

MAJANDUSAASTA ARUANNE

01.01.2004 - 31.12.2004

Aruandekohustuslase nimetus: Õiguskantsleri Kantselei

Aadress: Kohtu 8, 15193 Tallinn

Telefon: 693 8404

Faks: 693 8401

E-post: info@oiguskantsler.ee

Interneti kodulehekülg: www.oiguskantsler.ee

Tegevjuht: Kertti Päeva

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.
Dokument koosneb 57 leheküljest.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Õiguskantsleri Kantselei direktori ülesannetes

SISUKORD

MAJANDUSAASTA ARUANNE

I OSA. TEGEVUSARUANNE	4
1. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSE ALUSED	4
2. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS ISIKUTE AVALDUSTE LAHENDAMISEL	5
2.1 Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	7
2.2 Riigiasutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.....	8
2.3 Kohaliku omavalitsuse asutuste või organite tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.	9
2.4 Avalik-õiguslike juriidiliste isikute või avalikke ülesandeid täitvate füüsiliste või eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.	9
2.5 Kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine.	9
2.6 Õigusaktide selgitamine	9
3. ISIKUTE VASTUVÕTT	10
4. ÕIGUSKANTSLERI OMAALGATUSLIK TEGEVUS	10
5. PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE	11
6. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE	12
7. KOOSTÖÖ TEISTE ASUTUSTEGA	13
7.1 Koostöö Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Riigikontrolliga	13
7.2 Koostöö kohalike omavalitsustega	14
7.3 Koostöö teiste asutuste ja kolmanda sektoriga	14
8. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TUGITEGEVUS	16
8.1 Ametiruumid.....	16
8.2 Sümbolika.....	16
8.3 Struktuur ja koosseis.....	16
8.4 Arendustegevus	17
8.4.1 Arengukava aastateks 2003–2007	17
8.4.2 Põhiväärtused ja eetikakoodeks.....	18
8.4.3 Personaliarendus.....	19
8.5 Kantselei infosüsteemide ajakohastamine	22
8.5.1 Dokumendihaldus ja digitaalarhiivindus	22
8.5.2 Õiguskantsleri koduleht.....	23
8.6 Avalikud suhted.....	23
8.6.1 Suhted teiste institutsioonidega	23
8.6.2 Meediasuhted	23
8.6.3 Kantseleisisene suhtekorraldus.....	26
8.7 Rahvusvahelised suhted.....	27
8.7.1 Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega	27
8.7.2 Rahvusvahelised koostööprojektid	29
8.7.3 Konverentsid ja seminarid.....	30
8.7.4 Õiguskantsleri koostöö välisriikide õiguskantslerite ja ombudsmanidega ning teiste kõrgete riigiametnikega	32
II OSA. ÕIGUSKANTSLERI HINNANG SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA JA ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUSEST SISEAUDITI KORRALDAMISEL	33
1. HINNANG SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA	33
2. ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUSEST SISEAUDITI KORRALDAMISEL	33
III OSA. RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE	35

1. JUHTKONNA DEKLARATSIOON.....	35
2. BILANSS.....	36
3. TULEMIARUANNE.....	37
4. EELARVE TULUDE JA KULUDE TÄITMISE ARUANNE.....	38
5. RAHAVOOGUDE ARUANNE	39
6. RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE KOOSTAMISEL KASUTATUD ARVESTUSMEETODID JA HINDAMISALUSED	40
LISAD.....	43
Lisa 1. Raha ja selle ekvivalendid ei kajastu aruandes, asutus saab raha ülekanneteks riigikassast ja talle kuuluvad laekumised kantakse riigikassasse	43
Lisa 2 Tehingud avaliku sektori ja sidusüksustega.....	43
Lisa 2 A kulud.....	43
Lisa 3 Varad.....	45
Lisa 4 Saadud ja antud toetused	45
Lisa 5 Netofinantseerimine riigieelarvest.....	45
Lisa 6 Tööjõukulud	46
Lisa 7 Muud tegevuskulud.....	48

I OSA. TEGEVUSARUANNE

1. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSE ALUSED

Õiguskantsler on sõltumatu kõrgem riigiorgan. Eesti õiguskantsleri institutsioon ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa, ta ei ole poliitiline ega õiguskaitseasutus. Õiguskantsleri institutsioon on loodud põhiseadusega ning õiguskantsler järgib üksnes põhiseadust, seadust ja oma südametunnistust.

Eelkõige on õiguskantsleri institutsioon üldise petitsiooniõiguse elluviimiseks loodud organ, kelle põhiülesanne on leida õiguslik lahendus inimeste pöördumiste kaudu talle teatavaks saanud probleemidele. Õiguskantsleri tegevuse väljundiks võib olla märgukiri või koguni ettepanek muuta halduspraktikat või normi tõlgendust või normi ennast. Viimast juhul, kui menetluse käigus selgub, et juhtumi ebaõiglus ei ole seaduse kohaldamise, vaid seaduse enese probleem. Kui õiguskantsler jõuab seisukohale, et kohaldatav õigusakt ei ole kooskõlas põhiseaduse või seadustega, on tal voli esitada taotlus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile normi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks. Sel moel ühendab õiguskantsler endas üldise petitsiooniorgani ja põhiseaduslikkuse järele valvaja funktsiooni. Niisugune kombineeritud pädevus on rahvusvahelises õiguses ainulaadne.

Põhiseadus käsitab õiguskantslerit ennekõike kui oma tegevuses sõltumatut ametiisikut, kes valvab selle järele, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt on põhiseadusega või kõrgemalseisva seadusega vastuolus, võib ta teha akti andjale ettepaneku viia õigusakt kehtiva õigusega kooskõlla. Kui akti andja jätab õiguskantsleri ettepaneku arvestamata, võib õiguskantsler pöörduda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poole taotlusega tunnistada akt kehtetuks.

Paljudel juhtudel, mil õiguskantsler näeb puudusi erinevate tasandite õigusloomes, püüab ta jõuda põhiseaduspärase lahenduseni koostöös akti andjaga. Seepeale viivad akti andjad ise aktidesse sisse muudatused, mistõttu ei ole täiendava ettepaneku tegemine enam otstarbekas.

Samuti kasutab õiguskantsler seadusest tulenevat õigust pöörduda akti andja poole mitte ettepaneku, vaid märgukirjaga, kus juhib tähelepanu mõne õigusakti või koguni õigusvaldkonna korrastamise vajadusele. Samas peab märkima, et sellised märgukirjad, kui ettepanekute nn pehmemad vormid, mis ei seo akti andjat põhiseadusest tuleneva 20-päevase tähtajaga akti puuduste kõrvaldamiseks, jäävad vahel harva ka akti andja poolt piisava tähelepanuta.

Teise olulise põhiseadusliku ülesandena täidab õiguskantsler talle 25. veebruaril 1999 vastuvõetud õiguskantsleri seadusega¹ (edaspidi ÕKS) pandud ombudsmani ehk õigusvahemehe funktsiooni, kontrollides, kas riigiasutus järgib isikute põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. 1. jaanuaril 2004 jõustunud ÕKS muudatustega² on Riigikogu ombudsmani funktsioone veelgi laiendanud – nüüd kontrollib õiguskantsler ka kohalikke omavalitsusi, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning avalikke ülesandeid täitvaid eraõiguslikke isikuid. Kuna riik on paljudes valdkondades andnud oma ülesanded üle eraõiguslikele isikutele ning selline areng on jätkuv, siis eeldab see ka isikute õiguste tõhusamat kaitset. Õiguskantslerile sellise järelevalve pädevuse andmine tähendab igapäev

¹ RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142.

² RT I 2003, 23, 142.

võimalust, lisaks täitevvõimu sisestele kaebevõimalustele ning õigusele pöörduda halduskohtusse, pöörduda kaebusega ka õiguskantsleri poole. Eelkõige laieneb õiguskantsleri pädevus järgmistele eraõiguslikele isikutele, kes täidavad avalikke ülesandeid:

- advokaadid;
- notarid;
- vandetõlgid;
- kohtutäiturid;
- pankrotihaldurid.

Õiguskantsleri poole saab pöörduda igäüks, kes tunneb, et tema suhtes on käitunud ebaseaduslikult või ebaõiglaselt – hea halduse tava rikkudes. Asjakohase avalduse saanud õiguskantsler korraldab tõhusa ja erapooletu uurimise, mille käigus on tal õigus koguda asjaga seotud teavet ja dokumente. Menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, kus ta võib anda eksinud asutusele soovitusi rikkumise kõrvaldamiseks. Kuigi soovitus ei ole õiguslikult siduvad, arvestatakse õiguskantsleri märgukirjas tehtud ettepanekuid peaaegu alati.

Õiguskantsleril on õigus algatada menetlus ka omal initsiatiivil, kui ta peab seda vajalikuks inimese õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks.

Õiguskantsler täidab veel muidki seadusega ettenähtud ülesandeid. Neist olulisimad on Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses arvamuse andmine, kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine ning diskrimineerimisvaidluses lepitusmenetluse korraldamine.

Kohalike omavalitsuste puhul on õiguskantsleri järelevalve objektiks kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid (nn normikontrolli menetlus) ning kohaliku omavalitsuse asutuse või organi tegevus põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimisel (nn ombudsmani menetlus). Nagu eelpool mainitud, on õiguskantsleri tegevusvaldkond seoses õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 2004 märgatavalt laienenud. Nüüd võimaldab seadus igäühel pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida muuhulgas ka kohaliku omavalitsuse asutuse või organi tegevust seaduste ja hea halduse tava järgimisel, mitte üksnes riigiasutuste tegevust põhiõiguste ja vabaduste tagamisel, nagu see oli seaduse varasemas redaktsioonis. Järelevalve ulatuse osas märgitakse õiguskantsleri seaduse §-s 33, et õiguskantsler kontrollib, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

Üheks oluliseks õiguskantsleri töö väljundiks on igal aastal Riigikogule esitatav aastase tegevuse ülevaade, mille eesmärk on tutvustada õiguskantsleri tegevust, teavitada avalikkust ja Riigikogu ühiskonnas esinevatest probleemidest ja kitsaskohtadest ning aidata seeläbi kaasa nende lahendamisele, samuti anda oma panus õigusteadusliku mõtlemise arendamisele. Ülevaade sisaldab nii üldistusi probleemvaldkondadest kui ka olulisimate kaasuste kokkuvõtteid, samuti ettepanekuid põhiõiguste ja vabaduste tõhusamaks kaitseks ning õigusloome kvaliteedi parandamiseks. Ülevaatest on võimalik saada informatsiooni muuhulgas ka õiguskantsleri töövormide ja –meetodite ning Õiguskantsleri Kantselei töökorralduse kohta. Õiguskantsleri tegevuse kohta koostatud 2003.–2004. aasta ülevaade on elektrooniliselt kättesaadav aadressil:

http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main_id=54,28,789. Ülevaade on avaldatud ka inglise keeles.

2. ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS ISIKUTE AVALDUSTE LAHENDAMISEL

ÕKS § 15 alusel on igäihel õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks.

Lisaks on ÕKS § 19 alusel igäihel õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava ning lepitusmenetluse läbiviimiseks, kui ta leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud:

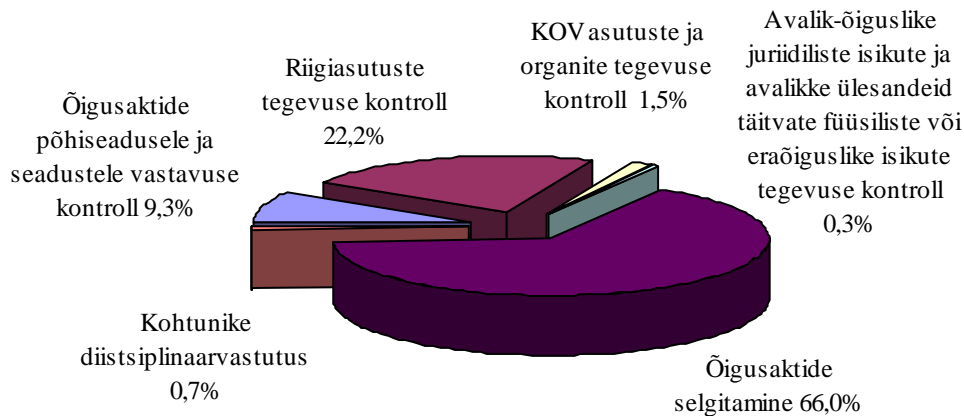
- 1) soo,
- 2) rassi,
- 3) rahvuse (etnilise kuuluvuse),
- 4) nahavärvuse,
- 5) keele,
- 6) päritolu,
- 7) usutunnistuse või usulise veendumuse,
- 8) poliitilise või muu veendumuse,
- 9) varalise või sotsiaalse seisundi,
- 10) vanuse,
- 11) puude,
- 12) seksuaalse suundumuse või
- 13) muu seaduses nimetatud diskrimineerimistunnuse tõttu.

2004. aastal sai õiguskantsler isikutelt, asutustelt ja organisatsioonidelt 2352 kirjalikku avaldust, s.o 19,6 % rohkem kui 2003. aastal. Avaldusi laekus isikutelt 1717 ning asutustelt ja organisatsioonidelt 635. Kõige rohkem avaldusi saabus Harju maakonnast (713 avaldust), palju oli avaldusi ka Tartu maakonnast (296 avaldust), Pärnu maakonnast (114 avaldust) ja Ida-Viru maakonnast 105 (avaldust). Kõige vähem avaldusi sai õiguskantsler Hiiu maakonnast (1 avaldus). Kaheksast välisriigist saabus 16 avaldust ja elektronpostiga kokku 257 avaldust.

Õiguskantslerile 2004. aastal esitatud kirjalikud avaldused võib sisu järgi jagada kuude rühma:

- avaldused, milles paluti kontrollida, kas õigustloov akt on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas (218 avaldust ehk 9,3 % avalduste üldarvust);
- avaldused, milles paluti kontrollida riigiasutuste tegevuse seaduslikkust (523 avaldust ehk 22,2 %);
- avaldused, milles paluti kontrollida kohaliku omavalitsuse asutuste või organite tegevuse seaduslikkust (35 avaldust ehk 1,5 %);
- avaldused, milles paluti kontrollida avalik-õiguslike juriidiliste isikute või avalikke ülesandeid täitvate füüsiliste või eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse seaduslikkust (7 avaldust ehk 0,3 %);
- avaldused, milles taotleti seaduste või muude õigusaktide selgitamist või konsultatsiooni õigusprobleemide lahendamiseks (1553 avaldust ehk 66,0 %);
- avaldused, milles taotleti kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist (16 avaldust ehk 0,7%).

Joonis 1. Õiguskantslerile 2004. aastal esitatud avaldused



Õiguskantslerile esitatavate avalduste hulk on iga aastaga kasvanud. Kui 2003. aastal esitati õiguskantslerile 1966 avaldust, siis 2004. aastal juba 2352, s.o 19,6 % enam. Kõige enam on suurenenud kinnipeetavate poolt esitatud avalduste arv - 2004. aastal esitati 331 avaldust, mis on üle 36% enam kui 2003. aastal ning pea 4,4 korda rohkem kui 2002. aastal. Avalduste arv on suurenenud muuhulgas ka riigiasutuste tegevuse kontrollimise kohta esitatud avalduste osas - 2004. aastal esitati kokku 523 avaldust, mis on pea 20% enam kui 2003. aastal ning 69% rohkem kui 2002. aastal.

Avalduste hulk, milles paluti kontrollida, kas õigustloov akt on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas, tõusis 2004. aastal 8% ning kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks esitatud taotluste arv kasvas 45%.

1. jaanuaril 2004. aastal jõustunud ÕKS muudatusest³ tulenenud ombudsmani funktsioonide laienemisega – nüüd kontrollib õiguskantsler ka kohalikke omavalitsusi, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning avalikke ülesandeid täitvaid eraõiguslikke isikuid – on samuti kaasnenud järelevalvemahu kasv. Pädevuse laienemisega kaasnenud avalduste arv moodustas menetluses võetud avalduste koguarvust 2004. aastal üle 5 %.

Eelnevast saab järeldada, et 2004. aastal tõusis esitatud avalduste arv kõikide õiguskantsleri tegevusliikide lõikes.

2.1 Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist taotleti 218 avalduses (9,3 % avalduste üldarvust), sealhulgas taotleti:

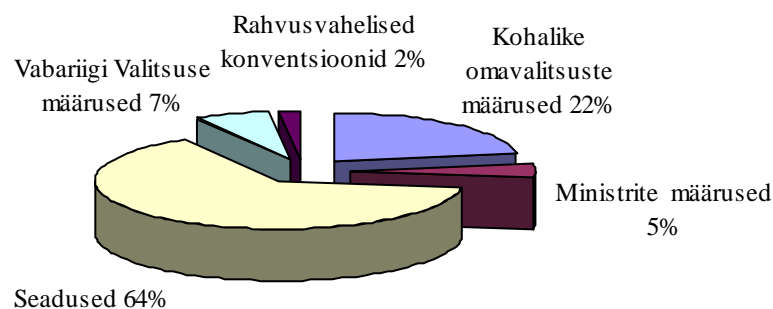
- rahvusvaheliste konventsioonide põhiseadusele vastavuse kontrollimist (4 avaldust);
- seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimist (140 avaldust; sh liiklusseadus (10), ravikindlustuse seadus (7), maareformi seadus (7), karistusseadustik (5), vääртеomenetluse seadustik (5), üleliigse laovarude tasu seadus (5), riikliku pensionikindlustuse seadus (5)). Seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimisel tuvastati 1 põhiseadusega vastuolus olev seadus, mille põhiseadusega kooskõlla

³ RT I 2003, 23, 142.

viimiseks tegi õiguskantsler ettepaneku. Seaduste põhiseadusega kooskõlla viimiseks tegi õiguskantsler ka ettekandeid ja märgukirju;

- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist (15 avaldust). Põhiseaduse ja seadustega vastuolus olevaid valitsuse määrusi kontrollimisel ei tuvastatud;
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist (10 avaldust). Kontrollimisel tuvastati 1 põhiseaduse ja seadustega vastuolus olev määrus;
- kohalike omavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist (49 avaldust). Kontrollimisel tuvastati 8 põhiseaduse ja seadustega vastuolus olevat kohaliku omavalitsuse määrust – nendest 7 kohalike omavalitsuste volikogu ja 1 valitsuse määrus.

Joonis 2. Avalduste jagunemine õigustloovate aktide lõikes



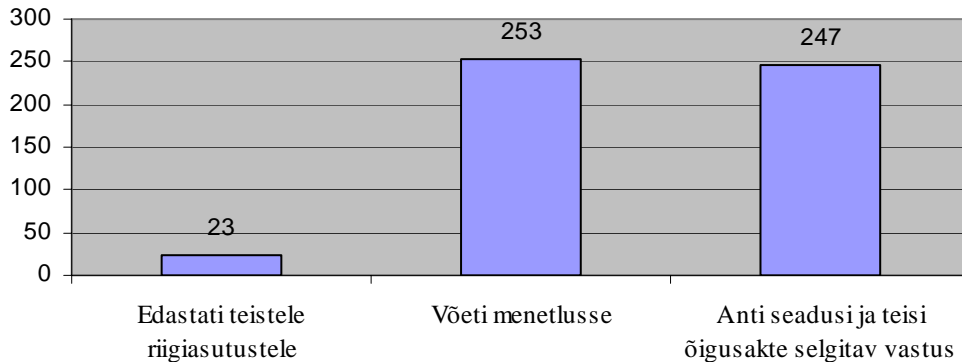
2.2 Riigiasutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigiasutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimist taotleti 523 avalduses ehk 22,2% avalduste üldarvust. Esitatud 523 avaldusest võeti menetlusse 253 avaldust, millest seaduserikkumisi tuvastati 69 avalduse menetlemisel, mis on 27,3 % menetlusse võetud avalduste üldarvust. Kõige enam avaldusi esitati ministriumidest Keskkonnaministeeriumi ja Justiitsministeeriumi, ametitest Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ning Sotsiaalkindlustusameti kohalike pensioniametite tegevuse peale. Ministriumide valitsemisalas olevatest täidesaatva riigivõimu asutustest esitati enim kaebusi vanglate administratsioonide ja politseiasutuste ning maavanematest Harju ja Ida-Viru maavanemate, tegevuse peale.

Seega saabus õiguskantslerile riigiasutuste tegevuse seadusele vastavuse kontrollimiseks 523 avaldust, millest:

- 253 avaldust võeti menetlusse, sellest 69 avalduse kontrollimisel tuvastati seaduserikkumisi;
- 247 avaldusele anti seadusi ja teisi õigusakte selgitav vastus;
- 23 avaldust edastati läbivaatamiseks teistele riigiasutustele.

Joonis 3. Riigiasutuste tegevuse peale esitatud avaldused



2.3 Kohaliku omavalitsuse asutuste või organite tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.

Kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite tegevuse seadustele vastavuse kontrollimist taotleti 35 avalduses ehk 1,5 % avalduste üldarvust. Menetlusse võetud 35 avaldusest tuvastati seaduserikkumisi 14 avalduse menetlemisel ehk 40% menetlusse võetud avaldustest.

2.4 Avalik-õiguslike juriidiliste isikute või avalikke ülesandeid täitvate füüsiliste või eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute või avalikke ülesandeid täitvate füüsiliste või eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse seadustele vastavuse kontrollimiseks esitati 7 avaldust, mille kontrollimisel seaduserikkumisi ei tuvastatud.

2.5 Kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine.

Kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist taotleti 16 avalduses, nendest 1 avalduse alusel algatati distsiplinaarmenetlus ja Riigikohtu distsiplinaarkolleegium määras kohtunikule distsiplinaarkaristuse.

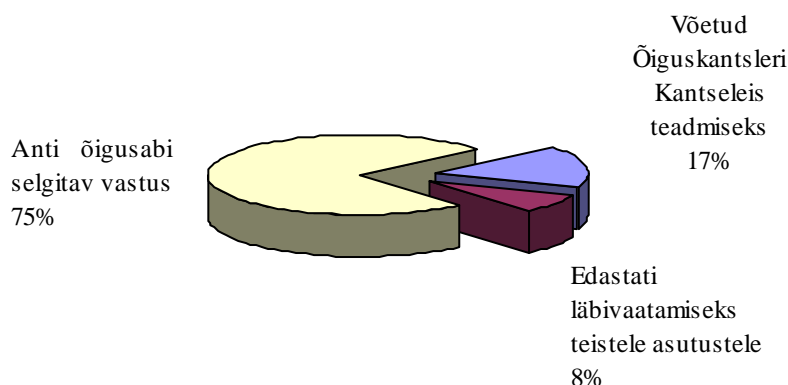
2.6 Õigusaktide selgitamine

Õigusaktide selgitamist paluti 1553 avalduses, mis moodustas 66,0 % avalduste üldarvust, millest:

- 1167 avaldusele anti seadusi ja teisi õigusakte selgitavad vastused;
- 124 avaldust edastati läbivaatamiseks teistele asutustele;
- 262 avaldust võeti Õiguskantsleri Kantseleis rakendamiseks ja teadmiseks.

Kõige enam vajati selgitusi haldusõiguse, riigiõiguse, kriminaalõiguse ja tsiviilõiguse valdkondades.

Joonis 4. Õigusaktide selgitamiseks esitatud avalduste vastused



3. ISIKUTE VASTUVÕTT

Lisaks kirjalikele avaldustele võeti 2004. aastal Õiguskantsleri Kantseleis ja nõunike vastuvõttudel maakondades vastu kokku 753 isikut. Isikute vastuvõtt toimus peale Õiguskantsleri Kantselei veel maakondlikes esindustes Tartus, Jõhvis, Narvas, Pärnus ja Sillamäel. Lisaks võtsid õiguskantsleri nõunikud isikuid vastu ka teenistuselähetustel maavalitsustes ning linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt teavitati massiteabevahendites

Enim pöördumisi oli haldusõiguse (sh kõige rohkem omandireformi puudutavates küsimustes), riigiõiguse ja tsiviilõiguse valdkonnas.

Enamjaolt sooviti vastuvõtul kodaniku poolt õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu. Pöörduti nii sellistes küsimustes, mis pöördumise järgselt menetlusse võeti kui ka küsimustes, mille lahendamine ei kuulunud erinevatel põhjustel õiguskantsleri pädevusse (näiteks eraõiguslike isikute vahelised vaidlused).

Kui vastuvõtul ilmnes vajadus isiku avaldus kirjalikult vormistada, siis selles abistas vastuvõtnõunik.

4. ÕIGUSKANTSLERI OMAALGATUSLIK TEGEVUS

ÕKS § 34 alusel on õiguskantsleril õigus algatada menetlus omal initsiatiivil, kui ta peab seda vajalikuks inimese õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks.

Õiguskantsleri tegevuses omab erilist tähtsust omaalgatusliku järelevalvemenetluse läbiviimine just seetõttu, et pöörata tähelepanu nende isikute muredele, kes ise ei suuda piisavalt oma õiguste eest seista või kelle vabadus on piiratud. Omaalgatuse raames viib õiguskantsler läbi kontrollkäike järelevalvealustesse asutustesse, koostab õiguslikke analüüse ja uuringuid, annab eelkontrollina arvamusi eelnõudele jms.

Õiguskantsler ja tema nõunikud viivad läbi kontrollkäike asutustes, kus inimeste õigused on vähemal või suurem määral piiratud (sotsiaalhoolekandeasutustes, tervishoiuasutustes ja kinnipidamisasutustes), et tagada põhiõiguste ja vabaduste kaitse ka inimeste puhul, kelle võimalused õiguskantsleri poole pöördumiseks ei ole samaväärsed tavainimeste võimalustega. 2004. aastal viis õiguskantsler läbi 11 kontrollkäiku erinevatesse kontrollitavatesse asutustesse.

Osa töömahust moodustavad omaalgatuslikult läbi viidud järelevalve nii normikontrolli kui ka ombudsmani funktsiooni osas ning probleemsemate õigusvaldkondade kohta analüüside koostamine. Mainitud tegevused kannavad olulist rolli õiguskantsleri seisukohtade kujundamisel ning seeläbi ka põhiõiguste ja vabaduste kaitsel ning põhiseadusliku korra tagamisel.

Eelnormikontrollina annab õiguskantsler eelnõudele üldjuhul hinnangu Vabariigi Valitsuse istungil. 2004. aasta jooksul vaadati läbi Vabariigi Valitsuse istungi materjale kokku 94 päevakorra punkti osas ning ettepanekud päevakorras olnud eelnõude kohta esitati 48 juhul. Teiste institutsioonide poolt õiguskantslerile arvamuse avaldamiseks esitatud õigusaktide eelnõude osas anti arvamusi 25 korral.

Omaalgatuslike valdkonnaanalüüside raames koostati 2004. aastal 21 analüüsi ja uuringut. Omaalgatusliku järelevalve tulemusena normikontrolli ja ombudsmani funktsiooni osas kerkis esile 13 olulisemat kaasust, kus õiguskantsler astus samme inimese õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks.

Lisaks eelnevale jälgiti üldiselt õigusloomes toimuvat lähtudes õiguskantsleri jaoks prioriteetsetest valdkondadest, korraldati erinevaid ümarlaudu, seminare ning jätkuna 2003. aastal korraldatud õiguskantsleri teaduskonverentsile "Erakond ja/või valimisliit" viidi läbi konverents teemal "Politsei.Õigus.Riik". 2005. aasta kevadel korraldab õiguskantsler andmekaitsealase konverentsi teemal "Infonälg vs. privaatsusjanu" ning 2006. aastal on plaanis konverentside korraldamise traditsiooni jätkata.

5. PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE

Õiguskantsleri osalemise korra ning õigused põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses sätestab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus⁴ (edaspidi PSJKS). PSJKS § 10 lg 1 p 5 sätestab, et õiguskantsler on põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluses üks menetlusosalisi ning vastavalt § 10 lg 2 küsib Riigikohus iga menetluse korral arvamust ka õiguskantslerilt kui menetlusosaliselt.

PSJKS § 6 alusel võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse:

- 1) tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks;
- 2) tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks;
- 3) tunnistada jõustumata täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt põhiseadusega vastuolus olevaks;
- 4) tunnistada Eesti Vabariigi sõlmitud välisleping või selle säte põhiseadusega vastuolus olevaks;
- 5) tühistada Riigikogu otsus seaduseelnõu või muu riigielu küsimuse rahvahääletusele panemise kohta, kui rahvahääletusele pandav seaduseelnõu, välja arvatud põhiseaduse

⁴ RT I 2002, 29, 174; ... 2003, 24, 148.

muutmise seaduse eelnõu, või muu riigielu küsimus on vastuolus põhiseadusega või Riigikogu on rahvahääletuse korraldamise otsuse vastuvõtmisel oluliselt rikkunud kehtestatud menetluskorda.

PSJKS annab vastavalt seaduse §-le 4 lg 2 lisaks õiguskantslerile ja Vabariigi Presidendile ka kohaliku omavalitsuse volikogule pädevuse esitada Riigikohtule taotlus õigustloova akti või välislepingu põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Sellega on põhiseaduse järelevalvemenetlusele juurdepääs võrreldes varasemate aastatega märgatavalt laienenud. Eestis on 241 kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu ning sellega laieneb märgatavalt nende subjektide ring, kellel on õigus algatada vahetult põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust Riigikohtus. Õiguskantsleri töökoormus seoses põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluses Riigikohtule arvamuse andmisega on vahetult seotud põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluste arvuga.

2004. aastal arutas Riigikohus kokku 24 põhiseaduslikkuse järelevalve asja. Õiguskantsler pöördus 2004. aastal Riigikohtu poole 3 korral taotlusega algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus (2 taotlusega Narva piiriületuse kaasuses ning samuti ka taotlusega valimisliitude asjas).

6. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTTE RAKENDAMINE

ÕKS § 35¹⁶ sätestab, et võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks täidab õiguskantsler 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 rakendamisest;
- 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.

Eeltoodust tulenevalt on seadusega pandud õiguskantslerile lisaks tema põhifunktsioonile – järelevalvele vastavate asutuste tegevuse üle – konkreetsed tegevused võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete rakendamiseks.

Paraku peab möönma, et senised rahalised ressursid ei ole võimaldanud õiguskantsleril täiel määral täita talle seadusandja poolt pandud uusi ülesandeid. Lisaressurssi oleks vajanud muuhulgas analüüside teostamine selles, kuidas mõjutab õigusaktide kohaldamine ühiskonna liikmete seisundit ning õigusaktide kooskõlast võrdõiguslikkuse põhimõttega.

Siiski võib märkida, et antud tegevusvaldkonna raames korraldas õiguskantsler ümarlaua koostöös MTÜ-dega 2004. a märtsis, et selgitada õiguskantsleri pädevust ning kaardistada probleemseid valdkondi. Phare projekti "Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine" (EE03/IB/TWP/JHA/03) raames toimusid Õiguskantsleri Kantselei töötajatele võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte temaatikat käsitlevad

koolitused ning õppereisid, samuti töötati välja juhendmaterjal ühtsete põhimõtete järgimiseks lepitusmenetluse läbiviimisel.

7. KOOSTÖÖ TEISTE ASUTUSTEGA

7.1 Koostöö Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Riigikontrolliga

Olulisemate sammudena koostöös Riigikoguga tegi õiguskantsler 2004. aastal Riigikogule kaks ettekannet ja ühe ettepaneku. Õiguskantsler vastas Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele.

03.02.2004 parlamendile esitatud ettekandes juhtis õiguskantsler tähelepanu vajadusele tagada puudustkannatavatele isikutele riigi abi põhiseaduses nõutud tasemel. Õiguskantsler leidis, et 500-kroonine igakuine toimetulekutoetus ei taga isikule tema põhiseaduslikku õigust riigi abile puuduse korral. Õiguskantsleri ettekannet arutati nii põhiseadus- kui ka sotsiaalkomisjonis, samuti ministriumites ja Vabariigi Valitsuses. Õiguskantsleri tähelepanujuhtimise tulemusel tõsteti toimetulekutoetuse määr alates 2005. aastast 750 kroonile.

30.09.2004 esines õiguskantsler Riigikogu ees suulise ettekandega oma möödunud aasta tegevusest, tuues välja aktuaalsed demokraatlikku riigivalitsemist ning põhiõiguste kaitset pärssivad probleemid, lubamatud tendentsid seadusloome praktikas ning mitmed põhiseadusvastaselt reguleeritud valdkonnad. Peamiste teemadena käsitles õiguskantsler ettekandes Riigikogu valimissüsteemi muudatusi, erakondade rahastamise regulatsiooni, toimetulekutoetusi, Riigikogu liikmete kuulumist riigi äriühingute nõukogudesse, Euroopa Liidu põhiseadusleppe problemaatikat jpm.

Õiguskantsler esitas 26.11.2004 Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseadusega. Riigikogu ei nõustunud õiguskantsleri ettepanekuga ning õiguskantsler esitas 21.12.2004 taotluse Riigikohtule valimisliite keelustavate sätete kehtetuks tunnistamiseks.

Õiguskantsler ja tema nõunikud kohtusid 2004. aastal korduvalt oma põhiliste koostööpartneritega Riigikogust – põhiseadus-, õigus- ja sotsiaalkomisjoniga.

Õiguskantsler osales Vabariigi Valitsuse istungitel ja esitas arvamusi seaduseelnõude kohta; saatis ministritele hulgaliselt seisukohti ja soovitusi, samuti märgukirju ja ettepanekuid, milles tõstatatud enamus probleeme koostöös lahendati.

2004. aastal jätkus õiguskantsleri koostöö ka Riigikontrolliga. Õiguskantsler andis Riigikontrollile seisukoha Riigikogu liikmete osalemisest riigi osalusega äriühingute nõukogude töös, leides, et see on vastuolus põhiseaduse ja seadusega. Peale küsimuse tõstatamist Riigikogu ees peetud ettekannetes nii õiguskantsleri kui ka riigikontrolöri poolt asus Riigikogu küsimusega tegelema.

Õiguskantsler andis arvamuse Riigikontrolli seaduse muutmise eelnõule, millega soovitakse laiendada Riigikontrolli pädevust kohalike omavalitsuse avalike vahendite kasutamise kontrollimiseks ning leidis, et see on põhiseadusega kooskõlas.

7.2 Koostöö kohalike omavalitsustega

2004. aastal jätkas õiguskantsler koostööd kohalike omavalitsustega ja saavutas edu kohaliku võimu põhiõigusteadlikkuse arendamisel. Seda kinnitavad järgmised olulisemad avalikku huvi pälvinud näited.

Peale võimuvahetust Tallinnas 2004. aasta oktoobris nõustus uus Tallinna koalitsioon õiguskantsleri ettepanekuga, et Tallinna ühistranspordi erinevate piletihindade kehtestamine lähtuvalt elukoha registreerimisest on põhiseadusega vastuolus. 2005. aasta jaanuarist lõpetati isikute erinev kohtlemine.

Olukord paranes Tallinna linnavõimu ja õiguskantsleri koostöös ka parkimiskorralduse osas, kus Tallinna linn arvestas õiguskantsleri märkusi parkimise viivistasu sissenõudmisel ning AS Falck tegevuse korraldamisel.

Õiguskantsleri järjekindlate nõudmiste tulemusel ning Narva linnavõimude vastuseisu ületades lõpetati 2004. aasta lõpus ka ebaseadusliku parkimistasu võtmine Eesti-Venemaa riigipiiri ületavatelt autojuhtidelt. Senine riigivõimu tegevusetus asendus piiriületuse korralduse lahenduse leidmisega parlamendi, valitsuse ja Narva linnavõimu koostöös ning seadusemuudatuste tasandil.

Koostöös kohalike omavalitsuste ja nende allasutustega valmistati ette ja viidi läbi õiguskantsleri kontrollkäigud. Nii toimusid kontrollkäigud Narva-Jõesuu laste- ja hooldekodusse, Tilsi lastekodusse, Taheva Lastesaanatooriumisse, Tallinna 1. Internaatkooli, Ida-Virumaa laste- ja hooldeasutustesse, Ida-Virumaa politseiprefektuuride arestimajadesse, Pärnu Kuninga Tänav Põhikooli, Lõuna-Eesti hoolekande- ja tervishoiuasutustesse, Türi Toimetulekukooli, Ida Virumaa sotsiaal- ja tervishoiuasutustesse ning soojusettevõtetesse jm.

Õiguskantsler viis koostöös kohalike omavalitsustega läbi kohtumisi ja teabepäevi oma ülesannete tutvustamiseks ning Eesti õiguskorra probleemide käsitlemiseks. Iga-aastaselt pärast õiguskantsleri tegevuse ülevaate esitamist Riigikogule on õiguskantsler ja tema nõunikud kohtunud kohalike omavalitsuste liitude esindajatega, et arutada kohalike omavalitsuste õiguslikke probleemvaldkondi. 30.03.2004 toimus Õiguskantsleri Kantselei ja Viljandi maavalitsuse korraldatud teabepäev Viljandi- ja Valgamaa linna- ja vallasekretäridele, kus olid arutlusel sotsiaal- ja haridusvaldkonna küsimused ning 2004. aastast õiguskantslerile seadusega pandud uued ülesanded.

Õiguskantsler kohtus koolides õpilaste ja õpetajatega ning esines loengutega. 25.05.2004 külastas õiguskantsler Kehtna ja Valtu põhikooli Raplamaal, kus kõneles Eesti riigi ülesehitusest ja toimimisest ning põhiseaduse tähtsusest Eesti õiguskorras, samuti selgitas õiguskantsleri rolli ja ülesandeid ning põhiseadusest tulenevaid põhiõigusi just laste õiguste valguses. Kohtumiste teemadeks olid ka koolivägivald, õpilaste koolikohustuse täitmine ja õpetajate õigused ja kohustused.

7.3 Koostöö teiste asutuste ja kolmanda sektoriga

Nagu varasematel aastatel, nii olid ka 2004. aastal suhted kodanikuühiskonnaga õiguskantsleri jaoks väga olulisel kohal.

Koostöös kodanikeühenduste, kohalike omavalitsuste ühenduste, Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga kutsus õiguskantsler 16.03.2004 kokku koolitervishoiu ümarlaua.

Ümarlauda kutsuti Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu, Eesti Õpetajate Liidu, Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Lastekaitse Liidu, Eesti Perearstide Seltsi, Eesti Lastearstide Seltsi, Eesti Õdede liidu, Eesti Linnade Liidu, Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse, Riigikogu sotsiaalkomisjoni ning ministriumite esindajad. Ümarlaval arutati võimalusi koolitervishoidu reguleerivate õigusaktide kooskõlla viimiseks kehtiva õiguse ning tänapäevase tervishoiukorraldusega. Tuginedes ümarlaua materjalidele ning läbiviidud analüüsile, saatis õiguskantsler sotsiaalminister Marko Pomerantsile märgukirja mitmete koolitervishoiu korraldust puudutavate ettepanekutega. Õiguskantsleri menetluse tulemusel on selle küsimusega hakatud Sotsiaalministeeriumis tõsiselt tegelema.

Õiguskantsleri üks prioriteetseid tegevussuundi on olnud laste õiguste kaitse, mis on toimunud koostöös kolmanda sektoriga. Diskussioon turvalise koolikeskkonna ja koolivägivalla teemal leidis ka 2004. aastal ühiskonnas väga laia kõlapinda ja ajakirjanduses pidevat kajastamist. Hooliva ja turvalise koolikeskkonna väärtustamisest ning koolivägivalla kui probleemi teadvustamisest andis märku ka 2004. aasta jaanuaris Riigikogus toimunud arutelu laste olukorrast ja laste õiguste kaitsest.

Avalik diskussioon ajakirjanduses ja ühiskonnas kooliõpilastele koolides kehtestatud ebaseaduslike liikumispiirangute üle käivitus samuti õiguskantsleri menetluse kaasabil. Õiguskantsler taotles 2004. aasta oktoobris haridus- ja teadusministrilt õpilaste liikumisvabaduse põhiseadusevastaste piirangute kõrvaldamist koolide sisekorra eeskirjadest.

19.11.2004 esines õiguskantsler Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu ja Lastekaitse Liidu koostöös korraldatud noorte suurfoorumil "101 Last Toompeale", mille seekordseks teemaks oli "Eesti noor ja sõnavabadus". Õiguskantsler andis lasteparlamendi ees ülevaate oma 2004. aasta tegevusest, mis oli keskendunud eelkõige laste õigustele tervise kaitse ja hariduse valdkonnas ning käsitles ka sõnavabadusega seotud küsimusi. Õiguskantsler algatas lasteparlamendi ees ka uue diskussiooni – kas laste füüsiline karistamine tuleks keelustada?

Eesti-Rootsi Suitsidoloogia Instituudi eestvõttel ja instituudiga koostöös sai 08.10.2004 teoks vaimse tervise ümarlaud õiguskantsleri juures, kuhu olid kutsutud nii vastutavate ministriumide ja ametkondade esindajad kui ka ühiskonna vaimse tervise ning riigi elukorraldusega seonduvate valdkondade juhid ja arvamusiidrid. Ümarlaval teadvustati Eesti rahva ohud – stressitekkelistest surmadest tingitud lühike eluiga, stressi maandamise ohtlikud ja agressiivsed viisid, vaimsete häirete sagenemine ning kalduvus enesetappudele. Ümarlaval osalejate eesmärk oli tõstatada põhiseadusest tulenevad riigi kohustused vaimse tervise tagamisel vastutavate ministriumite, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu ees.

2004. aasta lõpul sõlmiti õiguskantsleri ja Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse vahel kokkulepped 2005. aasta jaanuari planeeritud Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse Tervishoiufoorumi teemade ja õiguskantsleri tervishoiuteemalise ettekande arutamiseks.

Õiguskantsleri seadusjärgsete ülesannete senisest kvaliteetsemaks ja tõhusamaks täitmiseks ning õigusteabe kättesaadavuse parandamiseks sõlmisid kantselei ja Rahvusraamatukogu koostöölepingu, milles märgiti ära järgmised valdkonnad:

- inforessursside komplekteerimine ja sellealase tegevuse koordineerimine;
- teisele osapoolle huvipakkuva informatsiooni vahendamine;
- teisese osapoolle kaasamine huvipakkuvatesse projektidesse.

Õiguskantsleri Kantselei on ühtlasi kaasatud Rahvusraamatukogu õigusteavikute kogu täiendamisse ja litsentsi alusel vahendatavate õigusinformatsiooni elektrooniliste andmebaaside arendamisse, tehes ettepanekuid nende paremaks komplekteerimiseks.

Õiguskantsleri Kantselei töötajad jätkasid 2004. aastal traditsiooni teha aasta lõpus heategevuslikke annetusi. Seekord kingiti Tallinna 1. Internaatkooli erivajadustega õpilastele töötajate annetustega soetatud muusikakeskus.

8. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TUGITEGEVUS

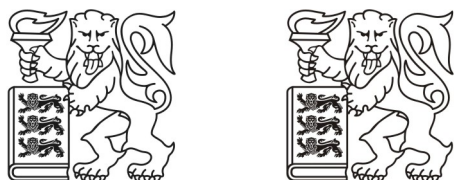
8.1 Ametiruumid

Alates 01.01.2004 asub õiguskantsler uutes ametiruumides Tallinnas Kohtu tn 8. Hoonet renditakse Riigi Kinnisvara AS-ilt. Kodanike vastvõtuks üüritakse ruume Tartu Ringkonnakohtult ja Riigikantseleilt Jõhvis. Rendisumma aastas koos käibemaksuga on 2,1 miljonit krooni ja moodustab ligikaudu 40 % asutuse aastasest majandamiskulust.

Õiguskantsleri uued ametiruumid võimaldavad luua kokku 60 töökohta, mis katab õiguskantsleri ametkonna nii praeguse kui ka pikemaajalise ruumivajaduse. Uued ruumid on kaasaegselt sisustatud, vastavad töötervishoiu ja -ohutuse nõetele ning on aidanud parandada õiguskantsleri poole pöörduvate isikute vastuvõtu korraldust.

8.2 Sümboolika

2004. aastal võttis õiguskantsler kasutusele uue sümboolika. Õiguskantsleri ja kantselei uus logo – põhiseadust ning õigussüsteemi valvav ja valgustav tõrvikut käes hoidev lõvi – on kavandatud tunnustatud spetsialisti Priit Herodese poolt. Sümboolikat kasutatakse õiguskantsleri tegevuse ülevaadetel, kirjalpalkidel, kutsekaartidel ja muudel esindusmaterjalidel. Esmakordselt oli uus sümboolika kasutusel õiguskantsleri teaduskonverentsil “POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“.



ÕIGUSKANTSLER ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

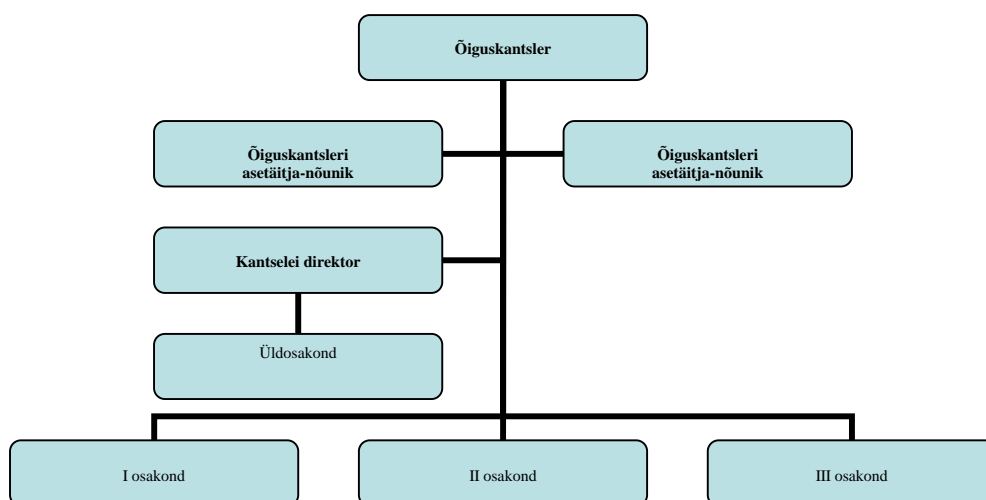
8.3 Struktuur ja koosseis

Kantselei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, kantselei direktor ning neli osakonda. Kantselei direktor juhib kantselei arendus- ja organisatsioonilist tööd ning üldosakonda. Lisaks üldosakonnale on loodud kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministriumide haldusalad:

- 1) esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad;
- 2) teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate

- asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused ning
- 3) kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik seadustest tulenevad Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

Kantselei koosseisu kuulus seisuga 31.12.2004 kokku 48 ametikohta, millest täidetud oli 41.



Põhifunktsioonis töötas kokku 28 ja tugifunktsioonis 13 ametnikku. Tööjõukulud olid aruandeaastal 11,5 miljonit krooni.

8.4 Arendustegevus

8.4.1 Arengukava aastateks 2003–2007

Õiguskantsleri arengukava aastateks 2003–2007 määrab kindlaks õiguskantsleri missiooni, visiooni ja eesmärgid, kantselei tegevuse põhiväärtused ja põhimõtted ning õiguskantsleri tegevuse ja kantselei arendamise suunad 2007. aasta lõpuni.

Kantselei arendustegevuse eesmärk on saada aastaks 2007 parimaks avaliku sektori organisatsiooniks ja olla eeskujuks teistele asutustele.

Õiguskantsleri missioon:

- Õiguskantsler on põhiseaduse aluspõhimõtete sõltumatu järelevalvaja ja isiku põhiõiguste kaitsja.
- Õiguskantsleri tegevus annab igapäevase kindlustunde, et Eesti riigivõim täidab inimväärikuse, vabaduse, võrdsuse ja demokraatia ning õigus- ja sotsiaalliigi põhimõtetest tulenevad kohustusi.
- Õiguskantsleri tegevus aitab kaasa õiguskorra legitiimsuse saavutamisele ja seadusandja ees seisvate väljakutsete tõhusale lahendamisele ning tagab Riigikogule ja avalikkusele erapooletu hinnangu põhiseaduse aluspõhimõtete ja põhiõiguste olukorrast riigis.

Õiguskantsleri visioon:

- Õiguskantsleri kui sotsiaaliigi idee kandja ja tutvustaja eesmärk on oma tegevuse kaudu aidata kaasa sotsiaalse kindlustunde, riigi ja kodaniku vahelise usalduse ning õigluse tagamisele demokraatlikus riigis.
- Õiguskantsleri kui õigusriigi idee kandja ja tutvustaja eesmärk on tagada, et avaliku võimu teostajad ja avaliku teenuse osutajad tõhusalt järgiksid õiguskindluse, avaliku halduse seaduslikkuse ja hea halduse tava põhimõtet.
- Õiguskantsleri kui demokraatia idee kandja ja tutvustaja ülesanne on hoolitseda selle eest, et demokraatlik võimu vahendamine oleks aus ja arusaadav ning et võimu vahendamist oleks võimalik kontrollida.

Õiguskantsleri tegevuse arengukava aastateks 2003–2007 lähtub õiguskantsleri missioonist ja visioonist ning on õiguskantsleri tegevuse ja eesmärkide saavutamise alus. Õiguskantsleri tegevuse arengukavas on kindlaks määratud:

- 1) tegevuse eesmärgid;
- 2) eesmärkide saavutamise viis;
- 3) algatusvaldkonnad;
- 4) korralduslik arendus.

8.4.2 Põhiväärtused ja eetikakoodeks

Kantseleis oli põhiväärtuste sõnastamine loomulik osa missiooni, visiooni ja tegevuskava aastani 2007 väljatöötamisel. Põhiväärtuste kujundamisel ja mõtestamisel oli avaliku teenistuse eetikakoodeksil oluline roll ning kantselei põhiväärtused toetuvad suures osas eetikakoodeksi põhimõtetele. Põhiväärtuste mõtestamise vajadus tulenes soovist liita kantselei ametnikkond ühtseks meeskonnaks, määratleda eesmärgid, mida soovitakse saavutada, ning selgitada põhimõtted ja väärtused, millest töölases käitumises ja otsuste tegemisel lähtutakse.

Kantselei põhiväärtused on lahti mõtestatud järgmiselt:

- professionaalsus - kõrged ametioskused ja erialateadmised, kestev enesetäiendamine ja teaduslik tegevus, vastutus- ja kohusetundlik tulemusele suunatud töösuhutumine ning teadlik ametitunnetus;
- pühendumus - töö kõrge väärtustamine, lojaalsus, missioonitunne ja sellest tulenev algatus ning eetiline ja ametile kohane käitumine nii tööil kui ka väljaspool tööaega;
- pluralism - soosiv suhtumine seisukohtade mitmekesisusse, uuenduslikkus ja otsivus ning arutelud ühise seisukoha kujundamiseks.

Põhiväärtused mängivad tähtsat rolli ametnike tegevuse mõjutamisel, andes ametnikele hindamiskriteeriumid, milliseid valikuid teha ning milline tegevus on soositud ja milline taunimisväärne. Samuti on põhiväärtused olulised uute ametnike värbamisel ja valikul, ametnike hindamisel ning otsuste tegemisel.

Põhiväärtuste kehtestamise vajaliku jätkuna valmis 2004. aasta lõpus ühiste arutelude tulemusel kantselei ametnike eetikakoodeks. Eetikakoodeks on täienduseks avaliku teenistuse eetikakoodeksile ja korruptsioonivastasele seadusele. Eetikakoodeksi koostamise ajendiks oli soov lisaks põhiväärtustele määratleda täpsemalt reeglid ametnike igapäevakäitumises ning teadvustada neid kõikidele ametnikele. Eetikakoodeks kiideti üldkoosolekul heaks kõikide ametnike poolt.

Kantselei eetikakoodeks sisaldab järgmisi põhimõtteid:

- ametnik käitub väarikalt ning teadvustab endale, et vajakajäämised ametialases tegevuses või vääritud käitumine seavad kahtluse alla ka õiguskantsleri ja kantselei usaldusväarsuse;
- ametnik täidab oma töökohustusi parimal võimalikul viisil ausalt, omakasupüüdmatult, täpselt ja hoolikalt;
- ametnik käitub kõikjal lugupeetava ja seaduskuuleka kodanikuna, kellel on kõrged eetilised ja moraalsed tõekspidamised, mis on eeskujuks ka teistele;
- ametnik on suhtlemisel oma kolleegide, koostööpartnerite ja kodanikega alati abivalmis, usalduslik, viisakas ja sõbralik;
- ametnik väldib huvide konflikti ja ei luba perekondlikel, sotsiaalsetel ega muudel suhetel mõjutada oma ametialast tegevust;
- ametnik keeldub teenustest, kingitustest, rahast ja muudest hüvedest, mis võivad mõjutada tema sõltumatust teenistusülesannete täitmisel või mida võidakse nii käsitada;
- ametnik teeb oma tööd pühendumusega ning võimalikult tõhusalt;
- ametnik hoolitseb oma välimuse korrektsuse eest.

Põhiväärtuste ja eetikakoodeksi kaudu soovib õiguskantsler teadvustada kantselei tõekspidamisi mitte ainult asutusesiseselt, vaid ka kodanikkonnale laiemalt.

8.4.3 Personaliarendus

Personaliarenduse ja muu personalitöö paremaks korraldamiseks kinnitati 2004. aastal kantselei töötajate hindamise juhend, personali värbamise ja valiku kord ning palgajuhend. Samuti kaardistati kantselei tööülesanded ning kinnitati kõikide ametnike ametijuhendid.

Jätkus kantselei koostöö Tartu Ülikooli Õigusinstituudi ja õigusteaduskonnaga. Plaani võeti teabepäeva korraldamine õigusteaduskonna üliõpilastele seoses praktikavõimalustega kantseleis. Samuti kohtus õiguskantsler 2004. aastal Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise üliõpilastega, tutvustades õiguskantsleri tegevust ning praktikavõimalusi õiguskantsleri juures. 2004. aastal sooritas kantseleis õppepraktika 9 üliõpilast, neist 7 põhivaldkondades ning 2 toetavates valdkondades.

8.4.3.1 Täiendusõpe

Kantselei ametnike täiendusõppe aluseks on iga-aastased koolitusprioriteedid ning koolitusplaan. 2004. aastal olid prioriteetseteks koolitusvaldkondadeks õigus, personalitöö, suhtekorraldus, avaliku sektori raamatupidamine, juhiabi ja asjaajamine ning vene keel.

Kantselei ametnike plaanijärgseks koolituseks kasutati riigieelarvest 198 000 krooni. Lisaks koolitati kantselei ametnike välisabi raames.

Phare Twinning Light projekti "Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine" (EE03/IB/TWP/JHA/03) toel koolitati 17 kantselei ametnikku Euroopa Liidu õiguses diskrimineerimisvaidluste lahendamise kontekstis. Projekti eelarveline maht oli kokku 1,79 miljonit krooni, millest Eesti-poolne kaasfinantseerimine moodustas 0,72 miljonit krooni. Koolituskulude osa projektis oli hinnanguliselt 0,5 miljonit krooni.

Välisabi saadi ka Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondilt (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V.) vangistusõiguse alase koolituse korraldamiseks. Koolituse hinnanguline maksumus oli 60 000 krooni.

Õigusalases koolituses jätkus tihe koostöö SA Eesti Õiguskeskusega kohtunike koolitusprogrammi raames ja Eesti Juristide Liiduga.

2004. aastal osales koolitustel 45 kantselei ametnikku kokku 167 korral. Enim osaleti õiguslastel koolitustel. Võrdväärses mahus kasutati nii avatud kui ka tellimuskoolitusi, väiksemamahulisem oli majasisene koolitus. Kantselei ametnikud on mitmetel koolitustel osalenud ka ise koolitajatena.

Tabel 1. Koolitustel osalejate ja osaluste arv 2004. a.

Teenistujate grupp	Maht tundides	Osalejate arv	Osaluste arv
Kõrgemad ametnikud	1912	30	113
Vanemametnikud	791	15	54
Nooremametnikud	0	0	0
Abiteenistujad	0	0	0
Koosseisuvälised töötajad	0	0	0
Kokku	2703	45	167

Tabel 2. Koolitustel osalemine ja koolituste maht koolitusvormide lõikes 2004. a.

Koolitusvorm	Maht tundides	Osaluste arv
Avatud koolitus	1276	96
Grupikoolitus (tellimuskoolitus)	1256	53
Majasisene koolitus	171	18
Kokku	2703	167

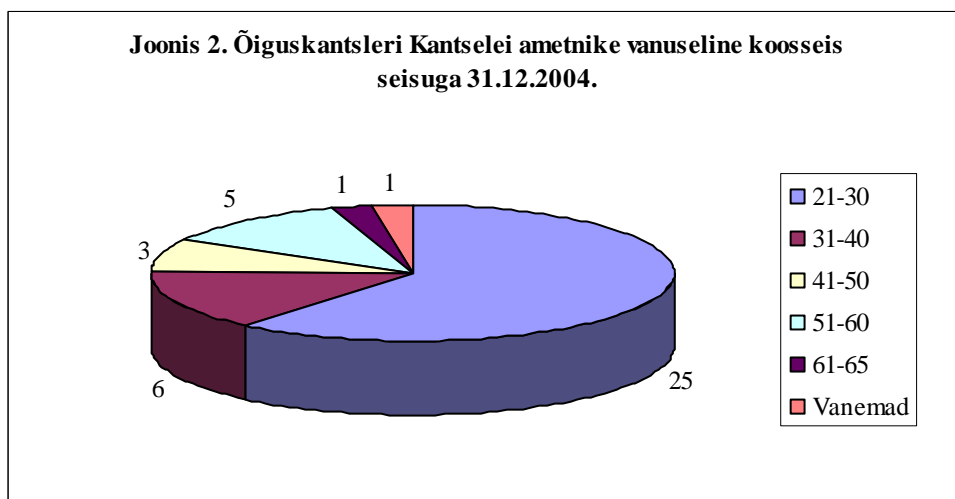
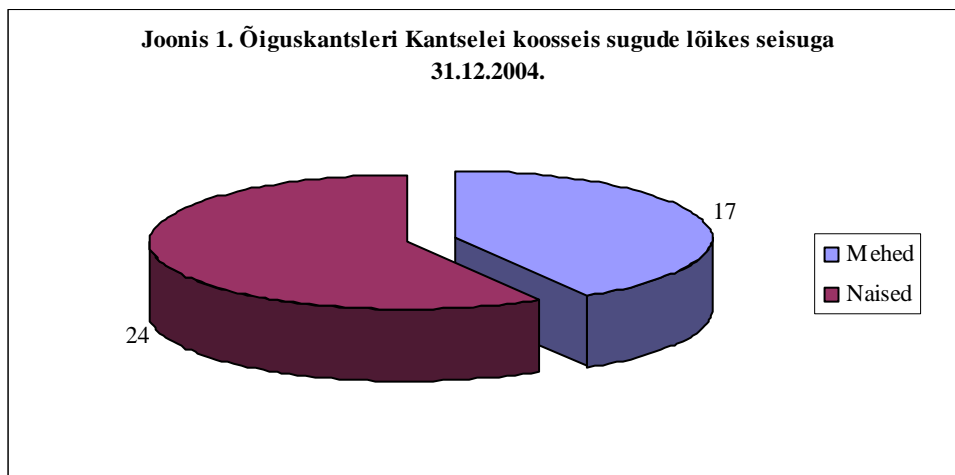
Tabel 3. Koolitustel osalemine ja koolituste maht koolitusvaldkondade lõikes 2004. a.

Koolitusvaldkond	Maht tundides	Osaluste arv
Euroopa Liidu õigus	1085	54
Õigus	784	54
Keeleõpe	390	10
Asjaajamine, arhiivindus, sekretäritöö	56	8
Raamatupidamine	35	4
Arvutiõpe ja IT	35	3
Suhtekorraldus	28	4
Juhtimine	28	2
Pädevusprogrammid ametnikele	21	3
Personalitöö	21	2
Muu asutuse põhitegevusega seotud koolitus	171	18
Muu	49	5
Kokku	2703	167

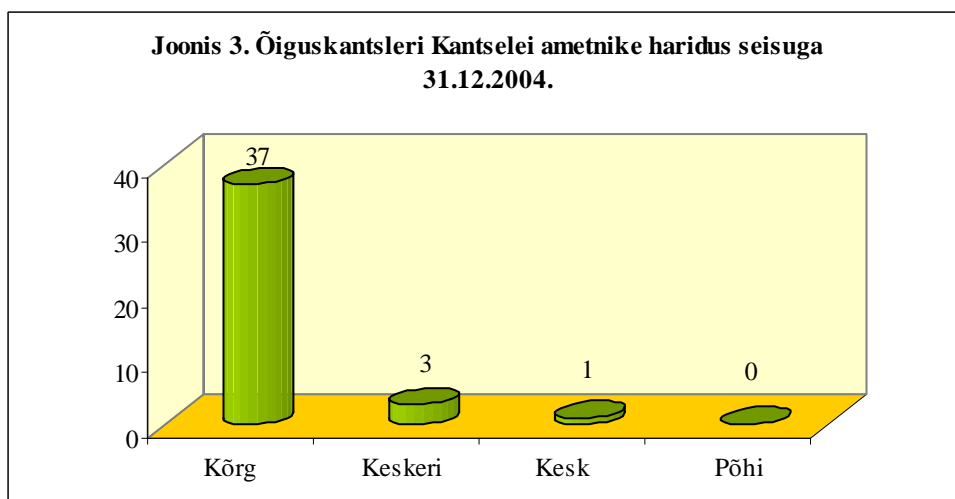
8.4.3.2 Personalistatistika

Kantselei koosseisu kuulus seisuga 31.12.2004 kokku 48 ametikohta, millest täidetud oli 41. Täidetud ametikohtadest 27 olid kõrgemad ametnikud ja 14 vanemametnikud. 2004. aastal asus kantseleisse tööle 15 ametnikku ning töölt lahkus 9 ametnikku.

Kantselei ametnike sooline koosseis oli 24 naist ja 17 meest. Kantselei ametnike keskmiseks vanuseks kujunes 33 eluaastat.



Kantselei ametnikest 37 omas kõrgharidust ning nendest 8 õppis magistri- või doktoriõppes. Keskeri- või keskharidust omasid 4 ametnikku, kellest 2 ametnikku õppis bakalaureuse õppes.



8.5 Kantselei infosüsteemide ajakohastamine

2004. aastal keskenduti infopoliitiliste eesmärkide saavutamiseks dokumendihalduse ja digitaalarhiivinduse arendamisele ning kaasaegse IT-keskkonna loomisele kantselei ametnikele.

2003. aasta lõpus sõlmis kantselei lepingu Justiitsministeeriumiga infosüsteemide ühinemiseks ning infosüsteemihalduse teenuse ostmiseks Justiitsministeeriumilt. Seega muutus Justiitsministeerium kantseleile oluliseks partneriks IT-keskkonna arendamisel.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud olid 2004. aastal kokku 1,36 miljonit krooni, millest 186 000 krooni 2003. aasta kasutamata jäägi arvelt. Suurimad kulud olid seotud arvuti riist- ja tarkavara kasutusrendi, IT hooldus- ja arendustööde ning uue dokumendihaldussüsteemi litsentside ostmisega.

8.5.1 Dokumendihaldus ja digitaalarhiivindus

2004. aastal alustas kantselei koostöös Justiitsministeeriumiga uue dokumendihaldussüsteemi väljatöötamist. Uue dokumendihaldussüsteemi aluseks on Justiitsministeeriumis kasutusel olev programm *SharePoint* ning sellele on lisatud liidesed vastavalt kantselei asjaajamise eripäradele ja vajadustele. Uus dokumendihaldussüsteem võetakse kantseleis töösse 01.01.2005. Süsteemiga luuakse võimalused digitaalsele asjaajamisele ja arhiivindusele ülemineamiseks.

Dokumendihaldussüsteemi väljatöötamise ajendiks oli tõhustada kantselei tööd ja kiirendada asjaajamist, samuti anda juhtidele parem ülevaade nende vastutusalas toimuvast, luua võimalused õiguskantsleri tegevusest vajalike statistiliste andmete kogumiseks ning luua kõikidele ametnikele ligipääs dokumendihaldussüsteemile ja digitaalarhiivile. Dokumendihaldussüsteemi uuendamise põhimõteteks olid lihtsus ja kasutajasõbralikkus. Uue süsteemi käivitumisel muutub kantselei asjaajamise kord ning dokumentide menetlemisel on tugi- ja põhifunktsioonil erinevad lähtekohad. Kui tugifunktsiooni asjaajamise põhialused suures osas ei muutu, siis põhifunktsiooni asjaajamine muutub asjapõhiseks, mida praktiseerivad täna näiteks kohtud ja prokuratuurid. Kulutused dokumendihalduse tarkavarale olid üle 200 tuhande krooni.

Uue dokumendihaldussüsteemi käivitumise tulemusel:

- dokumendihalduse infosüsteem võimaldab kuni 100 üheaegset kasutajat ning on tsentraalse andmehoidlaga;
- dokumentidega seotud asjaajamist saab toimetada digitaalselt;
- kõik dokumendi versioonid säilivad ja on tagantjärele kättesaadavad;
- kasutajaliides on mugav;
- süsteem võimaldab aruandlust ja statistikat;
- dokumendi registreerimisel on võimalik lähtuvalt dokumendi iseloomust määrata talle sobiv profiil;
- dokumentidele ligipääsu õiguseid on võimalik määrata paindlikult. Saab määrata kasutajate ning kasutajagruppide kaupa dokumentidele ligipääsu;
- dokumente saab otsida kõigi tema andmete järgi;
- dokumendiregistrile on loodud WEBi põhine kasutajaliides registri kannete avalikustamiseks õiguskantsleri kodulehel;
- süsteem ühildub enamlevinud gruppitöö vahenditega või võimaldab seda ise.

8.5.2 Õiguskantsleri koduleht

Jätkus õiguskantsleri kodulehe jooksev korrastamine ja täiendamine uute materjalidega. Rohkem pöörati tähelepanu kodulehe avalehel regulaarselt uuendatavate “Nädala sündmuse“ uudistekstide operatiivsusele ja sisukusele. Alustati kodulehe uue kujunduse loomist.

8.6 Avalikud suhted

8.6.1 Suhted teiste institutsioonidega

Kantselei arendas 2004. aastal edasi koostööd teiste põhiseaduslike institutsioonidega, eelkõige Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministriumitega. Samuti jätkus koostöö teiste koostööpartnerite ja kontrollitavate asutustega; kohalike omavalitsuste, erinevate sihtrühmade ja organisatsioonide ning kolmanda sektori esindajatega. Õiguskantsler saab oma töös olla edukas eelkõige siis, kui tema seisukohad ja ettepanekud lahenevad koostöös kontrollitavate institutsioonidega ja õiguskantsleri autoriteeti arvestades. Täpsem ülevaade suhetest teiste institutsioonidega on toodud 7. peatükki all.

8.6.2 Meediasuhted

8.6.2.1 Avalike suhete üldpõhimõtted

Õiguskantsler jätkas 2004. aastal avatud ja läbipaistvat, kodanikulähedast ning arusaadavat suhtlemist ajakirjanduse ja avalikkusega.

Õiguskantsleri meediasuhtluse põhimõtted on lihtsus ja hea ligipääsetavus ning võimalikult vähebürookraatlik suhtlemine ajakirjanikega, võimalusel vahetu intervjuude ja selgituste andmine, info hea kättesaadavus. Vastavalt õiguskantsleri menetluse võimalustele ning pädevusele saavad ajakirjanikud küsimustele ja teabenõuetele kiiresti vastused. Õiguskantsleri avalikud dokumendid, arvamused ja seisukohad on ajakirjanikele hästi kättesaadavad.

Avatuse põhimõtte kõrval hakati 2004. aastal töös meediaga üha enam rõhku panema professionaalsusele, õiguskantsleri sõnumi täpsusele ja õiguslikule kvaliteedile. Õiguskantsleri meediasuhtluses ja väljaannete valikul alustati 2004. aastal sobiva tasakaalu teadlikku väljakujundamist ühelt poolt tiheda info andmise, jõulisuse ja tulemuslikkuse ning, teisalt soliidse, väljapeetud ning põhiseaduslikule institutsioonile kohase PR-stiili vahel.

Avalikkuse ja ajakirjandusega avatud ja lihtsa, kuid samas kvaliteetsust tagava suhtlemise eesmärk on olnud inimeste parema informeerituse saavutamise põhiseaduse nõuetest ning põhiseaduslikest väärtustest Eesti ühiskonnas, isikute põhiõigustest ja vabadustest, õiguskantsleri tegevusest ning võimalustest oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole pöörduda.

Samuti on õiguskantsleril juba õiguskantsleri seadusest tulenev õigus vajadusel oma töö tulemuslikkuse ja ettepanekute täitmise saavutamiseks avalikustada oma nõudmisi ajakirjanduses.

Töö avalikkusega, õiguskantsleri tegevuse ning põhimõtete mõistmine avalikkuse poolt ja avalikkuse surve õiguspärase käitumise saavutamiseks ühiskonnas on olulised eeldused õiguskantsleri efektiivseks tööks. Õiguskantsler saab olla edukas vaid siis, kui teda arvestatakse. See omakorda on võimalik siis, kui avalikkus ja meedia teda usaldavad. Seega –

õiguskantsler on edukas siis, kui ta on hea avalike suhete töö kaudu saavutanud kõrge usaldusvääruse ja arvestatavuse.

2004. aastal kinnitati kantselei kommunikatsioonistrateegia ja kriisikommunikatsiooni juhend ning suhtekorralduskava aastaks 2004, mida praktikas ka täideti.

8.6.2.2 Statistiline ülevaade

Õiguskantsler saatis infoagentuuridele ja meediaväljaannetele aasta jooksul 41 pressiteadet õiguskantsleri teemadest ja tegevusest ning korraldas pressibriifingu.

Lisaks intensiivsemaks muutunud pressiteadetele alustati 2004. aastal ajakirjanikele temaatiliste memode koostamist õiguskantsleri tegevusest ning õiguslikest analüüsist parema arusaamise ja lihtsama haaratavuse eesmärgil.

Kantselei ETA-lt tellitud ülevabariigiline meediamonitooring andis otsingusõnadega “õiguskantsler Allar Jõks“ 2004. aasta kohta 1092 meediakajastust (eelmisel aastal 938 kajastust). Monitooring hõlmab ajakirjandusžanreid uudisest kuni autoriartiklini ning väljaannetest uudisteagentuurid, online-kanalid, info-, päeva-, nädala-, maakonna- ja linnalehed, ajakirjad, tele- ja raadiokanalite uudiste põhisaated. Üle tuhande kajastuse aastas on märkimisväärne hulk, mis näitab nii ajakirjanduse ja avalikkuse kasvavat huvi ja vajadust õiguskantsleri tegevuse ja sõnumi järele ühiskonnas kui ka õiguskantsleri meediatöö arenevat intensiivsust ja läbimõeldust.

Aasta jooksul ilmus kirjutavas pressis õiguskantsleri teemadel 60 põhjalikumad ja kandvamat kirjutist – õiguskantsleri artiklid, õiguskantsleriga tehtud pikemad intervjuud ja persooniportreed ning ajakirjanike poolt õiguskantsleri antud teemade ja materjalide põhjal kirjutatud artiklid. Nende hulgas oli 5 Allar Jõksi arvamslugu ja artiklit – kaitseväelaste jt avalike teenistujate sõnavabadusest Eesti Päevalehes, Tallinna ühistranspordi piletisüsteemist ja toimetulekutoetusest SL Õhtulehes, laste õigustest Lastekaitse Liidu häälekandja “Märka last“ kevadnumbris, puuetega inimestele seadusega antud õigustest Eesti Puuetega Inimeste Koja ajakirja “Sinuga“ detsembrinumbris; lisaks ka 1 õiguskantsleri nõuniku Mihkel Alliku artikkel politseiõigusest Eesti politsei ajakirjas “Politseileht“; samuti 3 õiguskantsleri eksklusiivsemat intervjuud ja 1 pikk persooniportree Postimehes. Õiguskantsler ning tema asetäitja-nõunik Aare Reenumägi, samuti nõunik Ida-Virumaal Igor Aljošin ning vanemnõunik Jüri Liventaal andsid erinevatele ajalehtedele üle vabariigi 19 suulist ja kirjalikku intervjuud.

Õiguskantsler muutus üha enam tsiteeritavaks – aasta jooksul avaldas ajakirjandus hulgaliselt tema tsitaate ja lausungeid vastavates rubriikides. Õiguskantsleri teemad jõudsid ajalehtede mitmetesse juhtkirjadesse.

2004. aastal sagesid õiguskantsleri esinemised nii eesti- kui ka venekeelsetes tele- ja raadiokanalites. Eetris oli 28 õiguskantsleri raadiointervjuud ja -saadet õiguskantsleri teemadel, sealhulgas 1 pikem stuudiointervjuu Vikerraadio otsesaates “Päevasüda“, 1 tunniajaline otsesaade “Argipäev“ Vikerraadios ning tunniajaline stuudiovestlus “Nädala tegija“ Kuku Raadios. Õiguskantsler andis 51 teleintervjuud, sealhulgas 3 pikemat stuudiointervjuud ETV saadetes “Aeg Luubis“ ja “Aktuaalne Kaamera“ ning TV 3 saates “Koosolek“; eetris oli pikem õiguskantsleri institutsiooni tutvustav saatelõik ETV saates “Parlament“ ning saade “Hoogu juurde“ Kanal 2-s.

Õiguskantsler pani senisest suuremat rõhku oma tegevuse kajastamisele maakonna- ja kohalikes ajalehtedes. Õiguskantsleri kontrollkäikudest kohalike omavalitsuste asutustesse

informeeriti kohalikke toimetusi ning anti ajakirjanikele võimalus kontrollkäike kajastada. Ilmusid pikemad õiguskantsleri tegevust tutvustavad artiklid Ida-Virumaa ning Narva ja Sillamäe lehtedes; Viru-, Pärnu-, Viljandi-, Järva- ja Saaremaa ajakirjanduses, Lõuna-Eesti ja Põlvamaa lehtedes jm.

2004. aastal tihenesid kontaktid venekeelse ajakirjandusega, eriti telejaamaga Pervõi Baltiiskii Kanal ning väljaannetega “Molodjož Estonii“, “Delovõje Vedomosti“, “Vesti Dnja“, “MK Estonia“, “Infopress“ jt, samuti Ida-Virumaa venekeelsete väljaannetega.

Õiguskantsleri institutsiooni tutvustav peatükk ilmus Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse poolt 2004. aastal välja antud kogumikus “Kodaniku käsiraamat“.

Kantselei jätkas koostööd Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajakirjaga “Juridica“. 2004. aastal ilmus ajakirja erinumber (VII/2004) õiguskantsleri korraldatud politsei- ja korrakaitseõiguse konverentsi “POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“ materjalidest, milles avaldati ka õiguskantsleri nõunike pikemad õiguslased artiklid – Katri Jaanimägi “Politsei sisemise rahu tagajana“ ning Berit Aaviksoo “Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses“.

“Juridica“ numbris V/2004 avaldati õiguskantsleri nõuniku Ave Henbergi õigusartikkel “Tööõigus ja põhiseadus“ ning õiguskantsleri asetäitja-nõuniku Madis Ernitsa uurimus “Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses“.

2004. aastal välja antud “Haldusmenetluse käsiraamatu“ autorite kollektiivi kuulus õiguskantsleri nõunik Nele Parrest, kes kirjutas mitmed haldusmenetlust käsitlevad peatükid.

Õiguskantsler arendas 2004. aastal edasi ka meediasuhteid Euroopa Liidu tasandil. Euroopa ombudsmanide ingliskeelse väljaande “European Ombudsmen Newsletter“ 2004. aasta oktoobrikuu numbris avaldati Eesti õiguskantsleri artikkel “Ombudsmani roll ühendatud Euroopas“. Samuti saatis õiguskantsler ajakirjandusmaterjale ombudsmanide virtuaalsele ajalehele Ombudsman Daily News, mis võimaldab ombudsmanide sidusvõrgu liikmetel saada informatsiooni ombudsmanide ning analoogsete institutsioonide tegevuse kohta nii Euroopa Liidus kui ka väljaspool seda.

8.6.2.3 Avaliku suhtluse tulemused

Õiguskantsleri avalike suhete läbimõeldud strateegia ja taktika tulemusel on süvenenud head suhted ajakirjandusega. Säilinud on õiguskantsleri hea maine, tõusnud on usaldusväärsus kodanike ning autoriteet kontrollitavate institutsioonide silmis. Ajakirjanikelt ja avalikkuselt saadud tagasiside põhjal on õiguskantsleri meediatekstitid ning sõnum muutunud selgemaks, täpsemaks, otsustavamaks. Õiguskantsler on osutunud ajakirjanike poolt hinnatud intervjuueeritavaks ja vestluspartneriks. Kontrollitavad asutused ja institutsioonid täidavad üha enam õiguskantsleri ettepanekuid.

Turu-uuringute AS poolt ajakirjanike seas läbi viidud küsitluse „Ettevõtete ja asutuste suhted meediaga 2004“ põhjal hindasid ajakirjanikud avaliku sektori asutustest kõige kõrgemalt õiguskantsleri suhtekorraldustöö professionaalsust.

Õiguskantsleri avatud ning sihtrühmi ja väljaandeid läbimõeldult haarava suhtekorralduse ja meediatöö tulemuslikkusest annavad kinnitust muu hulgas ka järgmised näitajad.

Kodanikelt saabus 2004. aastal õiguskantslerile 2352 avaldust, see on ligi 400 avaldust rohkem kui 2003. aastal. Suurenenud avalduste hulk on osalt kindlasti ka õiguskantsleri tegevuse pideva avalikustamise ja selgitamise tulemus.

Õiguskantsleri avalike suhete hindamisel on oluline õiguskantsleri usaldusväärsus. Kui 2003. aastal usaldas õiguskantslerit 67% küsitletutest, siis 2004. aasta lõpuks oli õiguskantsleri usaldusväärsus Turu-uuringute AS küsitlustulemuste põhjal tõusnud 76%-ni. Sellega ületas õiguskantsler oma tegevuse arengukavas aastateks 2003-2007 seatud eesmärgi – saavutada 75 % elanikkonna usaldus.

Samas ei ole Eesti elanike teadmised õiguskantsleri pädevusest ja ülesannetest ning rollist teiste järelevalve- ja õiguskaitseinstitutionide seas täna veel kaugelki piisavad. Eriti vajavad edasist selgitamist seadusega õiguskantslerile alates 01.01.2004 antud uued funktsioonid – järelevalve põhiõiguste ja vabaduste ning hea halduse tava järgimise üle kohalikes omavalitsustes ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute tegevuses. Samuti on avalikkusele seni veel üsna teadmata õiguskantsleri ülesanne viia läbi lepitusmenetlust diskrimineerimisjuhtumite korral.

Ka 2004. aastal pöördui õiguskantsleri poole kaebustega, mille lahendamine ei kuulu otseselt õiguskantsleri pädevusse. Niisuguste avalduste hulk, kus valdavalt sooviti selgitusi õigusaktide ja õiguslike probleemide kohta, on viimase paari aasta lõikes veidi suurenenud, moodustades ca 66% avalduste üldarvust.

Kõik need on asjaolud, mida tuleb arvestada õiguskantsleri avalike suhete ja meediatöö edasisel kavandamisel.

8.6.3 Kantseleisisene suhtekorraldus

Õiguskantsleri Kantselei sisekommunikatsioonis pandi 2004. aastal alus süsteemsele ning korrastatud siseinfo liikumisele.

Töötati välja üks kord nädalas kantselei siselisti saadetava Nädalainfo struktuur ning siseinfo laekumise juhend. Avalike suhete nõunik alustas 2004. aasta sügisest koostama ja laiali saatma Nädalainfot, mis sisaldab kantselei ametnikele nädala kohta vajalikku teavet avalikustamisele ja meedias avaldamisele minevatest ning avaldatud materjalidest, õiguskantsleri ja juhtkonna töö- ja esindusülesannetest, väljasaadetud õiguskantsleri vastustest, seisukohtadest ja ettepanekutest ning olulisematest menetluses olevatest kaasustest, töönoupidamistest, lähetustest ja koolitustest, personaliinfost ning operatiivsetest töökorralduslikest asjadest.

Lisaks Nädalainfole sai 2004. aastal alguse ka kantselei ametnike pidevam ja laiaulatuslikum informeerimine õiguskantsleri tegevuse ja teemade meediakajastustest ning õiguskantsleri töötajate jaoks tööga seonduvalt olulistest ühiskonnas toimuvatest sündmustest ja arengutest.

2004. aasta lõpukuudel viidi kantseleis läbi ametnike küsitlus siseinfo liikumise hindamiseks. Küsitlusest tehtud kokkuvõtte andis olulist tagasisidet ja informatsiooni avalike suhete nõunikule, teistele infoleviga seotud ametnikele ning juhtkonnale kantselei ametnike suhtumiste ja vajaduste kohta informatsiooni saamisel, mis võimaldas teha sisemiseks töökorralduseks ja organisatsiooni vajaduste mõistmiseks olulisi järeldusi.

Ametnike suhtlust ja ühtset meeskonnatunnetust süvendas suve- ja talvapäevade traditsiooni jätkamine, samuti osalemine spordiühingu "Kalev" korraldatud ministeeriumite vahelistel jalgpalli- ja korvpalliturniiridel. Edukaid töösaavutusi ning kantselei tegevuse olulisi etappe tähistati ühiste sportlike jõukatsumistega keeglisaalis.

Kantseleis hakati enam tähelepanu pöörama ja väärtustama töötajate andeid, eeldusi ja huvisid väljaspool juriidilist eriala. 2004. aastal korraldati kantseleisisene fotokonkurss “Päev meie majas“, kuhu ametnikud esitasid fotosid huvitavatest hetkedest ja rakurssidest õiguskantsleri ja kantselei igapäevatoos. Parimatele fotodele said osaks auhinnad ning kõigist konkursile laekunud fotodest pandi kantseleisse üles püsinäitus, mis osutus huvitavaks ekspositsiooniks ka kantselei külalistele.

Kantseleisisiseses suhtekorralduses ei saa hea töömeeleolu, omavahelise meeldiva õhkkonna ja motivatsiooni loomisel alahinnata ka ühiseid kultuuriüritusi – kontsertide ja näituste külastusi. Kantselei ametnikud külastasid 4. novembril Eesti Lastekaitse Liidu ning ajakirja “Pere ja Kodu“ korraldatud heategevuskontserti “Märka Last“ Estonia Kontserdisaalis, mille tulu annetati sihtotstarbeliselt hooldusperedes kasvavatele lastele spordirõivaste ja spordivahendite muretsemiseks. Esimest aastat tähistati jõulupühi ühise teatrikülastusega Linnateatri etendusele “Vincent“, millega pandi alus traditsioonile tähistada jõule teatrikülastusega.

8.7 Rahvusvahelised suhted

2004. aasta oli õiguskantslerile aktiivne rahvusvaheliste koostööprojektide algatamise ning teiste riikide ombudsmanide ja õiguskantsleritega koostöö edendamise aasta.

Jaanuari alguses käivitus Phare Twinning Light programmi raames viiekuuline koostööprojekt Suurbritannia Ühendatud Kuningriigiga “Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine“. Oktoobris külastati vangistusõiguse täiendkoolituse eesmärgil Soome ombudsmani bürood. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi toetusel viidi detsembris läbi kantselei ja Justiitsministeeriumi ametnikele vangistusõiguse alane koolitusseminar. Alates detsembrist osaleb kantselei Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammi raames algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustiku projektis.

2004. aasta kevadel jätkus iga-aastase õiguskantsleri teaduskonverentsi läbiviimise tava koostöös Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondiga. Konverentsi eesmärgiks on olnud juhtida tähelepanu olulistele probleemidele Eesti õiguskorras. Seekord keskenduti politsei- ja korrakaitseõiguse probleemidele.

Toimusid koostöökohtumised naaberriikide – Läti, Rootsi ja Soome – õiguskantslerite ja ombudsmanidega. Õiguskantsler osales nii Venemaa inimõiguste volinike kui ka Jordaania kõrgete riigiametnike koolitamises.

8.7.1 Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega

8.7.1.1 Euroopa Ombudsman

Jätkusid õiguskantsleri head koostöösuhteid Euroopa ametivenna – Euroopa Ombudsmaniga, kelle ülesandeks on menetleda kaebusi väärhalduse kohta Euroopa Liidu institutsioonides ja asutustes. Nendeks institutsioonideks on näiteks Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament. Ühenduse asutuste hulka, mille tegevust tal on õigus uurida, kuuluvad näiteks ka Euroopa Keskkonnaagentuur ning Euroopa Töötervishoiu ja Tööohutuse Agentuur. Tema pädevusalast jäävad välja ainult oma õiguslikes raamidest tegutsevad Euroopa Kohus ja esimese astme kohus.

Lisaks eelpool nimetatud ametiülesannetele on Euroopa Ombudsman andnud oma suure panuse koostöö arendamisele Euroopa Liidu liikmesriikide ombudsmanide vahel. Loodud on

liikmesriikide ombudsmanide kontaktisikute teabevõrk ning siseveeb. Eesti õiguskantsler on aktiivselt osalenud oma kontaktisikute kaudu nii teabevõrgu töös kui ka teinud kaastööd Euroopa Ombudsmani poolt väljaantavas ajakirjas “European Ombudsmen Newsletter“. 2004. aastal ilmus ajakirjas õiguskantsleri artikkel “Ombudsmani roll ühendatud Euroopas“ ning ombudsmanide kontaktisikute siseveebis avaldati tema artikkel “Õiguskantsler – ombudsman ja põhiseaduse järelevalvaja“.

8.7.1.2 Euroopa Komisjoni Meeste ja Naiste Võrdõiguslikkuse Nõuandev Komitee

Alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga on õiguskantsleri esindaja Euroopa Komisjoni Meeste ja Naiste Võrdõiguslikkuse Nõuandvas Komitees täieõiguslik liige. Õiguskantsleri esindaja komitees on I osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik Eve Liblik, kes valiti 2005. aastast täitma komitee asepresidendi ülesandeid. Komitee korralised istungid toimuvad kaks korda aastas Brüsselis.

8.7.1.3 Rahvusvaheline Ombudsmani Instituut

Rahvusvaheline Ombudsmani Instituut (International Ombudsman Institute, edaspidi I.O.I.) loodi 1978. aastal rahvusvahelise mittetulundusliku ombudsmanide ühendusena. I.O.I. eesmärkideks on aidata kaasa ombudsmani institutsiooni ülemaailmsele edendamisele, ombudsmanide koolitamisele ja nende vahelise teabevahetuse parendamisele ning soodustada ombudsmani institutsioonides uurimis- ja teadustööd. I.O.I. ühendab ombudsmani institutsioone paljudest riikidest, hõlmates kõiki maailmajagusid. Eesti õiguskantsler on olnud I.O.I. täieõiguslik liige alates 2001. aastast.

Septembris toimus Québecis I.O.I. ombudsmanide VIII konverents, mille peateemaks oli suurenenud rahvusvahelise terrorismiohuga kaasnenud turvameetmete karmistamine ja sellest tulenev oht demokraatlikule korrale ning inimõigustele ja vabadustele. Konverentsil arutati ombudsmani rolli inimõiguste kaitsel suurenenud terrorismiohus ning kuulati erinevate riikide ombudsmanide seisukohti. Õiguskantsler Allar Jõks osales inimõiguste ja vabaduste töörühmas, mis käsitles inimõiguste valdkonnas toimuvaid arenguid maailmas.

8.7.1.4 Läänemeremaade Nõukogu

Jätkus ombudsmanide ja õiguskantslerite koostöö Läänemeremaade Nõukogu raames. Novembris toimus Poola ombudsmani korraldamisel Varssavis Läänemeremaade Nõukogu ombudsmanide 4. koostööseminar teemal “Ombudsman ja tänapäeva kõrvalekaldeid perekonnas“. Seminari alateemadeks olid lapse kaitsmine tema väärkuse ja privaatsusõiguse rikkumise eest, alaealise kaitse perevägivalla eest, pedofiilia probleemid ning avalike institutsioonide sekkumine pereõigusesse. Seminari üks eesmärke oli ühendada erinevate institutsioonide jõupingutused lapse õiguste kaitsel. Varssavi seminarist olid kutsutud osa võtma nii riiklike kui ka rahvusvaheliste institutsioonide ning valitsusväliste organisatsioonide esindajad. Õiguskantsler Allar Jõks osales seminari diskussioonides ning esines sõnavõtuga Eesti õiguskantsleri kogemustest lapse õiguste kaitsmisel.

Eelnevad Läänemeremaade ombudsmanide koostööseminarid toimusid 2003. aastal Tallinnas, 2002. aastal Peterburis ja 2001. aastal Kopenhaagenis.

8.7.1.5 Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond

Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., edaspidi IRZ) asutati 1992. aastal mittetulundusühinguna ning selle tegevusi rahastatakse suures osas Saksamaa Liitvabariigi Justiitsministeeriumi eelarvest ja Euroopa Liidu programmidest. Fondi eesmärk on edendada rahvusvahelist õiguskoostööd ning aidata kaasa partnerriikide õigussüsteemide arendamisele, pakkudes selleks nii ekspertabi kui ka koolitusi.

Õiguskantsler on IRZ-iga koostööd teinud alates 2003. aastast. IRZ-i toel on teoks saanud õiguskantsleri teaduskonverentsid, korraldatud on koolitusseminare ja õigusteaduslikke ekspertiise. 2004. aastal toimusid IRZ-i toel õiguskantsleri teaduskonverents “POLITSEI.ÕIGUS.RIIK” ja vangistusõiguslane koolitusseminar ning valmis eradotsendi dr Martin Borowski õigusanalüüs teemal “Südametunnistuse, mõtte- ja usuvabadus Eesti põhiseaduses”.

Detsembri keskel leidis kantseleis aset viiepäevane vangistusõiguslane koolitusseminar “Vabaduskaotusliku karistuse ja eelvangistuse täideviimine õigusriigis – kinnipeetute põhiõiguste kaitse”. Koolitusseminari viisid läbi Berliini Justiitsministeeriumi kantsler Christoph Flüge ja Berliini noortevangla direktor Marius Fiedler ning sellel osalesid nii kantselei kui ka Justiitsministeeriumi asjaomased ametnikud. Koolitusseminaril käsitleti järgmisi põhiteemasid:

- vangistuse aluspõhimõtted Saksamaal;
- *ultima ratio* põhimõte, kollektiivne vs. individuaalne korrektsioon;
- kriminaaltäite igapäevafilosoofia Saksamaal, kinnipeetavate staatus, julgeoleku kolm sammast, tüüpiline vangistuse kulg vastuvõtmisest vabastamiseni, individuaalne täitmiskava;
- noorte ja naiste vangistuse täideviimine;
- õiguskaitsevahendid, kaebe- ja petitsoonisüsteem, kohtulik menetlus vahistamise ja vangistuse korral;
- turvalisuse ja korra alalhoidmise, proportsionaalsuse põhimõte, korrektsioon ja järelmenetlus, distsiplinaarõigus kui *ultima ratio*;
- kinnipeetava rahalised vahendid, valdus kambris olevale ja hoiul olevale, vaba aeg.

Vangistusõiguse koolituse jätkuprojektina toimub 2005. aastal õppereis Saksamaa kinnipidamisasutustesse.

8.7.1.6 Euroopa Vähemusrahvuste Keskus

Õiguskantsler on loonud head koostöösuhted Euroopa Vähemusrahvuste Keskusega (European Centre for Minority Issues, edaspidi ECMI). ECMI edendab vähemusrahvuste õigusi, nõustab partnerorganisatsioone vähemusrahvuste õiguste küsimustes ja teostab praktilisi uurimistöid vähemusrahvuste olukorrast Euroopa riikides. Eesti õiguskantsleri ametnikkond on osalenud mitmetel ECMI poolt korraldatavatel koolitusseminaridel ning õppereisidel.

Novembris osales õiguskantsleri nõuniku kt Kristiina Albi kuuepäevasel õppereisil Flensburgi. Õppereisi eesmärk oli ombudsmanide institutsioonide vahelise võrgustiku arendamine, tutvumine Taani-Saksa piiriäärse regiooni kogemustega vähemuste ja üldisemalt inimõiguste kaitsel ning saada teavet ja oskusi Euroopa ja rahvusvahelise inimõiguste standardite rakendamisel.

8.7.2 Rahvusvahelised koostööprojektid

8.7.2.1 Phare Twinning Light

2004. aasta jaanuarist maini sai Phare Twinning Light programmi raames teoks viiekuuline koostööprojekt Suurbritannia Ühendatud Kuningriigiga “Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine” (EE03/IB/TWP/JHA/03). Õiguskantsleri seaduse muutmise seadusega, mis jõustus 01.01.2004, anti õiguskantslerile muuhulgas pädevus viia läbi lepitusmenetlus eraõiguslike isikute diskrimineerimisvaidluses. Sellest tulenevalt oli projekti eesmärk suurendada õiguskantsleri ametkonna haldussuutlikkust õiguskantslerile

pandud uue ülesande täitmiseks. Projekti eelarveline maht oli kokku 1,32 miljonit krooni, millest Eesti-poolne kaasfinantseerimine moodustas 0,43 miljonit krooni.

Koostööprojekti raames viibis kantseleis veebruarist maini Põhja-Iirimaa Võrdõiguslikkuse Komisjoni ekspert Geraldine Scullion, kelle ülesandeks oli viia läbi Euroopa Liidu õiguse koolitus ja kaasusõpe võrdõiguslikkuse kontekstis, korraldada õppereisid Iirimaa ja Põhja-Iirimaa ning Euroopa Liidu vastavatesse institutsioonidesse, koostada kantseleile käsiraamat diskrimineerimisvaidluste lahendamiseks ning diskrimineerimisalase õiguskirjanduse nimekiri kantselei raamatukogu täiendamiseks.

Projekti lõppedes olid kõik seatud eesmärgid saavutatud:

- Euroopa Liidu õiguse koolitus toimus seitsmel päeval 4-tunniste sessioonidega ning nendel osales kokku 17 kantselei ametnikku;
- 10 kantselei ametnikku tutvus kahel 5-päevasel õppevisiidil Iirimaa ja Põhja-Iirimaa lepitusmenetlust toimetavate ja diskrimineerimisvaidlusi lahendavate asutuste kogemusega ning mittetulundusühenduste ja Euroopa Liidu institutsioonide tööga;
- koostati käsiraamat diskrimineerimisvaidluste läbiviimiseks;
- kantselei raamatukogu täienes 28 võrdõiguslikkuse küsimusi käsitleva raamatu võrra.

8.7.2.2 EuroNEB

Detsembris ühines kantselei Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammiga algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustiku projektiga (European Network of Specialised Equality Bodies, edaspidi EuroNEB). Projekt kestab detsembrist 2004 kuni novembrini 2006 ning selles osaleb kokku 24 organisatsiooni 21-st Euroopa Liidu liikmesriigist. Projekti põhieesmärk on parandada võrdõiguslikkust edendavate asutuste vahelist teabevahetust, toetada liikmesriikide ja Euroopa Liidu vastavate institutsioonide koostööd ning ühtlustada Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja rakendamise praktikat erinevates liikmesriikides. EuroNEB-i koostöövormideks on aastakoosolekud, töögrupid, koolitused ja elektrooniline teabevahetuse infosüsteem. Kokku luuakse neli töögruppi järgmistes valdkondades: teabevahetuse edendamine, strateegiline rakendamine, dünaamiline tõlgendamine ja poliitika kujundamine.

8.7.3 Konverentsid ja seminarid

8.7.3.1 "POLITSEI.ÕIGUS.RIIK"

Õiguskantsler korraldas 07.05.2004 koostöös IRZ-iga teaduskonverentsi POLITSEI.ÕIGUS.RIIK, mis keskendus politsei- ja korrakaitseõiguse temaatikale.

Õiguskantsleri teaduskonverentsi eesmärk oli tekitada diskussioon korrakaitseõiguse käsitlemise väljaarendamiseks ning arutada politseiõiguse kitsaskohti. Konverentsi teemat ajendas valima Eesti hetkeolukord politsei- ja korrakaitseõiguses. Eestis puudub seadus, mis määratleks täpsemalt avaliku korra mõiste ja politsei tegevuse avaliku korra kaitsel. Valdades ja linnades kehtivad avaliku korra eeskirjad on sisuliselt vastu võetud ilma seadusliku aluseta.

Avaliku korra tagamist on seni peetud üksnes politsei ülesandeks. See on aga aegunud käsitus ning korra ja turvalisuse kaitse peab olema ka teiste korrakaitse- ning riikliku järelevalve asutuste ülesanne, laiemalt iga ühiskonnaliikme ülesanne. Samas puudub seadus, mis sätestaks ühtsed alused kõigi korrakaitseasutuste koordineeritud tegevuseks ning annaks ühiskonnaliikmetele volitused sekkuda korrarikkumiste puhul.

Avaliku korra tagamine on suures osas ennetav tegevus. Kuritegevuse ennetamise süsteemile on tegelikkuses alus pandud, kuid nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil on see toimunud ilma kindla õigusliku aluseta.

Lähtuvalt temaatika probleemkohtadest oli konverents jagatud kolmeks teaduslike ettekannete blokiks ning paneeldiskussiooniks. Ettekannete teemad olid:

- politsei- ja korraõiguse hetkeolukord;
- politsei- ja korraõiguse põhiseaduslikud ning euroopaõiguslikud raamid;
- politsei- ja korraõiguse tulevik – väljavaated ja arenguteed.

Konverentsile kutsuti esinema ja teemadeplokke modereerima Eesti tipp-poliitikud ning Eesti ja Saksa juhtivad õigusteadlased ja juristid. Konverentsi avasõnad ütlesid õiguskantsler Allar Jõks, siseminister Margus Leivo ja IRZ direktor Matthias Weckerling. Teemade blokke modereerisid Riigikogu õiguskomisjoni esimees Märt Rask, Riigikohtu kohtunik dr Julia Laffranque, Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu ja riigisekretär Heiki Loot. Ettekanded esitasid Riigikohtu kohtunik prof Indrek Koolmeister, prof dr Holger Schwemer (Hamburg), õiguskantsleri nõunik Katri Jaanimägi, talituse juhataja Saksa Liitvabariigi siseministeeriumis Michael Niemeier (Berliin), Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik Oliver Kask ning prof dr Friedrich Schoch (Freiburg).

Konverentsi temaatiliste artiklite ja ettekannete põhjal andis kirjastus Juridica koostöös kantsleiga välja erinumbri.

8.7.3.2 Õiguskantsleri osalemised konverentsidel ja seminaridel

2004. aastal osales õiguskantsler õppejõuna mitmel konverentsil ja seminaril, et tutvustada Eesti õiguskantsleri institutsiooni mudelit ning koolitada teiste riikide ombudsmane ja kõrgeimaid ametnikke inimõiguste küsimustes.

Veebruaris osales õiguskantsler Rootsi Parlamendi spiikri kutsel Stockholmis seminaril “Parlamentarse kontrolli ja ombudsmanide tulevikuväljakutsed“. Seminar korraldati Rootsi Parlamendi ombudsmani Claes Eklundhi auks, kelle ametiaeg lõppes 2003. aastal. Õiguskantsler võttis aktiivselt osa seminaril paneeldiskussioonidest.

Maikuu viibis õiguskantsler St Peterburi humanitaar- ja politoloogiakeskuse “Strateegia“ kutsel Venemaal, et osaleda õppejõuna seminaril “Ombudsman ja inimõigused“ Vene Föderatsiooni inimõiguste volinike kvalifikatsioonitõstmise kursuste raames. Õiguskantsler pidas seminaril Vene Föderatsiooni inimõiguste volinike ametkondade töötajatele loengu teemal, kuidas ombudsmani tegevuses tõhusalt kaitsta inimõigusi. Seminar toimus Makarturovi Fondi toetusel.

Oktoobri alguses võttis õiguskantsler Taani Välisministeeriumi kutsel ning Taani ombudsmani ettepanekul osa ombudsmanide konverentsist Ammanis. Õiguskantsler tegi konverentsil ettekande, tutvustades õiguskantsleri Eesti mudelit ning jagades kogemusi ombudsmani tööst Eestis. Ombudsmanide konverents korraldati Taani-Jordaania koostööprojekti raames ning korraldajate poolsele finantseerimisele. Koostööprojekti eesmärk oli analüüsida võimalusi ja tingimusi Jordaanias ning sealsetes lähiregioonides ombudsmani institutsiooni loomiseks. Konverentsil kuulati Põhjamaade – Taani, Norra, Eesti – ombudsmanide ning mitmete teiste esinejate ettekandeid ning arutleti ombudsmani institutsiooni õiguslike aluste ja tegevusvaldkondade üle erinevates ühiskondades. Konverentsist võtsid osa Jordaanias parlamendi ja valitsuse, õigusinstitutsioonide, meedia ning tsiviilühiskonna esindajad. Konverentsile olid kutsutud ka valitsuse ametlikud esindajad Süüriast, Liibanonist, Palestiinast, Egiptusest ja Jeemenist.

8.7.4 Õiguskantsleri koostöö välisriikide õiguskantslerite ja ombudsmanidega ning teiste kõrgete riigiametnikega

2004. aastal jätkas õiguskantsler heade koostöösuhete arendamist teiste riikide ombudsmanide ja õiguskantsleritega.

Rootsi õiguskantsleri kutsel kohtusid mai keskel Stockholmis Rootsi, Soome ja Eesti õiguskantslerid. Selline kolme riigi õiguskantslerite omavaheline töökohtumine toimus esmakordselt. Kohtumisel andsid õiguskantslerid ülevaate oma riigi viimastest arengutest ja olulistest sündmustest riigi õiguskorras ning õiguskantsleri töövaldkonnas. Töökohtumisel käsitleti Euroopa inimõiguste harta järelevalve küsimusi ning arutleti õiguskantsleri ja ombudsmani institutsiooni rolli üle Euroopa Liidus. Samuti diskuteeriti, millised raamid peaksid olema kohtute üle teostataval järelevalvel, pidades silmas kohtute sõltumatust. Teemaks oli ka kolme riigi õigussüsteemide usaldusväärsus ning õiguskantsleri võimalused selle suurendamisel.

Läti Rahvusliku Inimõiguste Büroo direktori (Läti ombudsman) kutsel külastas oktoobris õiguskantsler seitsmeliikmelise kantselei ametnike delegatsiooniga Läti Rahvuslikku Inimõiguste bürood. Iga-aastased töö- ja koostöö edendamise kohtumised naaberriigi ametivennaga on muutunud heaks traditsiooniks. Kohtumisel anti ülevaade oma riigi inimõiguste olukorrast ja viimase aasta arengutest ametkondade töös ning arutleti ombudsmani rolli üle lapse õiguste kaitsmisel.

Konstrukttiivne koostöö jätkus ka kolmanda naaberriigi – Soome – ombudsmaniga. Oktoobris osalesid õiguskantsleri nõunikud Enn Markvart, Heldin Vahtra ja Margit Sarv kolmepäevasel õppereisil Soome ombudsmani juurde. Õppereisil tutvuti Soome vangistusõigusega ning

Soome ombudsmani järelevalvetegevusega kinnipidamisasutuste üle. Õiguskantsleri nõunikud osalesid vaatlajatena Soome ombudsmani korralisel kontrollkäigul Vantaa Vanglasse.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Õiguskantsleri Kantselei direktori ülesannetes

II OSA. ÕIGUSKANTSLERI HINNANG SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA JA ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUSEST SISEAUDITI KORRALDAMISEL

1. HINNANG SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA

Õiguskantslerina hindan Õiguskantsleri Kantselei sisekontrollisüsteemi toimivaks. Õiguskantsleri Kantselei sisekontrollisüsteemi rakendamisel on järgitud kehtivaid õigusakte ja rahvusvaheliselt üldtunnustatud standardeid. Hinnang sisekontrollisüsteemile põhineb muu hulgas siseauditi ja väliste hindajate auditiaruannetes toodud informatsioonil ja riskide hindamise tulemustel.

Õiguskantsleri Kantseleis on kehtestatud õigusaktidest tulenevad ning asutusesisesed vajalikud protseduurireeglid, mille täitmist jälgitakse. Tagatud on kohustuste lahusus asutuse funktsioonide täitmisel, tehingute dokumenteerimine ja autoriseerimine ning toimib järelevalve.

2. ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUSEST SISEAUDITI KORRALDAMISEL

Õiguskantsleri Kantselei lähtub siseauditi töö korraldamisel Vabariigi Valitsuse 18.10.2000 määruses nr 329 "Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded"⁵ kirjeldatud põhimõtetest. Siseaudiitori ülesanded on õiguskantsleri 23.11.2004 käskkirjaga nr 28 kinnitatud ametijuhendi alusel pandud õiguskantsleri vanemnõunikule finantsküsimustes. Siseaudiitori ülesannete täitmiseks õiguskantsleri vanemnõunik:

- koostab Õiguskantsleri Kantselei auditeerimise strateegia ja iga-aastase tööplaani;
- analüüsib ja hindab Õiguskantsleri Kantselei töökorraldust ja tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kooskõlastatud protseduurireeglitele ning kehtivatele õigusaktidele;
- analüüsib ja hindab Õiguskantsleri Kantselei eelarve koostamise, finantsaruandluse ning raamatupidamiskorralduse efektiivsust ja õiguspärasust;
- auditeerib Õiguskantsleri Kantselei raamatupidamise igapäevast tegevust ning kontrollib sõlmitud tehingute vastavust kehtivatele õigusaktidele;
- teostab järelekontrolli;
- analüüsib ja hindab Õiguskantsleri Kantseleis rakendatavaid kontrollimehhanisme;
- teeb ettepanekuid ning nõustab õiguskantslerit ja Õiguskantsleri Kantseleid sisekontrolli- ja juhtimissüsteemi täiustamisel.

Siseaudiitorile on tagatud tööks vajalikud tingimused, ligipääs tööks vajalikule informatsioonile ja funktsionaalne sõltumatus asutuse ülejäänud tööst.

Siseaudiitori tegevuse tulemusena on suurenenud õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei ametnikkonna kindlustunne, et rakendatavad juhtimis- ja kontrollimeetmed on suunatud õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei eesmärkide saavutamisele, on küllaldased ega ole üleliigsed, Õiguskantsleri Kantselei raamatupidamine vastab raamatupidamise heale tavale, Õiguskantsleri Kantselei tegevus on seaduspärane, Õiguskantsleri Kantselei varad on kaitstud raiskamise, ebasihipärase kasutamise, pettuste ja ebakompetentsest juhtimisest jms tingitud

⁵ RT I 2000, 79, 503; 2003, 32, 204

kahju eest, tegevus on säästlik, tõhus ja mõjus ning on tagatud teenuste kõrge kvaliteet ning tegevust kajastav juhtimis- ja finantsinformatsioon on usaldusväärne, tõene ja õigeaegne.

15.11.-15.12.2004 viis siseaudiitor Ilmar Selge läbi Õiguskantsleri Kantselei lähetuskulude aruannete ning õiguskantsleri siseriiklike lähetuste korralduste ja välislähetuskäskkirjade auditi. Auditi eesmärk oli tagada seaduste ja nende rakendusaktide ning raamatupidamise hea tava järgimine. Audit hõlmas kõiki lähetuskulude aruandeid ning õiguskantsleri siseriiklike lähetuste korraldusi ja välislähetuskäskkirju 2004. aastal. Auditi käigus toimus väljavõtteline kontroll tõendusmaterjali alusel (sõidupiletid, aruandel olev viide alusdokumendile, taotluse olemasolu isikliku sõiduauto kulude kompenseerimiseks jne), millel peavad põhinema kõik lähetuskulude aruannetes esitatud kulude arvulised näitajad. Audit hõlmas ka lähetuskulude aruannete ning õiguskantsleri siseriiklike lähetuste korralduste ja välislähetuskäskkirjade analüüsi ja seisukohavõttu nende vormi ja sisu suhtes tervikuna.

Siseaudiitor oli seisukohal, et Õiguskantsleri Kantselei lähetuskulude aruanded kajastavad üldjoontes õigesti kontrollitava perioodi lähetuskulude arvestust ning rahade liikumist. Siiski tõi siseaudiitor välja vajaduse täiendada lähetuskulude aruande vormi, kontrollida tõhusamalt aruande esitamise tähtajast kinnipidamist, lisada isikliku sõiduauto kulude kompenseerimise taotlused aruannete juurde jms. Siseaudiitori ettepanekute alusel korrastati Õiguskantsleri Kantselei lähetustega seotud dokumentatsiooni.

Lisaks andis Õiguskantsleri Kantselei siseaudiitor vastavalt vajadusele konsultatsioone muudes raamatupidamisalastes küsimustes, nt maksustamisega seotud küsimused.

November-detsember 2004 viis AAB Audiitorteenused OÜ vannutatud audiitor Aadu Kaar läbi auditi personalikulude arvestuse korraldamisest Õiguskantsleri Kantseleis. Auditeeritav periood oli 01.01.-31.08.2004. Auditi eesmärk oli kontrollida Õiguskantsleri Kantselei raamatupidamise arvestuse õigsust ja korraldust personalikulu arvestuse osas. Auditi alusel korrastati Õiguskantsleri Kantselei personalikulu arvestust.

Allar Jõks

Õiguskantsler

III OSA. RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

1. TEGEVJUHTKONNA DEKLARATSIOON

Tegevjuhtkond kinnitab oma vastutust lehekülgedel 36 kuni 48 toodud 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande koostamise eest ja kinnitab oma parimas teadmises, et:

- 1) raamatupidamise aastaaruande koostamisel rakendatud arvestuspõhimõtted on vastavuses Eesti hea raamatupidamistavaga;
- 2) raamatupidamise aastaaruanne kajastab õigesti ja õiglaselt raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Kertti Päeva
Õiguskantsleri personalinõunik Kantselei direktori ülesannetes

25.04.2005

2. BILANSS			
kroonides			
	Lisa	31.12.2004	31.12.2003
Varad			
<i>Käibevara</i>			
Muud nõuded ja ettemaksed	2,4,7	196 271	20 773
<i>Käibevara kokku</i>		<i>196 271</i>	<i>20 773</i>
<i>Põhivara</i>			
Materiaalne põhivara	3	207 461	284 842
Immateriaalne põhivara	3	334 539	
<i>Põhivara kokku</i>		<i>542 000</i>	<i>284 842</i>
Varad kokku		738 271	305 575
Kohustused			
<i>Lühiajalised kohustused</i>			
Võlad hankijatele	2	55 780	78 856
Võlad töövõtjatele		586 747	316 236
Maksuvõlad	2	479	4 422
Sihtfinantseerimine	4		83 599
<i>Lühiajalised kohustused kokku</i>		643 006	483 113
<i>Riigieelarvesse akumulieeritud tulem</i>		95 265	-177 538
Kohustused kokku		738 271	305 575

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

3. TULEMIARUANNE			
kroonides		Lisa	01.01.2004
			31.12.2004
Tegevustulud			
	Saadud toetused	4	365 973
Tegevustulud kokku			365 973
Tegevuskulud			
	Tööjõukulud	6	-11 508 900
	Muud tegevuskulud	7	-5 385 299
	Maksu- ja lõivukulud	2A	-778 616
	Põhivara amortisatsioon	3	-209 580
	<i>s.h. tegevuskulud sihtfinantseerimise arvelt</i>		-365 973
	Antud toetused	4	-19 147
Tegevuskulud kokku			-17 901 543
Tegevustulem			-17 535 569
Finantstulud ja -kulud			
	Intressi- ja muud finantskulud		-54 699
Finantstulud ja -kulud kokku			-54 699
Tulem enne arveldusi riigieelarvega			-17 590 268
Netofinantseerimine riigieelarvest			5 17 590 268

Tulemiaruanandes puudub võrdlus 2003. aastaga kuna 2004. aastast toimus üleminek uutele arvestus põhimõtetele ning seetõttu ei ole nimetatud kahe aasta andmed võrreldavad.

Finantskuludena on kajastatud vara kasutusliisinguga kaasnevad intressi kulud ja kahjum valuutakursi muutusest.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantselei direktori ülesannetes

4. EELARVE TULUDE JA KULUDE TÄITMISE ARUANNE		31.12.2004	
kroonides			
		Eelarve	Täitmine
KULUD			
<i>Tegevuskulud</i>		16 857 000	16 722 376
50	<i>Tööjõukulud</i>	10 870 000	10 870 000
500	Töötasud	7 961 000	7 960 960
505	Erisoodustused	102 000	102 147
506	Maksud- ja sotsiaalkindlustusmaksed	2 807 000	2 806 893
<i>Majandamiskulud</i>		5 987 000	5 852 376
5500	Administreerimiskulud	1 248 000	1 247 749
5503	Lähetuskulud	320 000	315 918
5504	Koolituskulud	210 000	198 505
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	2 128 000	2 127 926
5513	Sõidukite ülalpidamiskulud	603 000	603 383
5514	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	1 290 000	1 171 247
5515	Inventari kulud	188 000	187 648
<i>Sihotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks</i>		15 000	9 014
4500	Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud	15 000	9 014
2003 aasta eelarve jäägi kasutamine 2004 aastal		404 413	404 413
50	Tööjõukulud	11 000	10 810
5500	Administreerimiskulud	57 000	57 509
1555	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmete soetamine	186 094	186 094
156	Immateriaalse põhivara soetamine	150 000	150 000
Välisabi ja välisabi kaasfinantseerimine		2 022 104	674 256
55	Välisabi PHARE projekt	1 067 500	
55	Välisabi PHRE projekti kaasfinantseerimine	724 000	430 554
55	Välisabi IRZ projekti tegevuskulude katteks (2003 jäägi arvelt)	230 604	243 702
Õppelaenude kustutamine			346 240
505	Õppelaenu põhiosa kustutamine		190 475
506	Erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks		155 765
Kulud kokku		19 298 517	18 156 298

Eelarve täitmise aruandes esitatud andmed on toodud lähtuvalt kassapõhise arvestuse printsiibist, erinevalt tulemiaruandest, mis on koostatud tekkepõhise arvestuse printsiibi järgi.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantselei direktori ülesannetes

5. RAHAVOOGUDE ARUANNE			
kroonides			
		<i>Lisa</i>	01.01.2004 -
			31.12.2004
Rahavood põhitegevusest			
Tegevustulem			-17 535 569
Korrigeerimised			
	Põhivara amortisatsioon	3	209 580
	Kahjum antud mitterahalisest sihtfinantseerimisest	4	10 134
<i>Kokku korrigeeritud tegevustulem</i>			<i>-17 315 855</i>
Käibevarade netomuutus			-175 538
Kohustuste netomuutus			159 893
Kokku rahavood põhitegevusest			-17 331 500
Rahavood investeerimistegevusest			
	Tasutud põhivara soetamisel	3	-494 723
Laekunud finantstulud			
Rahavood investeerimistegevusest kokku			-494 723
Rahavood finantseerimistegevusest			
	Makstud intressid ja muud finantskulud		-54 699
	Rahalised netosiirded riigieelarvest		17 880 922
Rahavood finantseerimistegevusest kokku			17 826 223
Puhas rahavoog			0
Raha ja selle ekvivalendid perioodi algul			0
Raha ja selle ekvivalentide muutus			0
Raha ja selle ekvivalendid perioodi lõpul			0

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

6. RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE KOOSTAMISEL KASUTATUD ARVESTUSMEETODID JA HINDAMISALUSED

Käesolev raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti Vabariigi hea raamatupidamistavaga ja riigieelarve seadusega. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti Vabariigi raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna poolt välja antud juhendid ning riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuded.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud lähtudes soetusmaksumuse printsiibist.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud täiskrooni täpsuses.

Varade ja kohustuste jaotus lühi- ja pikaajalisena

Varad ja kohustused ei ole bilansis jaotatud lühi- ja pikaajalisteks, kuna vara ja kohustuste eeldatav valdamine kestab kuni ühe aasta arvestatuna bilansikuupäevast.

Bilansiväliselt on kajastatud pikaajalisi rendikohustusi.

Raha ja raha ekvivalendid

Asutus saab raha ülekanneteks riigikassast ja talle kuuluvad laekumised kantakse riigikassasse. Luba pangakonto avamiseks pole taotletud.

Muud nõuded

Muud nõuded on bilansis kajastatud soetusmaksumuses meetodil. Nõudeid kajastatakse bilansis nõudeõiguse tekkimise momendil ning hinnatakse lähtuvalt tõenäoliselt laekuvatest summadest. Vajaduse korral hinnatakse iga konkreetset laekumata nõuet eraldi. Ebatõenäoliselt laekuvad nõudeid bilansis ei ole. Aruandeperioodil laekunud, eelnevalt kuludesse kantud nõuded ei ole.

Varusid aruande aastal ei soetatud.

Materiaalne põhivara

Materiaalseks põhivaraks loetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 kroonist. Varad, mille kasulik tööiga on üle 1 aasta, kuid mille soetusmaksumus on alla 10 000 krooni, võetakse koheselt kasutusele ja kasutuselevõtmise hetkel kantakse kulusse. Bilansivälises arvestuses on kasuliku tööajaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega üle 1000 krooni maksvad varad.

Põhivara remondi- ja hoolduskulud, mis tehakse eesmärgiga säilitada vara esialgset taset, kajastatakse nende kulude tekkimisel aruandeperioodi kuludes.

Põhivarasid kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse

lineaarset meetodit. Kulumi norm määratakse igale põhivara objektile eraldi, sõltuvalt selle kasulikust tööeast.

Kulumi normid aastas on põhivara gruppidele järgmised:

• Hooned ja rajatised	2%
• Masinad ja seadmed	20%
• Infotehnoloogilised seadmed ja arvutustehnika	33%
• Muu inventar, tööriistad ja sisseseade	25%

Maad ja hooneid ega rajatisi asutusel ei ole. Kunstiväärtusi, mille väärtus aja jooksul ei vähene, ei amortiseerita.

Immateriaalne põhivara

Immateriaalset põhivara kajastatakse füüsilise substantsita vara kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 kroonist. Immateriaalset põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Immateriaalse põhivara amortiseerimisel kasutatakse lineaarset meetodit ja amortisatsioonimäärad aastas on järgmised:

• Tarkvara	33%
• Õigused ja litsentsid	33%
• Arenguväljaminekud	33%

2004. aastal kajastati uurimis- ja arenguväljaminekud tekkimise momendil kuluna. Erandiks võivad olla arenguväljaminekud, mis on identifitseeritavad ja mis tõenäoliselt osalevad järgmistel perioodidel tehtavates tegevustes.

Bioloogilised varad asutusel puuduvad.

Renditud varad

Sõlmitud kasutusrendilepingud kajastatakse kasutusrendina kuna asutusel puudub tahe ja võimalus renditud vara väljaostmiseks.

Kasutusrendilepingutest tulenevad kohustused on kajastatud bilansivälistel kontodel.

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Bilansipäevaks teadolevalt vajadust eraldiste moodustamiseks ja potentsiaalseid kohustusi pole.

Sihtfinantseerimine

Sihtfinantseerimisena kajastatakse sihtotstarbeliselt antud ja teatud tingimustega seotud toetusi, mille korral sihtfinantseerimise andja kontrollib toetuste sihipärasest kasutamist. Sihtfinantseerimist ei kajastata tuluna või kuluna enne, kui eksisteerib piisav kindlus, et toetuse saaja vastab sihtfinantseerimisega seotud tingimustele ja sihtfinantseerimine leiab aset.

Bilansis on kajastatud tegevuskulude sihtfinantseerimist, kajastamisel lähtutakse tulude ja kulude vastavuse printsiibist (tulu sihtfinantseerimisest kajastatakse proportsionaalselt sellega

seonduvate kuludega). Sihtfinantseerimise kajastamisel rakendatakse brutomeetodit, mille järgi kajastatakse tulemiaruanDES kompenseeritavat kulu ja saadud toetust mõlemaid eraldi.

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval ametlikult kehtinud Eesti Panga valuutakursid. Välisvaluutatehingutest saadud kahjumid on tulemiaruanDES kajastatud perioodi kuluna.

Maksude arvestus

Põhivara soetamisel tasutud mittetagastatavad maksud ja lõivud on kajastatud soetamishetkel kuluna ning neid ei kajastata varade soetusmaksumuse koosseisus.

Tuludena on kajastatud sihtfinantseerimise tulu.

Netofinantseerimine riigieelarvest

Kulude ja põhivara soetus kaetakse riigieelarvest ja kajastatakse saadud siiretena. Arvestatud tulude üleandmist riigieelarvesse kajastatakse antud siiretena. Samuti kajastatakse siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega tehtud muid tehinguid (varade, kohustuste, tulude ja kulude vastastikused üleandmised). Riigi koondaruandes siirded elimineeritakse.

Meile ei ole teada bilansipäevajärgseid sündmusi, millised peaksid olema avalikustatud raamatupidamise aruande lisades.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

LISAD

Lisa 1. Raha ja selle ekvivalendid ei kajastu aruandes, asutus saab raha ülekanneteks riigikassast ja talle kuuluvad laekumised kantakse riigikassasse.

Lisa 2. Tehingud avaliku sektori ja sidusüksustega				
2 kroonides				
Nõuded ja kohustused				
	Lühiajalised nõuded		Lühiajalised kohustused	
	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003
Maksu- ja Tolliamet	8282	7956	479	4422
Muud riigiraamatupidamis-kohustuslased: Riigikantselei, Tartu Ringkonnakohus, ASO			3232	9396
Kohalikud omavalitsuse asutused			256	
Muud avalik-õiguslikud juriidilised				
Sihtasutused ja mittetulundusühingud (RIKS)			7009	8020
Avaliku sektori üksused kokku	8282	7956	10976	21838
Sidusettevõtjad (Elion Grupp)			2750	1250
Tütarettevõtja (Eesti Post)			401	
Nõuded ja kohustused Maksu- ja Tolliametiga sisaldavad vastavalt ettemakstud makse ja maksukohustusi.				
Muid nõuded avaliku sektori üksustele pole				
Kohustused avaliku sektori üksuste ees kajastuvad peamiselt kirjel Võlad hankijatele.				

Kulud tehingutes avaliku sektori ja sidusüksustega:

Lisa 2 A. Kulud		
kroonides	Majandamis-kulu	Maksukulu
Riigi Kinnisvara AS	1 770 776	
Justiitsministeerium	399 600	
Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus	66 515	
Elion Grupp (EMT)	28 905	
Eesti Post	25 533	
Teised avaliku sektori ja sidusüksused	89 142	
Maksu- ja Tolliamet		778 616
Kokku	2 380 471	778 616
Maksu- ja lõivukuludest moodustab 775,3 tuhat krooni käibemaksukulu,		
3,3 tuhat krooni maksuintresside kulu		

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantselei direktori ülesannetes

Lisa 3. Varad				
	Masinad ja seadmed, transpordivahendid	Info- ja kommuni-katsiooni-tehnoloogia seadmed	Muu põhivara, sh. mitte-amortiseeruv	Kokku
Soetusmaksumus perioodi alguses	408 936	505 905	40 100	954 941
Akumuleeritud kulum perioodi alguses	352 943	317 156		670 099
Jääkväärtus perioodi alguses	55 993	188 749	40 100	284 842
Soetused ja parendused	10 152	123 628	11 430	145 210
Siiretena saadud				
Ümberklassifitseerimine jääkväärtuses	-20 750		20 750	0
Mahakandmine jääkväärtuses		-14 508		-14 508
Siiretena üle antud	-17 851			-17 851
Mitterahalise sihtfinantseerimisena üle antud	-10 134			-10 134
Kulum ja allahindlus	-29 858	-139 495	-10 745	-180 098
Kokku liikumised	-68 441	-30 375	21 435	-77 381
Jääk perioodi lõpus				
Soetusmaksumus	299 971	485 101	87 842	872 914
Kogunenud kulum	284 434	354 712	26 307	665 453
Jääkväärtus	15 537	130 389	61 535	207 461

Immateriaalset põhivara on soetatud aruandeaastal 349 513 krooni eest, milline kulu on tehtud valdavalt dokumendihalduse tarkvara soetuseks.

Immateriaalsele põhivarale on arvestatud kulumit 14 974 krooni.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

Lisa 4. Saadud ja antud toetused	
tuhandetes kroonides	
Saadud toetused	
Sihtfinantseerimise jääk perioodi alguseks	
Saadud sihtfinantseerimise ettemaksed tegevuskuludeks	83 599
Kokku sihtfinantseerimine lühiajalistes kohustustes	83 599
Perioodi jooksul toimunud liikumised	
Saadud sihtfinantseerimine tegevuskuludeks	
Laekunud	262 351
Kajastatud tulu tulude ja kulude vastavuse printsiibi alusel	-365 973
Saadud kohustuste muutus	-20 023
Sihtfinantseerimise tulemlõpuks	
Nõue sihtfinantseerimise tegevuskuludeks	20 023
Kokku sihtfinantseerimise lühiajaline nõue	20 023
Aruandeperioodil saadi tegevuskulude sihtfinantseerimist järgmiselt:	
Rahvusvahelise Õigusosalase Koostöö Fondilt konverentsi korralduskulude katteks	262 351
Kanti tuludesse Põhjamaade MN poolt aktsepteeritud aruande alusel tegevuskulude ettemaks	83 599
Võetud arvele sihtfinantseerimise tuluna nõudeid lähetuskulude katteks	20 023

Antud toetusena on kajastatud põhivara tasuta üleandmine Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutusele jääkväärtusega 10 134 krooni ja Rahvusvahelise Ombudsmanide Instituudi oasvõtu maks 9 013 tuhat krooni.

Lisa 5. Netofinantseerimine riigieelarvest	
kroonides	
Rahalised siirded	
Saadud riigieelarvest üleannete tegemiseks	18 247 160
Riigieelarvesse antud laekumised	-366 238
Kokku rahalised netosiirded riigieelarvest	17 880 922
Mitterahalised siirded	
Siirena äraantud põhivara (vt lisa)	-17 851
Rahandusministeeriumile tekkepõhine siire	-272 803
Muud mitterahalised siirded	
Kokku mitterahalised siirded	-290 654
Kokku siirded tulemiaruanDES	17 590 268
Riigieelarvesse akumulieeritud tulemlõpuks 31.12.2003	-177 538
Netosiire Rahandusministeeriumile	272 803
Riigieelarvesse akumulieeritud tulemlõpuks 31.12.2004	95 265

Kerti Päeva
Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

Lisa 6. Tööjõukulud						
	Lepingu- tasu	Astme- ja põhipalk	Lisatasud ja tulemus- tasud	Puhkuse- tasud	Toetu- sed ja hüvi- tised	Kokku
Töötasukulud						
tuhandetes kroonides (sisaldab puhkuse reservi)						
Valitavad ja ametisse nimetatavad ametnikud		414 651	136 648	50 332	39 199	640 830
Kõrgemad ametnikud		3 830 888	472 082	688 817	502 088	5 493 875
Vanemametnikud		1 467 460	74 734	164 465		1 706 659
Nooremametnikud		77 318	1 700	9 227		88 245
Kokku ametnikud						7 929 609
Töölised ja abiteenistujad		6 393		446	5 700	12 539
Kokku töötajad						
Ajutised lepingulised töötajad	239 028					239 028
Kokku töötasukulud	239 028	5 796 710	685 164	913 287	546 987	8 181 176
Puhkuse tasud sisaldavad puhkusekohustust	summas	200				
Keskmine töötajate arv						
Valitavad ja ametisse nimetatud	1					
Kõrgemad ametnikud	24,5					
Vanemametnikud	14					
Nooremametnikud	1,17					
Kokku ametnikud	40,67					
Töötajad						
Töölised ja abiteenistujad	0,19					
Kokku töötajad	0,19					
Erisoodustused						
tuhandetes kroonides						
Õppelaenude kustutamine	190 475					
Muud erisoodustused	99 168					
Kokku erisoodustused	289 643					
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed						
tuhandetes kroonides						
Sotsiaalmaks töötasudelt	2 699 809					
Töötuskindlustusmaksed	40 905					
Tulumaks erisoodustustelt	131 044					
Sotsiaalmaks erisoodustustelt	166 324					
Kokku maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	3 038 082					

2003. aasta detsembri erisoodustuste maksukulu on kantud kuluku 2004. aasta jaanuaris.

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

Lisa 7. Muud tegevuskulud	
kroonides	
Ruumide rent	1 750 840
Administreerimiskulud	1 342 959
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	831 279
<i>Sellest info-ja kommunikatsioonitehnoloogilise vara rent</i>	<i>608 912</i>
Koolituskulud sh. koolituslähetus	552 318
<i>Sellest Phare projekti arvelt</i>	<i>268 916</i>
Sõidukite majandamiskulud	381 431
<i>Sellest sõidukite rent</i>	<i>105 305</i>
Lähetuskulud	329 338
Inventari majandamiskulud	140 486
<i>Sellest inventari rent</i>	<i>4 143</i>
Muud hoonete majandamiskulud sh. ruumide kasutuse kulud Tartus ja Jõhvis	56 648
Kokku	5 385 299
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud kokku	167 423
<i>Sellest sõidukite rent</i>	<i>146 773</i>

Kertti Päeva

Õiguskantsleri personalinõunik Kantslei direktori ülesannetes

Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/43

25.05.2005

**Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei
2004. aasta majandusaasta aruande
ja tehingute seaduslikkuse kohta**

Tallinn

2005

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD.....	4
1.1. Riigikontrolli pädevus.....	4
1.2. Auditi eesmärk	4
1.3. Vastavus standarditele.....	4
1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest	5
2. ARVAMUS ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI 2004. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANDE KOHTA.....	6
2.1. Märkused	6
2.2. Riigikontrolli arvamus.....	7
2.3. Riigikontrolli ettepanekud	7
3. FINANTSJUHTIMINE JA SISEKONTROLLISÜSTEEM.....	9
3.1. Tähelepanekud finantsjuhtimise kohta.....	9
3.2. Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi toimimise kohta	9
3.3. Riigikontrolli ettepanekud	9
LISA	10
ÕIGUSKANTSLERI ASETÄITJA-NÕUNIKU ÕIGUSKANTSLERI ÜLESANNETES VASTUS.....	11

Sissejuhatus

Riigikontroll kontrollis Õiguskantsleri Kantselei 31.12.2004. a lõppenud majandusaasta aruannet. Majandusaasta aruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 11.12.2003. a määrusest nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri".

Auditis lähtuti raamatupidamise andmetest 31.12.2004. a seisuga. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata majandusaasta aruande vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet mõjutavatele õigusaktidele.

Õiguskantsleri Kantselei 2004. a aastaaruande audit toimus vastavalt Riigikontrolli tööplaanile.

Auditit juhtis auditijuht Krista Uuna, töörühmas osalesid audiitorid Mare Kabrits ja Kristi Kährin.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.¹ Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.²

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded³, oli auditi eesmärgiks avaldada arvamust Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta.

Arvamust andes tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Õiguskantsleri Kantseleile antud kuupäeval;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas olulisemate asjakohaste regulatsioonidega.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta Riigikontroll üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI⁴ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse

ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisid audiitorid väljavõtteliselt tõendusmaterjale,

millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse majandusaasta aruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

¹ Riigieelarve seadus, § 47 lg 2

² Riigikontrolli seadus, § 7

³ Riigikontrolli seadus, § 6

⁴ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutas auditeeritud perioodil õiguskantsler Allar Jõks. Õiguskantsleri Kantselei raamatupidamist korraldas vahetult finantsnõunik-pearaamatupidaja Eve Marima. Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud õiguskantsleri personalinõunik kantselei direktori ülesannetes Kertti Päeva.

2. Arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Märkus Õiguskantsleri Kantselei bilansi algsaldode kohta

Riigikontroll ei ole auditeerinud Õiguskantsleri Kantselei 2003. a majandusaasta aruannet ja seetõttu ei anna hinnangut Õiguskantsleri Kantselei 2004. a majandusaasta bilansi algsaldode õigsuse kohta.

2.1.2. Kohustuste bilansis kajastamata jätmise

Õiguskantsleri Kantseleil oli 31.12.2004. a seisuga seitse kehtivat liisingulepingut, neist kolm sõiduauto

liisingulepingut, kolm kontoritehnika liisingulepingut ja üks IT-vahendite liisinguleping.

Sõiduautode liisingulepingud

- 29.09.2004. a on sõlmitud AS-iga Ühisliising rendileping nr L04107364 sõiduauto Opel Safira Club soetamiseks kestusega viis aastat ja maksumusega 289 000 krooni koos käibemaksuga;
- 11.07.2003. a on sõlmitud AS-iga Hansa Liising liisinguleping nr 0061588L sõiduauto Volvo S80 soetamiseks kestusega viis aastat ja maksumusega 428 163 krooni koos käibemaksuga.

AS-iga Ühisliising sõlmitud lepingus on pooled kokku leppinud, et rentnikupoolse lepingu ennetähtaegse

lõpetamise soovist teatab rentnik Ühisliisingule kirjalikult ette 59 kuud ehk viis aastat. Seega tuleb sõlmitud lepingu kohaselt Ühisliisingule tasuda igal juhul kõik rendimaksud.

AS-iga Hansa Liising sõlmitud lepingus on osapooled kokku leppinud, et kui liisinguvõtja soovib liisingulepingut ennetähtaegselt lõpetada ja liisingueset tagastada, kuuluvad liisinguvõtja poolt tasumisele liisingulepingust tuleneva jooksva kuu liisingu osamakse ja intress ning kõik järgnevad osamaksud ja liisinguandja nõudmisel kuni kuue järgneva kuu intressimaksud.

Kontoritehnika liisingulepingud

- 09.01.2004. a on sõlmitud OÜ-ga 3 Step IT kontoritehnika liisimiseks liisinguleping nr 200401L0001-000-000 kestusega kolm aastat ja maksumusega 209 422 krooni ilma käibemaksuta;
- 19.02.2004. a on sõlmitud OÜ-ga 3 Step IT kontoritehnika liisimiseks liisinguleping nr 200402L0015-000-000 kestusega kolm aastat ja maksumusega 55 444 krooni ilma käibemaksuta;
- 19.08.2004. a on sõlmitud OÜ-ga 3 Step IT kontoritehnika liisimiseks liisinguleping nr 200408L0001-000-000 kestusega kolm aastat ja maksumusega 173 292 krooni ilma käibemaksuta.

Sõlmitud lepingutes on pooled kokku leppinud, et liisinguvõtja kohustub lepingu ülesütleamise soovi korral hüvitama liisinguandjale liisingueseme võõrandamise tegeliku hinna ja jääkmaksumusest tekkinud vahe.

IT-vahendite liisinguleping

19.11.2002. a on sõlmitud AS-iga Hansa Liising IT-vara liisinguleping nr 0049028L kestusega kolm aastat ja maksumusega 528 799 krooni koos käibemaksuga.

Lepingus on osapooled kokku leppinud, et kui liisinguvõtja soovib liisingulepingut ennetähtaegselt lõpetada ja liisingueset tagastada, kuuluvad liisinguvõtja poolt tasumisele liisingulepingust tuleneva jooksva kuu liisingu osamakse ja intress ning kõik järgnevad osamaksud ja liisinguandja nõudmisel kuni kuue järgneva kuu intressimaksud.

Kõik eelloetletud lepingud on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ("Rendiarvestus") kohaselt käsitatavad kapitalirendi lepingutena, kuna Riigikontrolli hinnangul on põhilised varadega seotud riskid ja hüved üle kandunud rentnikule. Kapitalirendile viitab ka asjaolu, et sõlmitud lepingutes kas lepinguperiood katab suure osa renditava vara majanduslikust elueast või rendimaksetega tasutakse suur osa vara maksumusest.

Nimetatud varad ega lepingutest tulenev kohustus ei ole Õiguskantsleri Kantselei bilansis kajastatud. Riigikontrolli hinnangul on kõigi nimetatud lepingute puhul tegemist riigiasutuse võetud kohustustega, mille ennetähtaegne lõpetamine ei ole lepingutingimusi arvestades ilma täiendavaid väljaminekuid tegemata võimalik, ning seetõttu peaks need olema raamatupidamises kajastatud. Konservatiivsuse põhimõttest lähtuvalt tuleb raamatupidamise aastaaruannet koostada ettevaatlikult ja kaalutletult, et vältida varade ja tulude ülehindamist või kohustuste ja kulude allahindamist.

Samuti on Riigikontrolli arvamusel rikutud riigieelarve seadust, mis keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ning jättes välja punktides 2.1.1 ja 2.1.2 toodud märkuste mõju, on Õiguskantsleri Kantselei majandusaasta aruanne 31.12.2004. a seisuga, mis näitab kantselei 2004. aasta kassakuludeks 18 156 298 krooni ja tulemiks 0 krooni ning bilansimahuks 31.12.2004. a seisuga 675 145 krooni, olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri". Õigusaktide nimekiri, millele vastavust Riigikontroll moodustatud valimi alusel kontrollis, on toodud aruande lisas. Auditi tulemusena tehtud tähelepanek tehingute seaduslikkuse kohta on toodud punktis 2.1.2.

2.3. Riigikontrolli ettepanekud

Õiguskantslerile

- Edaspidi vältida riigieelarve seadusega keelatud kohustuste võtmist. Kajastada juba võetud kohustused raamatupidamises või muuta sõlmitud lepinguid selliselt, et kantseleil ei oleks pöördumatuid kohustusi.

⁵ Raamatupidamise seadus, § 16

⁶ Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

Vastuses kontrolliaruande eelnõule ei nõustu õiguskantsleri asetäitja-nõunik õiguskantsleri ülesannetes Riigikontrolli seisukohaga riigieelarve seaduse rikkumise kohta. Põhjenduseks on toodud, et kapitalirendi

mõistet ei ole defineeritud üheski kehtivas õigusaktis ning Raamatupidamise Toimkonna juhendid ei ole õigusaktid, vaid on soovitusliku iseloomuga, mistõttu kapitalirendi mõiste defineerimine nendest lähtuvalt ei ole korrektne.

Riigikontroll nõustub, et seaduse tasandil ei ole kapitalirendi mõiste sisu määratletud, ja leiab, et seaduste sellekohane täiendamine on vajalik, ning on pöördunud selles küsimuses rahandusministri poole. Samas jääb Riigikontroll rendilepingute raamatupidamises kajastamise osas oma seisukoha juurde ja leiab, et lepingute kajastamisel raamatupidamises tuleb lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhenditest.

3. Finantsjuhtimine ja sisekontrollisüsteem

3.1. Tähelepanekud finantsjuhtimise kohta

3.1.1. Hinnangut andmata toob Riigikontroll välja mõned Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta eelarvest tehtud kulutused.

- II osakonna vanemnõunikule määrati teenistusest vabastamisel seoses tema nimetamisega regionaalministri nõuniku ametikohale kauaaegse teenistuse eest Õiguskantsleri Kantseleis rahaline preemia kaheteistkümne kuupalga ulatuses. Preemiasumma oli 229 632 krooni. Premeerimise aluseks olev kuupalk oli 19 136 krooni, sh astmepalk 10 500 krooni; astmesisene suurendus 35%; lisatasu teenistusaastate eest 15% ning lisatasu nelja võõrkeele valdamise eest 20%.
- Krediidkaardikulude pistelise kontrolli käigus ilmnas, et Õiguskantsleri Kantselei on krediidkaarti detsembris kasutanud põhiliselt restoraniarvete tasumiseks. Kokku oli krediidkaardiga tasutud restoraniarveid summas 10 744 krooni, millele lisandub erisoodustusmaks.

3.2. Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi toimimise kohta

3.2.1. Audiitorid leidsid mitmeid puudusi lähetuste vormistamises ja kulude hüvitamises. Näiteks ei olnud lähetuskorralduses märgitud lähetuse konkreetset sihtkohta seitsmel korral, aruande esitamisega oli hilinetud viiel korral, lähetuskulude hulka oli arvatud ka Tallinna-sisene sõit kolmel korral, aruandel puudus kantselei direktori allkiri kahel korral, aruandel puudus viide lähetuskorraldusele ühel korral.

3.2.2. Õiguskantslerile Allar Jöksile maksti 28.07.2004. a tagasiulatuvalt teenistusaastate eest lisatasu 10% ametipalgast nii 2002. kui ka 2003. aasta eest vastavalt 20 140 ja 43 216 krooni. Riigikontroll on seisukohal, et puudused lähetuste vormistamisel ning tasude õigeaegsel arvestamisel on tingitud hooletusest.

3.3. Riigikontrolli ettepanekud

Õiguskantslerile

- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud
 - lähetuste korrektne vormistamine ja kulude hüvitamine;
 - personaliarvestuse korrektne pidamine ja lisatasude õigeaegne maksmine.

Oma vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule ütleb õiguskantsleri asetäitja-nõunik õiguskantsleri ülesannetes,

et õiguskantsler nõustub tehtud ettepanekutega ning on asunud sisekontrollisüsteemi tõhustama.

Ines Metsalu

I auditiosakonna peakontrolör

⁷ INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil asutuse juhtkond saab tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

Lisa

Õiguskantsleri Kantslei 2004. a majandusaasta aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides tuginesid Riigikontrolli audiitorid järgmistele õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seaduse §-d 8, 23–30

Seaduse “2004. aasta riigieelarve” §-d 1, 2

Raamatupidamise seaduse §-d 1–16

Riigivaraseaduse §-d 7, 11, 13, 18, 19, 20

Riigihangete seaduse §-d 2–4, 12

Avaliku teenistuse seaduse §-d 10, 37-46, 53, 94, 95, 96

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse §-d 9, 10

Puhkuseseaduse §-d 8-9, 15, 23-26

Maksukorralduse seaduse §-d 85–89, 105, 108

Tulumaksuseaduse §-d 4, 13, 23, 40, 41, 48

Sotsiaalmaksuseaduse §-d 2, 7, 9

Käibemaksuseaduse §-d 2–4, 13, 17, 18, 20

Töötuskindlustuse seaduse §-d 3, 4, 40, 41

Kogumispensionide seaduse §-d 6–8, 10

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 “Riigivara kasutusse andmise kord”

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 283 “Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord”

Vabariigi Valitsuse 19.12.2003. a määrus nr 342 “Riigiteenistujate töötasustamine 2004. aastal”

Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278 “Puhkusetasu arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 15.08.2001. a määrus nr 275 “Keskmise palga arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 28.03.2001. a määrus nr 108 “Teenistuslähete kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord”

Vabariigi Valitsuse 20.12.2002. a määrus nr 426 “Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad”

Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”

Õiguskantsleri asetäitja - nõuniku õiguskantsleri ülesannetes vastus

Pr Ines Metsalu		06.05.200	
Peakontrolör	Teie	5	nr OSI-2-7.1/05/687
I auditiosakond			
Riigikontroll		18.05.200	
Narva mnt 11A	Õiguskantsler	5	nr 2-12/0502542
15013 TALLINN			

Kontrollaruande eelnõust

Austatud proua Metsalu

Õiguskantsleri Kantselei avaldab tänu Riigikontrollile läbiviidud auditi põhjalikkuse ja väärtuslike tähelepanekute eest.

Lähtudes Riigikontrolli seaduse § 50 lg 4 esitame Teile oma seisukohad 06.05.2005. a kontrollaruande eelnõu nr OSI-2-7.1/05/687 "Riigikontrolli arvamus Õiguskantsleri Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta".

1. Riigikontroll on teinud Õiguskantsleri Kantseleile (edaspidi Kantselei) märkuse liisingulepingute alusel kasutatava vara ja liisingulepingutest tulenevate kohustuste kajastamata jätmise kohta bilansis.

Riigikontroll on teinud õiguskantslerile ettepaneku edaspidi vältida riigieelarve seadusega keelatud kohustuste võtmist ning kajastada juba võetud kohustused raamatupidamises või muuta sõlmitud lepingud selliselt, et Kantseleil ei oleks pöördumatuid kohustusi.

Riigikontrolli hinnang on antud Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ("Rendiarvestus") kohaselt, mille järgi Kantselei sõlmitud kasutusrendilepingud oleksid käsitletavad kapitalirendi lepingutena. Samuti on Riigikontroll arvamusel, et rikutud on riigieelarve seadust, mis keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.

Kantselei on liisingulepinguid käsitletud kasutusrendilepingutena, kuna eesmärgiks ei ole lepinguesemete omandamine, vaid ainult kasutamine. Lepinguesemete omandamine ehk kapitalirent on vastuolus riigieelarve seadusega, seadusega kooskõlas olev kasutusrent on lubatav. Kasutusrendilepingutest tulenevad kulud on kajastatud perioodi kuluna. Kasutusrendile võetud vara ei ole bilansis kajastatud materiaalse põhivarana. Kasutusrendikohustused on bilansiväliselt avalikustatud. Riigikontrolli seisukohaga riigieelarve seaduse (edaspidi RES) § 29 lg 3 sätestatud rahaliste kohustuste võtmise nõuete rikkumise kohta ei saa nõustuda järgmistel põhjustel.

RES §-s 29 sätestatakse **kohustuste võtmine riigieelarve assigneeringute arvel**. Riigiasutusel on keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi (lg 3 lause 1)⁶. RES-is ei ole rahaliste kohustuste võtmisega seondvalt antud mõistet „kapitalirent“ ega ole ka raamatupidamise seaduses (edaspidi RPS) määratletud mõistet „kapitalirent“. Rahalist kohustust puudutava mõiste „kapitalirent“ legaalseaduse puudumine käesoleval ajal seaduses on käsitletav õigusliku (seaduse) lüngana. Seetõttu on RES § 29 lg 3 lauseosa, et riigiasutusel on keelatud kasutada kapitalirenti praktikas mitmeti tõlgendatav.

Osundan, et RES § 29 lg 3 kapitalirenti keelustava sätte jõustumisel 20.07.2002 kehtis käibemaksuseaduse § 3 lg 5, mille kohaselt kasutusrenti käsitati käibemaksuseaduse tähenduses teenuse osutamise ja kapitalirenti kauba võõrandamisena. **Kapitalirendina käsitati tehingut, mille puhul rendilepingus on sätestatud kauba väljaostmisel selle omandiõiguse üleminek rentnikule**. Muudel juhtudel käsitati tehingut kasutusrendina⁷ (kehtetu seoses 01.05.2004 jõustunud uue käibemaksuseadusega). Seega RES § 29 lg 3 kapitalirenti keelustava sätte vastuvõtmisel oli seadusandja tahe suunatud sellele, et keelustada riigiasutustele selliste tehingute tegemine, mille puhul rendilepingus on sätestatud kauba väljaostmine seoses selle omandiõiguse üleminekul rentnikule (kohustuste võtmine järgmiste aastate eelarvete arvel). Sellest tulenevalt on kasutusrent RES § 29 lg 3 kontekstis riigiasutuse jaoks lubatav, kapitalirent aga keelatud tegevus. Kantselei eesmärgiks ei ole lepinguesemete omandamine, vaid üksnes kasutamine, seega ei ole me olemuslikult rikkunud RES § 29 lg 3 sätestatud kapitalirenti keeldu ja selle sisulist mõtet.

Riigikontroll on liisingulepingute kvalifitseerimisel kapitalirendina lähtunud Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 9 „Rendiarvestus“⁸ (edaspidi RTJ 9 – jõustunud 30.12.2002). Osundatud juhendi §-s 6 antakse mõisted „kapitalirent“ ja „kasutusrent“ ning §-des 12-13 tuuakse näitlikult kriteeriumid, mis võivad tingida rendi liigitamise kapitalirendiks. RTJ 9 sätestatud näitlikest kriteeriumitest lähtudes on Riigikontroll jõudnud järeldusele, et rikutud on riigieelarve seadust.

Raamatupidamise seaduse §-s 34 sätestatakse **Toimkonna juhendid**. Toimkonna juhendeid antakse välja **raamatupidamise seaduse selgitamiseks ja täpsustamiseks**. **Juhendi vastuolu korral seadusega kohaldatakse seaduses sätestatut** (lg 2). Juhendid ei ole õigusaktid, vaid tegemist on üksnes RPS-i selgitavate ja täpsustavate meetodiliste dokumentidega. Olemuselt juhend ei asenda ega saagi asendada seadust.

Olen seisukohal, et riigiasutuse poolt võetavad rahalised kohustused ja nendega seotud mõistete legaalseaduse definitsioonid, sh mõiste „kapitalirent“ peab sätestama riigieelarve seadus. RES § 29 lg 3 tulenev kapitalirenti ja kasutusrenti piiritlemine ei saa tugineda meetodilisele juhendile, vaid peab tulenema seadusest. Seaduse tasandil peab olema sätestatud tegevus, mis on valitsusasutusele ning põhiseaduslikule institutsioonile lubatav tegevus rahaliste kohustuste võtmisel. Seetõttu on vaja muuta riigieelarve seadust ning vajadusel täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirja.

2. Riigikontroll on teinud õiguskantslerile ettepaneku täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud lähetuste korrektne vormistamine ja kulude hüvitamine ning personaliarvestuse korrektne pidamine ja lisatasude õigeaegne maksmine.

⁶ RK s 17.12.2003 jõust. 01.01.2004 – RT I 2003, 88, 588

⁷ RT I, 11.07.2001, 64, 368

⁸ RTL 2003, 10, 117

Õiguskantsler nõustub ettepanekuga. Kantselei on juba tõhustanud lähetuste vormistamise korda. Eksimus personaliarvestuses oli erandlik.

Lugupidamisega

Aare Reenumägi
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Eve Marima 693 8421
Eve.Marima@oiguskantsler.ee

Ilmar Selge 693 8411
Ilmar.Selge@oiguskantsler.ee

ALLKIRJAD MAJANDUSAASTA ARUANDELE

Õiguskantsleri Kantselei 31.12.2004. lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest, raamatupidamise aastaaruandest ja Riigikontrolli hinnangust riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Õiguskantsleri Kantselei tegevjuhtkond on koostanud tegevusaruande ja raamatupidamise aastaaruande. Riigikontrolli ettepanekul on tehtud raamatupidamise aastaaruandesse parandus, täiendavalt on arvele võetud immateriaalset põhivara soetusmaksumuses 70 tuhat krooni ja suurendatud vastavalt asutuse bilansimahtu.

Õiguskantsler on majandusaasta aruande läbi vaadanud ja Vabariigi Valitsusele esitamiseks heaks kiitnud.

Aare Reenumägi

Õiguskantsleri asetäitja- nõunik õiguskantsleri ülesannetes

30.05.2005

Kertti Päeva

Õiguskantsleri Kantselei tegevjuht

30.05.2005