

Regionaalses löikes algatati kõige rohkem asjamenetlusi taaskord Tallinnast ja Tartust esitatud avalduste alusel. Maakondadest on asjamenetluste arvu poolest esimesel kohal Ida-Virumaa, kust laekunud avalduste arv tõusis hüppeliselt 2008. aastal seoses Viru vangla rajamisega. 46% Ida-Virumaalt esitatud avaldustest puudutavad ka 2009. aastal enamikus Viru vanglaga seotud küsimusi.

Eestikeelsete avalduste alusel algatatud asjamenetluste osakaal on taas pisut tõusnud ning moodustab 77% asjamenetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetluste arv on aga võrreldes 2008. aastaga langenud, moodustades 18% asjamenetluste koguarvust.

Kontrollkäikude arv on võrreldes 2008. aastaga jõudsalt kasvanud ja seda nii kinniste asutuste, lahtiste asutuste kui ka ametiasutuste löikes. 2009. aastal toimus kokku 16 kontrollkäiku rohkem kui eelneval aastal.

2009. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõttudel 188 isikut. Vastuvõttudel küsiti nõu peamiselt võlaõiguse, omandireformiõiguse ja tsiviilkohtumenetluse valdkondadega seonduvates küsimustes.



## **6. OSA**

### **ÓIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS**

## I. ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantslei (edaspidi Kantslei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantslei korraldab õiguskantslerile põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannete täitmist. Kantslei nõustab ja abistab õiguskantslerit ametiülesannete täitmisel, korraldab õiguskantsleri asjaajamist, tehnilist teenindamist, arendustööd ning riigisisest ja -välist suhtlemist. Kantslei juht on õiguskantsler.

### 1. Struktuur

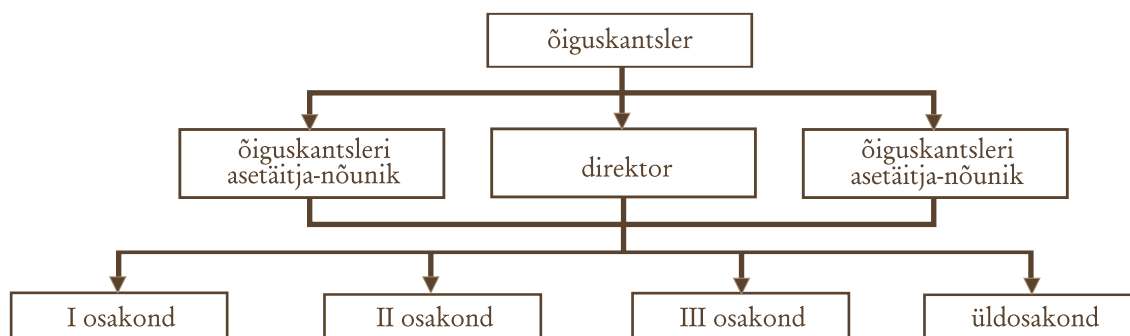
Kantslei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide valitsemisalad. Igat osakonda juhib osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik.

**Esimese osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad.

**Teise osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

**Kolmanda osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantslei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

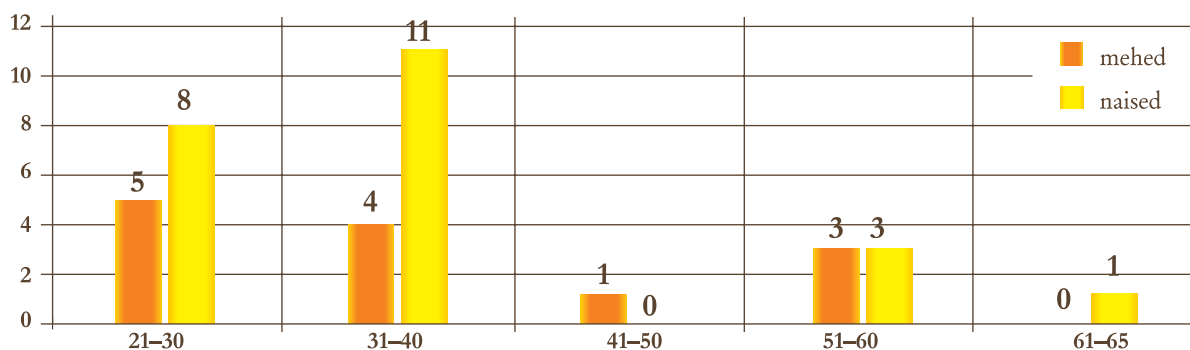
**Üldosakond** korraldab kantslei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarvevahendite sihipärasest kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, avalikku- ja rahvusvahelist suhtlust, personali- ja koolitustegevust ning kantslei asjaajamist.



Joonis 16. Õiguskantsleri Kantslei struktuur

### 2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantslei struktuuris oli 31.12.2009 seisuga kokku 42 ametikohta, millest 37 ametikohta oli täidetud. Kahel ametnikul oli teenistussuhe peatatud, ühel neist oli asendaja. Kantsleis töötas kokku 23 naist ja 13 meest. Täidetud ametikohtadest 28 on kõrgemad ametnikud ning 8 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis kokku 26 ja tugifunktsiooni 10 ametnikku. Enamik kantslei töötajatest olid vanuses 31–40 eluaastat. Noorim ametnik oli 24-aastane ning vanim 61-aastane. Kantslei ametnike keskmine vanus oli 36 aastat.



*Joonis 17. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2009*

Kantselei töötajaist oli 34 ametnikul kõrgharidus, neist magistrakraad (sh magistrakraadiga võrdsustatud bakalaureusekraad) 24 ametnikul ning doktorikraad kolmel ametnikul. 2009. aastal jätkas oma õpinguid kas bakalaureuse-, magistri- või doktoriõppes 8 ametnikku.

**3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne**

*Tabel 7 Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne kroonides*

		31.12.2009	31.12.2009
		Eelarve	Täitmine
<b>KULUD</b>			
<i>Tegevuskulud</i>		<b>24 637 338</b>	<b>24 471 623</b>
50	<i>Personalikulud</i>	<b>18 611 700</b>	<b>18 611 700</b>
500	Töötasud	13 968 000	13 968 000
505	Erisoodustused	40 420	40 421
506	Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	4 603 280	4 603 279
55	<i>Majandamiskulud</i>	<b>6 025 638</b>	<b>5 859 923</b>
5500	Administreerimiskulud	701 638	591 039
5502	Uurimis- ja arendustööd	20 000	9 440
5503	Lähetuskulud	212 000	211 073
5504	Koolituskulud	200 000	198 067
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	3 485 000	3 482 817
5513	Sõidukite ülalpidamiskulud	210 000	207 507
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	1 139 000	1 103 913
5515	Inventari kulud	29 000	28 487
5522	Meditsiinikulud	19 000	18 940
5540	Spordikulud	10 000	8 640
<i>Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks</i>		<b>15 000</b>	<b>8 136</b>
4500	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud (Rahvusvaheline Ombudsman'i Instituut)	15 000	8 136
<i>Toetused</i>		<b>94 753</b>	<b>27 560</b>
55	Toetus Hollandi saatkonnalt	27 560	27 560
55	Meede 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmine“	67 193	
<i>Õppelaenude kustutamine</i>		<b>187 507</b>	<b>185 008</b>
505	Õppelaenu põhiosa kustutamine	111 377	109 892
506	Erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks	76 130	75 116
<b>Kulud kokku ( kõik allikad)</b>		<b>24 934 598</b>	<b>24 692 327</b>

## II. AVALIKUD SUHTED

### 1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted

Kuigi õiguskantsleril on võimalus juhul, kui õigustloova akti andja ei täida õiguskantsleri ettepanekut viia akt põhiseadusega kooskõlla, pöörduda Riigikohtusse selle akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks, on Riigikohtusse pöördumine siiski erandlik abinõu õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks. Õiguskantsleri *ombudsmani* menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, mis on täitmiseks soovituslik. Seega võib öelda, et õiguskantsleril ei ole otseseid sunnivahendeid oma seisukohtade täitmisele pööramiseks ning õiguskantsler on edukas eelkõige siis, kui valdav osa tema ettekirjutustest täidetakse kontrollitavatega arvamuste vahetuses ja koostöös. Siin on määrava tähtsusega õiguskantsleri autoriteet ja usaldusvärsus. Usaldusvärsus ja autoriteet on aga õiguskantsleri põhitöö kõrval olulisel määral saavutatav läbi suhtekorralduse ja partneritega koostöö, läbi mõjuvate ja kaalukate ning vajaliku sagedusega esinemiste avalikkuse ees ja ajakirjanduses. Ilma avalikkust õiguskantsleri tegevusest ja seisukohtadest läbimõeldult ja tasakaalukalt informeerimata ei saavuta õiguskantsler piisavalt oma töö eesmärki – riigi toimimise põhiseaduspärasust.

Seoses õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesandega tegeleda isikute subjektiivsete põhiõiguste kaitsega on äärmiselt oluline kasvatada iga ühiskonnaliikme teadlikkust tema põhiõigustest ja -vabadustest ning võimalustest oma põhiõigusi kaitsta. Ühiskonnaliikmete õiguste adlikkuse tõstmiseks on vajalik õiguskantsleri suhtlemine avalikkusega ning esinemine meedias.

Alates 2007. aastast on õiguskantsler uue ülesandena riigi ennetusasutus piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases tegevuses. Inimväärikust alandava kohtlemise ennetamiseks ja rikkumiste vähendamiseks on oluline teadlik ja nii laiemale avalikkusele kui ka sihtrühmadele suunatud teavitustöö.

Avalikustamist kui kaudset sunnivahendit õiguskantsleri seisukohtade täitmiseks on silmas pidanud ka seadusandja, sätestades õiguskantsleri seaduses võimaluse pöörduda ajakirjanduse poole – õiguskantsler võib oma soovitusel või ettepanekust ning selle täitmisest või mittetäitmisest informeerida avalikkust. Vastavalt menetluse tulemustele kaalub õiguskantsler igal konkreetsel juhul avalikustamise vajadust ja stiili.

Õiguskantsler kujundab teadlikult oma avalike suhete strateegiat ja taktikat ning paneb olulist rõhku õiguskantsleri institutsioonile kui kontrolliasutusele sobivale konservatiivsele avalike suhete laadile. Õiguskantsler võtab avalikkuse ees sõna eelkõige tema pädevusest tulenevatel põhjendatud puhkudel ning menetlusest tuleneva õiguslikult põhistatud seisukoha olemasolul. Õiguskantsleri sõnum on tasakaalukas ja objektiivne ning õiguslikult täpne, selge ja arusaadav.

Õiguskantsleri avalike suhete eesmärgid võib olulisemas kokku võtta järgnevalt:

- isikute põhiseaduse nõuetest, põhiõigustest ja -vabadustest ning oma õiguste kaitsmise võimalustest teavitamine;
- õiguskantsleri pädevuse ja tegevuse selgitamine ja teadvustamine;
- põhiõiguste kaitse, õiguskorra ja õigusloome põhiseadusele vastavuse parandamine;
- alandava kohtlemise ennetamine ja vähendamine;
- õiguskantsleri autoriteedi ja usaldusvärsuse tõstmine;
- õiguskantsleri seisukohtade paremale täitmisele mõjutamine;
- sotsiaalse kindlustunde, riigi ja kodaniku vahelise usalduse ning õigluse suurendamine;
- väärtushinnangute ja põhiseaduskultuuri arendamine;
- demokraatia eest seismine.

Suhtekorralduse edukuse üks näitaja on institutsiooni maine ja usaldusvärsus ühiskonnas. Turu-uuringute AS-i küsitlustulemuste põhjal muutus õiguskantsleri usaldusreiting 2009. aasta II poolaastal võrreldes I poolaastaga positiivsemaks ning 2009. aasta lõpuks ulatus õiguskantsleri usaldusvärsus 68 %-ni elanikkonnast.

Eesti Väike- ja Keskiste Ettevõtjate Assotsiatsioon (EVEA) omistas õiguskantsler Indrek Tederile tiitli “Ettevõtjate sõber 2009” õigusliku hinnangu andmise eest käibemaksutõusu ülikõrgel rakendamisele Riigikogu poolt. EVEA hinnangul on Indrek Tederi õiguslik hinnang toonud suurt kasu õigusriigi ja osalusdemokraatia tugevdamiseks ning seadusloome parema kvaliteedi kindlustamiseks tulevikus.

Eesti Maksumaksjate Liit (EML) omistas õiguskantsler Indrek Tederile 2009. aasta maksumaksja sõbra tiitli käibemaksutõusu ebapiisava etteatamisajaga rakendamise vaidlustamise eest. EML hinnangul täiendas Riigikogu tänu õiguskantsleri sekkumisele käibemaksuseadust maksutõusu leevendavate üleminekusätetega.

## 2. Meediasuhted

### 2.1. Artiklid ja arvamused

- M. Amos. Abordi keelustamine ei kaitse elu. – Postimees 13.01.2009.  
 L. Mälksoo. Guantánamo õppetund. – Eesti Päevaleht 20.01.2009.  
 E. Liblik. Inimõigused hoolekandeesutustes. – Sotsiaaltöö nr 1 (veebuar) 2009.  
 I. Teder. Firmad parteidest avatumad. – Äripäev 05.02.2009.  
 I. Teder. Aabits ja onu Paul. – Eesti Päevalehe erileht Õpileht, veebruar 2009.  
 M. Amos. Eesti vanuripoliitika – ellu jäävad tugevamad. – Maaleht 26.03.2009.  
 M. Amos. Tehisabortide läbiviimise korralduse põhiseaduspärasusest. – *Lege Artis* nr 3 (82) (2009).  
 I. Teder. Väärkohtlemise valus hind. – Eesti Päevaleht 26.06.2009.  
 A. Aru. Rahvusvaheliselt tunnustatud professionaalsetest töömeetoditest. – Õpetajate Leht 21.08.2009.  
 I. Teder. Rahakärped ei tohi kärpida põhiseadust. – Eesti Päevaleht 24.08.2009.  
 I. Teder. Käibemaksuteema lõpetuseks. – Äripäev 03.08.2009.  
 K. Albi. Põhiõigused lühiajalisel kinnipidamisel. – Piirist Piirini nr 3 (8) 2009.  
 M. Ernits. Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu sotsiaalkindlustuse valdkonna lahendite ilmumise puhul. – Sotsiaaltöö nr 4 (august) 2009.  
 J. Konsa. Õiguskantsler kui väärkohtlemise ennetusasutus. – Politsei siseveeb, september 2009.  
 A. Aru. Kas lastele on vaja ombudsmani? – Märka Last, sügis 2009.  
 A. Heinsalu. Mis juhtub valimiste käigus kodaniku antud häälega? – Virumaa Teataja 15.10.2009.  
 K. Žurakovskaja. Inimõigused ei ole vaid jõulukalkunite tühine vahepala. – Maaleht 10.12.2009.  
 I. Teder. Laste õiguste kaitsest ja ... vastutegutsemisest. – Õpetajate Leht 11.12.2009.  
 K. Žurakovskaja. *The Chancellor of Justice of Estonia - wiping out torture, inhuman and degrading treatment in places of detention: existing mechanism and practical experience.* – *World Ombudsmen, Volume 2, Tashkent 2009.*  
 E. Liblik. *Human rights in social welfare institutions.* – *European Ombudsmen Newsletter* nr 12 (2009).  
 N. Parrest. *Transfer of public functions to the private sector.* – *European Ombudsmen Newsletter* nr 13 (2009).

### 2.2. Intervjuud ja persoonilood

Trükiväljaannetes ilmunud olulisemad intervjuud ja persoonilood.

- 21.01. Postimees, “Õiguskantsler Teder ujus Riigikohtu üldkogu istungil vastuvoolu”.  
 27.03. Äripäev, “Kantsler on misjonär väikestele omavalitsustele”.  
 19.04. Postimees, “Teder laseks karmi järelevalve all firmad erakondi rahastama”.  
 06.08. Eesti Ekspress, “Teder ajas Riigikogu tööle”.  
 01.10. Eesti Päevaleht, “Indrek Teder: me ei saa sukelduda põhiseadussklerooši”.

Telekanalitele andis Indrek Teder aasta jooksul 50 intervjuud erinevatel teemadel. Õiguskantsleri nõunik Lauri Mälksoo osales ETV aktuaalsaates “Vabariigi kodanikud”, selgitades õiguskantsleri põhiseaduspatriotismi ideed ning aruteluks pakutud muudatust alla 15-aastastele kodakondsuse andmises.

Raadioprogrammidele andis Indrek Teder aasta jooksul 27 intervjuud erinevatel teemadel. Õiguskantsleri nõunik Andres Aru andis intervjuu ERR Vikerraadio uudistesaaates “Uudis+” lasteombudsmani loomise teemal. Indrek Teder osales kahes ERR Vikerraadio otsesaates “Reporteritund”, Raadio Kuku saates “Nädala Tegija” ning ETV heategevussaates “Jõulutunnel”.

## 3. Üritused ja koostöö

### 3.1. Õiguskantsleri õpikoda

08.05. toimus Õiguskantsleri Kantseleis õpikoda “PÕHISEDADUSE PÕHIÕIGUSED – TEKKELOGU JA TÄHENDUS”. Õiguskantsler Indrek Teder kutsus õiguskantsleri õpikoja ellu, et arutada erialaasjatundjatega põhiseadusega seonduvaid olulisi õiguslikke probleeme ja arenguid.

Õiguskantsleri õpikojas mõtestati Eesti põhiseaduse ning põhiõiguste tekkelugu, olemust ja tähendust ühiskonnale.

Õiguskantsleri õpikotta olid ettekandjateks palutud Põhiseaduse Assamblee liikmed Liia Hänni, Jüri Adams ja Ignar Fjuk ning ekspert Jüri Põld. Õpikoja arutelule oli kutsutud Põhiseaduse Assamblee, Riigikogu, Riigikohtu ja kohtute, Riigikontrolli, ministriumide ja ametite, advokaatuuri esindajaid jpt põhiseadusajandajaid. Õpikoja viis moderaatorina läbi õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits.

### 3.2. Väärkohtlemise ennetusastutuste rahvusvaheline koostööseminar

28.09. – 01.10. võttis Indrek Teder Õiguskantsleri Kantseleis vastu väärkohtlemist ennetavate kontrolliasutuste rahvusvahelise delegatsiooni, kes viibisid esmakordselt Eestis koostöövisiidil.

Delegatsioonis olid esindajad järgmistest organisatsioonidest:

- ÜRO piinamisvastase konventsiooni alusel loodud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärkust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise rahvusvaheline alamkomitee (SPT);
- Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni alusel loodud Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT);
- rahvusvaheline piinamise ennetamise assotsiatsioon (APT);
- Euroopa Nõukogu.

Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärkust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise rahvusvahelise alamkomitee (SPT) ülesanne on teha väärkohtlemise ennetamiseks kontrollkäike ÜRO piinamisvastase konventsiooni ja selle fakultatiivse lisaprotokolliga ühinenud liikmesriikidesse. Visiit Eestisse ei olnud tavapärane kontrollkäik liikmesriigi kontrollimiseks, vaid koostöökohtumine liikmesriigi väärkohtlemise riikliku ennetusastutusega – õiguskantsleriga. Eesti on esimene riik 49 liikmesriigi seas, kes koostöökohtumiseks valiti. Esmakordne visiit Eestisse sai teoks Euroopa Nõukogu väärkohtlemise riiklike ennetusastutuste projekti raames.

Neli päeva kestnud õppe- ja koostöövisiidi käigus käsitleti seminari vormis väärkohtlemist ennetavate kontrollorganite töömeetodeid. Väliseksperdid selgitasid piinamisvastase konventsiooni lisaprotokollist tulenevaid ülesandeid väärkohtlemise ennetamise rahvusvahelisele alamkomiteele ning riiklikele ennetusastutustele. Väliskülastele anti ülevaade Eesti õiguskantsleri kui väärkohtlemise riikliku ennetusastutuse tööpraktikast. Kogemusi vahetati kontrollkäikude läbiviimise meetodika osas. Koos külalistega viidi läbi kontrollkäigud Tartu Vanglasse, Väljasaatmiskeskusesse, Tapa Erikooli ning Põhja Politseiprefektuuri Korrakaitseosakonna arestimajja. Kontrollkäikudest tehti kokkuvõtted ja järeldused ning kavandati rahvusvahelise koostöö edasisi samme.

### 3.3. Külalisloengud

23.01. esines New Yorgi osariigis asuva Utica kolledži rektor ja Rahvusvahelise Inimõiguste-alase Hariduse Konsortsiumi (IHREC) president Ted Orlin Õiguskantsleri Kantseleis ettekandega “Kogemused inimõiguste-alase hariduse andmisel USA-s ja mujal maailmas”. Ettekannet modereeris õiguskantsleri nõunik prof. Lauri Mälksoo.

19. 02. toimus Õiguskantsleri Kantseleis Eesti Keele Instituudi direktori prof. Urmas Sutropi avalik loeng teemal “Põhiseadus ja keel”. Üritust modereeris õiguskantsleri asetäitja-nõunik Madis Ernits.

### 3.4. Koostöö teiste institutsioonidega

#### 3.4.1. Rahvusvaheliste kohtute kohtunikukandidaatidele arvamuse andmine

Õiguskantsleri pädevusse kuulub arvamuse andmine Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadile, Üldkohtu (enne nn Lissaboni lepingu jõustumist Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu) kohtuniku kandidaadile ja kohtujuristide kandidaatidele, samuti teistele rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatidele (VVS § 20<sup>2</sup> lg 2, VSS § 9 lg 9).

Ülevaateastal osales õiguskantsler Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Liidu Kohtu koosseisu kuuluva Üldkohtu Eesti Vabariiki esindavate kohtunike kandidaatide valimiseks moodustatud konkursikomisjonide töös. Eesti Vabariik esitas Euroopa Nõukogu Parlamentaarsele Assambleele uute kohtuniku kandidaatidena kolm kandidaati – Mai Hion, Allar Jõks ja Julia Laffranque. Euroopa Üldkohtu kohtunikuna näeb Eesti Vabariik jätkamas senist kohtunikku Külliki Jürimäed, kelle esimene ametiaeg lõpeb 31.08.2010.

#### 3.4.2. Osalemine teiste institutsioonide tegevuses

Indrek Teder, Nele Parrest ja Madis Ernits võtsid osa kohtute haldamise nõukoja tööst.

Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena ning Nele Parrest tema asendusliikmena.

Nele Parrest kuulus XXXI Õigusteadlaste päevade korraldustoimkonda.

Eve Liblik oli tegev Lastekaitse Liidu vanematekogus.

Saale Laos osales Justiitsministeeriumi korraldatud kriminoloogia ja karistusõiguse alaste üliõpilastööde konkursi hindamiskomisjonis.

Kristiina Albi osales Euroopa Komisjoni egiidi all toimuva kampaania “Erinevuste poolt. Diskrimineerimise vastu” töögrupi töös, samuti selle kampaania raames toimunud ajakirjanduskonkursi žüriis.

Kristiina Albi oli Õiguskantsleri Kantselei kontaktisik Eesti tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku juures. Nele Parrest osales nõukogu liikmena Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu töös. Eve Liblik osales eksperdina Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandva komitee istungitel. Mari Amos oli Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse organisatsioonide võrgustiku Eesti kontaktisik. Mari Amos nimetati Eesti esindajaks ÜRO Piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise vastaste riiklike ennetus-mehhanismide võrgustiku juures.

### 3.5. Esinemised, erialaloengud ja teabepäevad

- 16.01. I. Teder, tervituskõne Riigikohtu 89. aastapäeva tähistamisel.
- 23.01. I. Teder, ettekanne “Ausa valimiskonkurentsi võimalikkusest” EALL konverentsil “Meedia ja korrupsioon. Meedia roll poliitilise kultuuri edendamisel”.
- 29.01. I. Teder, avakõne Andmekaitse Inspektsiooni konverentsil “Veebikäitumise piiramatul vabadus vs vastutus”.
- 04.02. K. Albi, ettekanne “Võrdse kohtlemise seadus - mõisted, põhimõtted, rakendamine” TTÜ Inimõiguste Keskuse poolt korraldatud seminaril võrdse kohtlemise seaduse tutvustamiseks.
- 09.02. E. Liblik, I. Aljošin, koolitus põhiõigustest hoolekandeesutustes Hooldekodude Ühenduse esindajatele ja hoolekandeesutuste juhtidele.
- 12.02. I. Teder, tervitussõnavõtt Eesti Liikumispuudega Inimeste Liidu tänuüritusel “AASTA TEGU 2008”.
- 13.02. A. Heinsalu, ettekanne “*Estonian Electoral System*” Eesti valimiskorraldust tutvustaval seminaril Kataloonia valimiskomisjonis.
- 10.03. I. Teder, ettekanne “Eesti omariiklus: kogemus ja perspektiiv” Eesti Juristide Liidu 20. aastapäevale pühendatud akadeemilisel vastuvõtul.
- 13.03. S. Laos, loeng teemal “Põhiõiguste kaitse jälitustoimingute läbiviimisel” kohtunike koolitusel “Jälitustegevuse kohtulik kontroll” Tartus.
- 13.03. K. Albi, ettekanne “*Equal Treatment Act – main concepts, principles and implementation*” Suurbritannia Suursaatkonna poolt korraldatud seminaril “*Integration in the Public Sector*”.
- 18.03. I. Teder, loeng õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest koolinoortele projekti “Kodanikukool” raames.
- 27.03. S. Laos, loeng teemal “Põhiõiguste kaitse jälitustoimingute läbiviimisel” kohtunike koolitusel “Jälitustegevuse kohtulik kontroll” Tallinnas.
- 01.04. I. Teder, ettekanne “Kodanikeühenduste ja õiguskantsleri koostöö(võimalused) kodanikeühiskonna arendamisel” EÜS kõnekoosolekul Tartus.
- 14.04. S. Laos, M. Mikiver, J. Konsa, seminar õiguskantsleri pädevusest, korrakaitsega seotud õiguskantsleri menetlustest ning õiguskantsleri kui väärkohtlemise riikliku ennetusasutuse tegevusest politseiametnikele Politseiametis.
- 15.04. M. Ernits, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest Gruusia ombudsmanni nõunike delegatsioonile Õiguskantsleri Kantseleis.
- 21.04. M. Amos, ettekanne “*The owners of the PHC practice – should it be opened to others?*” Sotsiaalministeeriumi ja Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) koostöös korraldatud ümarlinal perearstiabi teenuseosutajate omandivormi teemal.
- 22.04. M. Mikiver, koolitus andmekaitsest “Isikuandmete kaitse ja avalikule teabele juurdepääs” Saue Linnavalitsuse ja allasutuste ametnikele.
- 22.04. N. Parrest, ettekanne “*Promotion of the NPMs and the OPCAT*” konverentsil OPCATi rakendamise kogemustest Montenegros.
- 22.04. N. Parrest, ettekanne “*The operational modalities of the NPM*” konverentsil OPCATi rakendamise kogemustest Montenegros.
- 22.04. M. Ernits, loeng taasiseseisvunud Eesti õiguse arengust, õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest organisatsioonide ELSA Finland ja ELSA Estonia õigusüliõpilastele.
- 23.04. I. Teder, kõne Asutava Kogu esimese istungi 90. aastapäevaks Riigikogus.
- 27.04. N. Parrest, ettekanne “Korrupsioon ja propaganda Eestis – valimised tulekul” MTÜ SÜLEM (Sotsioloogia Üliõpilaste Liit Eestimaal) ja SA Domus Dorpatensise tudengite ühisüritusel Tartus.
- 27.04. N. Parrest, loeng õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest üliõpilastele TTÜ-s.
- 04.05. M. Mikiver, ettekanne teemal “Trahvide “hinnakiri” kui karistuste ühtlustamise meede” Tuleohutus-järelevalve aastakonverentsil Rakveres”.
- 08.05. I. Teder, avakõne õiguskantsleri õpikojas “Põhiseaduse põhiõigused – tekkelugu ja tähendus”.
- 15.05. M. Ernits, ettekanne “Saksa *Grundgesetz*’i mõjud Eesti 1992. aasta põhiseadusele” konverentsil “60 aastat *Grundgesetz*’i” Tartus.
- 19.05. E. Liblik, kaks loengut teemal “Põhiõigused ja –vabadused ning nende piiramine, eelkõige laste õiguste kontekstis” Lasnamäe Üldgümnaasiumis.
- 21.05. A. Heinsalu, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest Juristide Liidu volikogul.
- 26.05. M. Ernits, S. Laos, ettekanne “*Common European Principles in oversight of intelligence and counter-intelligence*” EL riikide parlamentide luure- ja vastuluure järelevalvekomisjonide konverentsil Riigikogus.
- 27.05. I. Teder, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest EVEA klubi ettevõtjatele.

- 05.06. M. Ernits, ettekanne “Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu sotsiaalkindlustuse valdkonna lahendite ilmumise puhul” raamatu “Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid. Sotsiaalkindlustus” esitlusel Sotsiaalministeeriumis.
- 09.06. J. Konsa, ettekanne “*Key questions on supervision of surveillance activities*” Euroopa Nõukogu korraldatud seminaril “*The role of National Human Rights Structures as regards counter-terrorist measures*” Veneetsias.
- 16.06. I. Teder, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest Jaan Tõnissoni instituudi klubis.
- 21.08. I. Teder, esinemine ühiskonnaprobleemidest, poliitilisest kultuurist, õiguskantsleri tegevusest Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi üliõpilaste suvepäevadel.
- 07.09. M. Mikiver, esinemine haldusmenetluse teabepäeval “Töötukassa ja hea haldus” Töötukassa struktuuriüksuste juhtidele.
- 24.09. A. Aru, ettekanne “Õiguskantsleri roll laste õiguste tagamisel” Lastekaitse Liidu arutelul “Lapse õiguste järelevalve funktsiooni täitmisest Eestis” Rahvusraamatukogus.
- 28.09. I. Teder, avakõne väärkohtlemise ennetamise kontrolliinstituutsioonide STP, ATP ja CTP rahvusvahelisel seminaril Õiguskantsleri Kantseleis.
- 28.09. M. Amos, ettekanne “*Current experience of the Estonian NPM*” väärkohtlemise ennetamise kontrolliinstituutsioonide STP, ATP ja CTP rahvusvahelisel seminaril Õiguskantsleri Kantseleis.
- 03.10. E. Liblik, ettekanne teemal “Puuetega inimeste õiguslik seisukord Eestis” MTÜ Händikäp seminaril “Puuetega inimeste õiguste kaitse” Tartus.
- 05.10. M. Ernits, loeng õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest Austria kohtunikukandidaatidele ja kohtunikele Viini ülemmaakohtust Õiguskantsleri Kantseleis.
- 20.10. A. Aru, ettekanne “Õiguskantsler lapse õiguste tagajana” Lastekaitse Liidu ja Ida-Viru Maavalitsuse poolt korraldatud ümarlaval “Lapse õiguste järelevalvest Eestis” Jõhvis.
- 06.11. N. Parrest, ettekanne “*Ensuring the effective implementation of the recommendations of the preventive bodies*” CPT 20. aastapäevale pühendatud konverentsil Strasbourgis.
- 11.11. I. Teder, loeng õiguskantsleri institutsioonist ja tegevusest TTÜ haldusjuhtimise üliõpilastele.
- 17.11. S. Laos, koolitus teemal “Lepitamise õiguslikust regulatsioonist kriminaalasjades” lepitajatele Sotsiaalkindlustusametis.
- 20.11. I. Teder, tervituskõne noortefoorumil “101 last Toompeale”.
- 20.11. A. Uritam, avaettekannet “Hariduslike erivajadustega laste õigusest saada haridust” konverentsil “Et erilised lapsed õppida saaksid”.
- 25.-26.11. K. Žurakovskaja, ettekanded seminaril “*Workshop on the Implementation of the OPCAT and the Establishment of the National Preventive Mechanism in Azerbaijan*” Bakuus.
- 27.-29.11. R. Sults, ettekanded “*NPM Mandate*”, “*Follow-up to vists*” ja “*Co-operation between NPMs and other important actors*” seminaril “*Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Role and Functions of OPCAT National Preventive Mechanisms*” Armeenias.
- 03.12. M. Mikiver, loeng “Korralduse tagamine kohalikus omavalitsuses, kohalik omavalitsus isikuandmete töötajana, kohalik omavalitsus ja andmekogud, külaliikumine, päästekorraldus omavalitsuses” TTÜ-s.
- 08.12. M. Ernits, koolitus “Põhiõigused õigusloomes” ministeeriumide õigusloome juristidele koostöös Riigikantsleiga.
- 15.12. S. Laos, koolitus politseiametnikele teemal “Põhiõiguste riived jälitusmenetluses” kriminaalpolitseinike täiendkoolituse raames Põhja Politseiprefektuuri Ida Politseiosakonnas.



### III. ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS

#### 1. Ettekanded

- 06.04. M. Ernits, ettekanne “*Free Movement of European Citizens. An Estonian Perspective*” Küprosel Paphoses EL ja EL kandidaatriikide ombudsmanide 7. seminaril.
- 14.12. M. Ernits, ettekanne “Õigusnormi struktuur” õiguskeele päeval Justiitsministeeriumis.

#### 2. Teadusartiklid

N. Parrest. Vabariigi presidendi valimise kord. – *Juridica* nr 9 (2009).

Ü. Madise, P. Vinkel, A. Heinsalu. Hinnang Tallinna volikogu valimise süsteemi muudatuste mõjule. – *Juridica* nr 9 (2009).

S. Laos. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll. – *Tractatus terrible*. Artiklite kogumik prof J. Sootaki 60. juubeliks. Tallinn, Juura 2009.

N. Parrest. *Constitutional Boundaries of Transfer of Public Functions to Private Sector in Estonia*. – *Juridica International* nr 16 (2009).

## IV. RAHVUSVAHELISED SUHTED

### 1. Välisvisiidid

- 08.-11.02. Saale Laos kohtus Berliini politsei ja siseministeeriumi esindajatega jälitustegevuse, erivahendite kasutamise, turvaettevõtjate kaasamise korraüksesse küsimustes.
- 10.-13.02. Madis Ernits osales Tbilisis konverentsil “Sõnavabaduse kaitse ja edendamine ning riiklike inimõiguste organisatsioonide roll selles”.
- 12.-13.02. Alo Heinsalu osales Kataloonia valimiskomisjoni kutsel Barcelonas Eesti valimissüsteemi tutvustaval seminaril ja kohtumistel.
- 01.-06.03. Indrek Teder külastas Kopenhaagenis Taani Parlamendi *ombudsman*’i bürood.
- 05.-06.03. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu 6. koosolekul.
- 04.-07.04. Madis Ernits osales Küprosel, Paphoses EL ja EL kandidaatriikide ombudsmanide 7. seminaril.
- 21.-24.04. Nele Parrest jagas Podgoricas OPCAT-i rakendamise kogemusi.
- 10.-12.05. Raivo Sults osales Berliinis rahvusvahelisel relvajõudude ombudsmanide konverentsil.
- 28.-29.05. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu 7. koosolekul.
- 08.-10.06. Eve Liblik osales Trieris seminaril “Meeste ja naiste võrdse kohtlemise alane Euroopa Ühenduse õigus praktikas”.
- 09.-12.06. Indrek Teder ja Ave Henberg osalesid Stockholmis rahvusvahelise ombudsmanide instituudi (IOI) maailmakonverentsil ning Rootsi Parlamendi *ombudsman*’i 200. aastapäeva tähistamisel.
- 09.-12.06. Jaanus Konsa osales Paduas õpikojas “Riiklike inimõiguste struktuuride roll terrorismivastastes meetmetes”.
- 29.06. -13.07. Raivo Sults osales Krimmis õppeprogrammis “Euroopa Liit kui globaalsete konfliktide lahendaja: kiirreageerimisest strateegilise poliitika koherentsuseni”.
- 19.-24.07. Andres Aru ja Ksenia Žurakovskaja osalesid Gdanskis “Solidarity Academy” programmis.
- 14.-17.07. Indrek Teder osales Asgabatis seminaril “Riiklikud inimõiguste instituudid: individuaalkaebuste lahendamise parima praktika jagamine”.
- 03.08.-01.10. Madis Ernits osales Karlsruhe õppereisil Saksa Liidukonstitutsioonikohtusse.
- 14.-17.09. Eve Liblik osales Budapestis seminaril “Riiklike inimõiguste struktuuride poolt eakate õiguste kaitse ja edendamine”.
- 09.10. Indrek Teder osales Helsingis Soome Parlamendi *ombudsman*’i 200. aastapäeva tähistamisel.
- 24.-26.09. Indrek Teder osales Luksemburgis Euroopa Ühenduse esimese astme kohtu 20. aastapäeva tähistamisel.
- 26.-30.10. Nele Parrest, Saale Laos, Monika Mikiver ja Jaanus Konsa osalesid Haagis õppereisil Hollandi *ombudsman*’i büroosse.
- 04.-07.11. Indrek Teder ja Nele Parrest osalesid Strasbourgis OPCAT-i Euroopa riiklike ennetusasutuste esimesel kohtumisel ning konverentsil “Uus partnerlus piinamise ennetamisel Euroopas”.
- 16.-19.11. Mari Amos osales Budapestis Euroopa Nõukogu Inimõiguste voliniku kontaktisikute aastakoosolekul.
- 23.-26.11. Nele Parrest, Indrek-Ivar Määrits, Igor Aljošin ja Mari Amos osalesid Sloveenias OPCAT-i alasel õppereisil.
- 24.-27.11. Ksenia Žurakovskaja osales Bakuus seminaril “OPCAT-i rakendamine ja riikliku ennetusasutuse loomine Aserbaidžaanis”.
- 27.-29.11. Raivo Sults osales Armeenias seminaril “Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamine: riikliku ennetusasutuse roll ja funktsioon”.
- 07.-08.12. Indrek Teder ja Nele Parrest osalesid Brüsselis ümarlual “Kinnipidamistingimused Euroopa Liidus”.
- 14.-15.12. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu 8. koosolekul.

### 2. Õiguskantsleri väliskülalised

- 10.-11.02. Makedoonia *ombudsman* Idzet Memeti ja tema nõunik Gordana Genadieva.
- 19.03. ECRI (rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon) delegatsioon koosseisus Rovshan Ismayilov (Aserbaidžaan), Baldur Kristjansson (Island) .
- 14.-15.04. Gruusia *ombudsman*’i nõunikud Archil Talakvadze, Tamar Kemularia ning Euroopa Liidu projekti-juht Frank Orton ja asejuht George Tugushi.
- 28.09.-01.10. SPT (piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomitee), CPT (piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee), ATP (piinamise ennetamise assotsiatsioon) ning Euroopa Nõukogu delegatsiooni liikmed Silvia Casal (CPT), Hans Draminsky Petersen (SPT), Zbigniew Lasocik (SPT), Markus Jaeger (Euroopa Nõukogu), Francesca Gordon (Euroopa Nõukogu), Barbara Bernath (ATP).
- 28.-30.10. Euroopa *ombudsman* P. Nikiforos Diamandouros, *ombudsman*’i nõunikud Rosita Agnew ja Tea Sevón.

### 3. Koostöö Euroopa Liidu institutsioonide, rahvusvaheliste ja välisriikide organisatsioonidega

Euroopa ombudsman korraldab muuhulgas ka koostööd Euroopa Liidu liikmesriikide ombudsman'ide vahel. Loodud on liikmesriikide ombudsman'ide kontaktisikute võrgustik ning siseveeb. Õiguskantsler on aktiivselt osalenud oma kontaktisikute kaudu teabevõrgu töös ja teinud kaastööd Euroopa ombudsman'i välja antavas ajakirjas European Ombudsmen Newsletter.

28.–30. oktoobril viibis Euroopa ombudsman P. Nikiforos Diamandouros ametlikul infovahetus- ja koostöövisiidil Eestis. Viisi põhieesmärgid olid koostöö edasiarendamine Eesti õiguskantsleriga ning Eesti inimeste teadlikkuse tõstmine Euroopa ombudsmani tööst ja talle kaebuste esitamise võimalustest. Viisi käigus kohtus Euroopa ombudsman Eesti Vabariigi Presidendi Toomas Hendrik Ilvesega, Riigikogu esimehe Ene Ergmaga, justiitsminister Rein Langiga ja Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni esimehe Marko Mihkelsoniga. Euroopa ombudsman kohtus veel ka Eesti Kohtunike Ühingu esindajaga, Euroopa Parlamendi Eesti esinduse, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja esindajatega ning Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu esindajate ja ajakirjanikega. Euroopa Ombudsman pidas Tartu Ülikooli õigusinstituudis loengu oma tööst ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartast.

**SEADUSLÜHENDITE REGISTER**

**KONTAKTANDMED**

**ISIKUTE VATUSVÕTTUDE AJAD**

## SEADUSLÜHENDITE REGISTER

AMVS	alaealise mõjutusvahendite seadus
ArhS	arhiiviseadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
AvTS	avaliku teabe seadus
EhS	ehitusseadus
ErSS	erakorralise seisukorra seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
HOVS	hädaolukorraks valmisoleku seadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
ITDS	isikut tõendavate dokumentide seadus
JäätS	jäätmeseadus
KarS	karistusseadustik
KKütS	kaugkütteseadus
KMSK	kaubandusliku meresõidu koodeks
KodS	kodakondsuse seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOVVS	kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KPS	kalapüügiseadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KVTS	kaitseväeteenistuse seadus
LKS	looduskaitse seadus
MSOS	meresõiduohutuse seadus
MSVS	märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus
NRAPS	Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus
PakS	pakendiseadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	perekonnaseadus
PS	põhiseadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RKKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
RKTS	Riigikogu töökorra seadus
RTerS	rahvatervise seadus
SES	sundeksemplari seadus
SHS	sotsiaalhoolekandeseadus
TLS	töölepinguseadus
TMS	täitemenetluse seadustik
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TTOS	töötervishoiu ja tööohutuse seadus
TuMS	tulumaksuseadus
VangS	vangistus seadus
VLES	valla- ja linnaeelarve seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VÕKS	välisõhu kaitse seadus
VõrdKS	võrdse kohtlemise seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus

## KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei  
 Kohtu 8  
 15193 TALLINN  
 Telefon: 693 8400 õiguskantsler  
 693 8404 info, isikute vastuvõtt  
 Faks: 693 8401  
 E-post: info@oiguskantsler.ee

<b>Indrek Teder</b> õiguskantsler	<a href="mailto:info@oiguskantsler.ee">info@oiguskantsler.ee</a>	693 8400
<b>Helen Paliale</b> õiguskantsleri abi	<a href="mailto:helen.paliale@oiguskantsler.ee">helen.paliale@oiguskantsler.ee</a>	693 8400
<b>Nele Parrest</b> õiguskantsleri asetäitja-nõunik	<a href="mailto:nele.parrest@oiguskantsler.ee">nele.parrest@oiguskantsler.ee</a>	693 8400
<b>Madis Ernits</b> õiguskantsleri asetäitja-nõunik	<a href="mailto:madis.ernits@oiguskantsler.ee">madis.ernits@oiguskantsler.ee</a>	693 8400
<b>Alo Heinsalu</b> direktor	<a href="mailto:alo.heinsalu@oiguskantsler.ee">alo.heinsalu@oiguskantsler.ee</a>	693 8404

### I OSAKOND

<b>Mait Laaring</b> osakonnajuhataja	<a href="mailto:mait.laaring@oiguskantsler.ee">mait.laaring@oiguskantsler.ee</a>	693 8418
<b>Igor Aljošin</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:igor.aljosin@oiguskantsler.ee">igor.aljosin@oiguskantsler.ee</a>	693 8411
<b>Andres Aru</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee">andres.aru@oiguskantsler.ee</a>	693 8433
<b>Mari Amos</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:mari.amos@oiguskantsler.ee">mari.amos@oiguskantsler.ee</a>	693 8441

### II OSAKOND

<b>Ave Henberg</b> osakonnajuhataja	<a href="mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee">ave.henberg@oiguskantsler.ee</a>	693 8435
<b>Kärt Muller</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:kart.muller@oiguskantsler.ee">kart.muller@oiguskantsler.ee</a>	693 8432
<b>Kaarel Eller</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee">kaarel.eller@oiguskantsler.ee</a>	693 8426
<b>Kristi Lahesoo</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee">kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee</a>	693 8408
<b>Evelin Lopman</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:evelin.lopman@oiguskantsler.ee">evelin.lopman@oiguskantsler.ee</a>	693 8431
<b>Merike Saarmann</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:merike.saarmann@oiguskantsler.ee">merike.saarmann@oiguskantsler.ee</a>	693 8414

### III OSAKOND

<b>Saale Laos</b> osakonnajuhataja	<a href="mailto:saale.laos@oiguskantsler.ee">saale.laos@oiguskantsler.ee</a>	693 8447
<b>Indrek-Ivar Määrts</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee">indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee</a>	693 8406
<b>Helen Kranich</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:helen.kranich@oiguskantsler.ee">helen.kranich@oiguskantsler.ee</a>	693 8446
<b>Monika Mikiver</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:monika.mikiver@oiguskantsler.ee">monika.mikiver@oiguskantsler.ee</a>	693 8412
<b>Liina Lust</b> õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:liina.lust@oiguskantsler.ee">liina.lust@oiguskantsler.ee</a>	693 8429
<b>Lauri Mälksoo</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:lauri.malksoo@oiguskantsler.ee">lauri.malksoo@oiguskantsler.ee</a>	693 8419

<b>Jaanus Konsa</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:jaanus.konsa@oiguskantsler.ee">jaanus.konsa@oiguskantsler.ee</a>	693 8445
<b>Raivo Sults</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:raivo.sults@oiguskantsler.ee">raivo.sults@oiguskantsler.ee</a>	693 8415
<b>Ksenia Žurakovskaja</b> õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee">ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee</a>	693 8430
<b>Kristiina Albi</b> õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristiina.albi@oiguskantsler.ee">kristiina.albi@oiguskantsler.ee</a>	

## ÜLDOSAKOND

<b>Eve Marima</b> finantsnõunik-pearaamatupidaja osakonnajuhataja ülesannetes	<a href="mailto:eve.marima@oiguskantsler.ee">eve.marima@oiguskantsler.ee</a>	693 8421
<b>Kaidi Kaidme</b> referent	<a href="mailto:kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee">kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee</a>	693 8442
<b>Jaana Padrik</b> avalike suhete nõunik	<a href="mailto:jaana.padrik@oiguskantsler.ee">jaana.padrik@oiguskantsler.ee</a>	693 8423
<b>Vahur Soikmets</b> haldusreferent	<a href="mailto:vahur.soikmets@oiguskantsler.ee">vahur.soikmets@oiguskantsler.ee</a>	693 8440
<b>Nele-Marit Oras</b> personali- ja arendusnõunik	<a href="mailto:nele-marit.oras@oiguskantsler.ee">nele-marit.oras@oiguskantsler.ee</a>	693 8437
<b>Kadi Kingsepp</b> asjaajamise referent	<a href="mailto:kadi.kingsepp@oiguskantsler.ee">kadi.kingsepp@oiguskantsler.ee</a>	693 8413
<b>Kristel Kaasik</b> asjaajamise referent	<a href="mailto:kristel.kaasik@oiguskantsler.ee">kristel.kaasik@oiguskantsler.ee</a>	693 8444
<b>Kertti Pilvik</b> osakonnajuhataja	teenistussuhe peatatud	
<b>Maria Sults</b> referent	teenistussuhe peatatud	
<b>Isikute vastuvõtt:</b>		
<b>Aare Reenumägi</b> õiguskantsleri vanemnõunik isikute vastuvõtu alal	<a href="mailto:aare.reenumagi@oiguskantsler.ee">aare.reenumagi@oiguskantsler.ee</a>	693 8403
<b>Kristel Lekko</b> õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	<a href="mailto:kristel.lekko@oiguskantsler.ee">kristel.lekko@oiguskantsler.ee</a>	693 8443
<b>Martin Pedosk</b> õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	<a href="mailto:martin.pedosk@oiguskantsler.ee">martin.pedosk@oiguskantsler.ee</a>	693 8436
<b>Ivi Vei</b> vastuvõtu referent	<a href="mailto:ivi.vei@oiguskantsler.ee">ivi.vei@oiguskantsler.ee</a>	693 8404
<b>Eva Poom</b> õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	teenistussuhe peatatud	

## ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

### **Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantseleis**

Õiguskantsler ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kella 9.00 – 11.00.

Vastuvõtnõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00.

### **Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.**

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölähetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.