



ÕIGUSKANTSLER

ÕIGUSKANTSLERI 2010. AASTA TEGEVUSE ÜLEVAADE

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena

Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest

Tallinn 2011

ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

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

K e e l e t o i m e t a j a

Anu Murakas (Tõlge 24 OÜ)

K u j u n d u s

AS Vaba Maa

ISSN 1736-3039



Austatud lugeja!

Kirjutades sissejuhatust 2010. aasta tegevuse ülevaatele on mul hea meel tõdeda, et aastad ei ole vennad. Käsitletav aasta oli erinev 2009. aastast, mil üldine majanduskriis avaldas negatiivset mõju kogu ühiskonnale. 2010. aastal hakkas olukord stabiliseeruma, kuid seda tänu kriisis, pingesituatsioonis tehtud vajalikele otsustele ja valikutele. Täna võib öelda, et 2009. aastal tehtud riigieelarve kärped, mis sundisid kogu ühiskonda kokkuhoiule ja mõistvusele, on end õigustanud.

Kui kärpete sisuline pool väärib kiitmist, siis juba 2009. aastal märkisin, et ka sisuliselt õigeid otsuseid ei või teha rapsides. Kiirustades tehtud otsused võivad sagedasti rikkuda inimeste põhiõigusi ja tekitada suure segaduse ühiskonnas. Viitan siinkohal 2009. aastal seadusandja poolt vastu võetud ülikiirele käibemaksu tõstmisele, millega ettevõtjatel jäi aega kohaneda kõigest mõned südasuvised päevad.

Pea tõdema, et kuigi 2010. oli majanduse poolelt parem aasta ning ka poliitiliselt oli Eestis rahulik, siis võttis seadusandja ikka mitmeid õigusakte vastu kiirustades, ilma õigusakti rakendamise külge läbi mõtlemata (viitan siinkohal nt liiklusseaduse ümber toimunule ja nn monopolide ohjeldamise seadusele). Ma ei mõista, kuidas saab stabiilses ühiskonnas, kus on väljakujunenud parlamentaarse tegevuse kultuur ja aastaid koolitatud juriste, selliseid läbimõtlemata apsakaid juhtuda.

Kui osaliselt justiitsveskid muudkui jahvatavad (nt võttis Riigikogu 2010. a sügisistungjärgul seadusena vastu 91 eelnõu) ja reguleerivad kohati liigagi palju, siis on ka valdkondi, kus õigusloome aktiivsus, vähemasti suurte sisuliste otsuste puhul on pea olematu. Toon siinkohal näitena Sotsiaalministeeriumi valdkonna: aastaid on räägitud, et tarvis on vastu võtta uus sotsiaalhoolekande seadus ja selle raames korrastada ka kõige vaesemate inimeste abistamise süsteem; samuti on räägitud vajadusest teostada kollektiivse tööõiguse reform. Tänapäevaseks aga lõplikke otsuseid ega ka mahukaid eelnõusid nendes valdkondades ei ole, kuigi väidetavalt pidevalt teemaga tegeletakse. Illustreerimaks seda probleemi veel: 2009. a sügisel tegin Riigikogule ettekande sõltuvushäiretega laste temaatikast eesmärgiga õigusruumi täiendada. Riigikogu komisjonid nõustusid minuga ja Sotsiaalministeeriumile tehti ülesandeks vastav eelnõu välja töötada. Käesoleval hetkel seda eelnõu kooskõlastusringile saadetud ei ole, kuigi kõik tähtajad on juba ammune minevik. Mõtlen, kas küsimus on poliitilises soovimatuses võtta vastu olulisi sotsiaalvaldkonna otsuseid või täitevvõimu suutmatuses valmistada ette läbimõeldud asjakohaseid eelnõusid? Sotsiaalministeerium tegeleb ühiskonna jaoks väga oluliste küsimustega, tema eelarvemaal on ülisuured summad, mis on vajalikud pensionide, erinevate muude toetuste ja hüvitiste maksmiseks. Ehk peaks investeerima ka ministeeriumi ja selle allasutuste personali motivatsiooni ja võimekuse tõstmisse?

Tugevdamist vajaksid ka kohalikud omavalitsused. Veidi üle miljoni elanikuga riik on jaotatud enam kui 200 kohalikuks omavalitsuseks, kellel on olulised ülesanded täita inimeste põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel. On selge, et igasse omavalitsusse ei jagu piisavalt elanikke, kes tooksid maksutulu ega ka pädevaid omavalitsusametnikke, kes suudaksid teha elanike jaoks parimaid otsuseid. Näen seda oma igapäevases töös, kui tuvastan, et see või teine omavalitsus ei suuda otsustada planeeringute üle, teostada ehitusjärelvalvet või võtta vastu korrektseid õigusakte. Põhiseaduse järgi on minu ülesandeks teostada järelvalvet omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse üle. Õiguskantsleri seadusega on mulle antud ülesanne vaadata, kas omavalitsus järgib igapäevases haldusmenetluses põhiõiguste või -vabaduste tagamise põhimõtet. Ma teostan 2011. aastal neid ülesandeid eriti põhjalikult, kuid ütlen ette, et seni kui omavalitsused on sedavõrd väikesed ja nõrgad, ei suuda nad tagada ei õigusloome ega ka igapäevase haldusmenetluse

kvaliteeti. Kui riigivõim haldusreformi küsimustega ei tegele, võib juhtuda, et omavalitsused jätmata oma omavalitsuslikud ülesanded, kuid asuvad reguleerima hoopis mittevajalikku või nende pädevusse lausa mittekuuluvat. Nt Narva linn otsustas hakata oma õigusaktidega reguleerima riigipiiri ületamise küsimusi. Kuigi haldusreformi on pikalt lubatud, ei kaota ma lootust, et see siiski teoks saab – see lahendaks paljut.

Üks pikalt veninud küsimus – lasteombudsmani institutsiooni loomine – sai 2010. aastal sisuliselt otsustatud. 2011. aasta algul said ka vastavad õigusmuudatused tehtud. Loodan, et osutatud ülesannet täites saan ma aastate pärast ühiskonda teavitada positiivsetest arengutest laste õiguste vallas.

Kokkuvõttes ma rõhutan, et nii siin sissejuhatuses kui ka järgnevas aastaülevaates välja toodud märkused ja kriitika on esitatud eesmärgil elu Eesti ühiskonnas paremaks muuta. Ma loodan õiguskantslerina ka järgmisel aastal olla konstruktiivne kriitik, kes osundab probleemidele. Demokraatlikus ühiskonnas avanevad probleemid on lahendamiseks, mitte neile alistumiseks.

Edu ja jõudu

Teie
Indrek Teder



Tallinnas 27. mail 2011

SISUKORD

1. OSA	ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU	1
1.	Sissejuhatus	2
2.	Ettepanekud Riigikogule	2
3.	Ettekanded Riigikogule	3
4.	Arupärimised ja kirjalikud küsimused	3
5.	Arvamused eelnõudele	3
2. OSA	ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM	7
I.	SISSEJUHATUS	8
II.	HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	11
1.	Üldisloomustus	11
III.	JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	13
1.	Üldisloomustus	13
2.	Andmekaitse	13
3.	Erakonnaõigus	13
4.	Karistusõigus ja -menetlus	14
5.	Kohtusüsteem	18
6.	Riigi õigusabi	19
7.	Täitemenetlus	19
8.	Vangistus	20
IV.	KAITSEMINESTRUMI VALITSEMISALA	21
1.	Üldisloomustus	21
V.	KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	23
1.	Üldisloomustus	23
VI.	KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	25
1.	Üldisloomustus	25
VII.	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	27
1.	Üldisloomustus	27
VIII.	PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	30
1.	Üldisloomustus	30
IX.	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	31
1.	Üldisloomustus	31
X.	REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA	33
1.	Üldisloomustus	33
2.	Avaliku koosoleku registreerimine Tallinna Linnavalitsuses	35
3.	Rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad ühistranspordi sõidusoodustused Tallinnas	35
4.	Tasu sõidukite piiriületusjärjekorra korraldamise eest Narva linnas	36
5.	Volitusnorm koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks	38
6.	Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu Kiili vallas	39
7.	Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade reguleerimine Tallinnas	41
8.	Õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimine pöördumistele vastamisel	42
9.	Ajutise peavarju ja varjupaigataenuse kättesaadavus	43

	XI. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	44
	1. Üldisloomustus	44
	2. Kodakondsus ja migratsioon	45
	3. Korrakaitse.....	49
	XII. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	52
	1. Üldisloomustus	52
	2. Sotsiaalvaldkond.....	52
	3. Töövaldkond	57
	4. Tervisevaldkond	60
	5. Lapse õiguste valdkond.....	61
	XIII. VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	64
	1. Üldisloomustus	64
3. OSA	ÕIGUSKANTSLEER ENNETUSASUTUSENA	65
I.	SISSEJUHATUS	66
II.	VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE HOOLEKANDEASUTUSTES	72
	1. Sissejuhatus	72
	2. Kliendi vaba liikumine väljaspool hoolekandeaasutuse territooriumi	72
	3. Ohjeldusmeetmete kasutamine hoolekandeaasutuses	73
	4. Kliendi eraldamine, kui ta on ohtlik hoolekandeaasutuse töötajale	74
	5. Eraldamise kasutamise registri pidamine hoolekandeaasutuses.....	74
	6. Videojärelvalve kasutamine hoolekandeaasutuses.....	75
	7. Kliendi õigus tutvuda tema kohta käivate dokumentidega.....	76
	8. Klientide isikuandmete avalikustamine hoolekandeaasutuses.....	77
	9. Kliendi seadusliku esindaja teavitamine	77
	10. Klientide õigus perekonnaelu puutumatusel.....	78
	11. Kliendi isikliku mobiiltelefoni ja arvuti kasutamine hoolekandeaasutuses	79
III.	POLITSEI KINNIPIDAMISKOHAD	81
	1. Üldisloomustus	81
	2. Kontrollkäik Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu ja Kärdla kambrisse	83
	3. Kontrollkäik Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Paide kambrisse ja Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Viljandi kambrisse	83
	4. Kontrollkäik Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kuressaare kambrisse.....	83
	5. Kontrollkäik Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestumajja	84
	6. Kontrollkäik Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimajja	84
IV.	VÄLJASAATMISKESKUS	86
V.	VARJUPAIGATAOTLEJATE VASTUVÕTMIST KORRALDAVAD ASUTUSED	96
	1. Üldisloomustus	96
	2. Kontrollkäik Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse.....	100
	3. Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse	102
VI.	KAITSEVÄGI	104
	1. Üldisloomustus	104
	2. Staabi- ja sidepataljon	104
	3. Miinilaevade divisjon	104
	4. Pioneeripataljon	105
	5. Õhutõrjepataljon	105

VII. VANGLAD	106
1. Üldisloomustus	106
2. Harku Vangla	106
VIII. TAHTEST OLENEMATUT VÄLTIMATUT JA SUNDRAVI RAKENDAVAD PSÜHHIAATRILISE ABI OSUTAJAD	108
1. Üldisloomustus	108
2. SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliinik	109
3. SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliinik	109
4. SA Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakond	109
5. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5.osakond	109
6. SA Rapla Maakonna haigla psühhiaatriaosakond	110
7. SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinik	110
8. SA Narva Haigla psühhiaatriaosakond	110
IX. ERIHOOLEKANDETEENUSE OSUTAJAD	111
1. Üldisloomustus	111
2. SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeosakond	112
3. Võisiku Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused)	113
X. ERIKOOLID	115
XI. SÕLTUVUSHÄIRETEGA LASTE REHABILITATSIOONITEENUSE OSUTAJAD	119
1. Üldisloomustus	119
2. Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskus	119
3. Tallinna Laste Turvakeskus	121
4. OSA ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST	122
I. SISSEJUHATUS	123
II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU	126
1. Üldisloomustus	126
III. VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE	131
1. Üldisloomustus	131
5. OSA MENETLUSSTATISTIKA	133
1. Menetlusstatistika üldandmed	134
1.1. Avaldustepõhine statistika	134
1.2. Asjamenetluste põhine statistika	134
2. Asjamenetluste tulem	136
2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	136
2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	137
2.3. Erimenetlused	138
2.4. Menetlusse võtmata jäetud asjamenetlused	139
3. Asjamenetluste jaotus vastutusala järgi	140
4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa	147
5. Asjamenetlused regioonide lõikes	149
6. Asjamenetluste keel	149
7. Kontrollkäigud	149
8. Isikute vastuvõtt	150
9. Kokkuvõte	151

6. OSA	ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS	152
I.	ORGANISATSIOON	153
1.	Struktuur	153
2.	Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis	153
3.	Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne	154
II.	AVALIKUD SUHTED	155
1.	Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted	155
2.	Meediasuhted	156
2.1.	Artiklid ja arvamused	156
2.2.	Intervjuud ja persoonilood	156
2.3.	Kaastööd valdkonna- ja erialaväljaannetele	156
3.	Üritused ja koostöö	157
3.1.	Õiguskantsleri koolitusprojekt politseiametnikele	157
3.2.	Õiguskantsleri koolitusprojekt hoolekandeametustele	157
3.3.	Koolitus lapse õigustest lasteaiakasvatajatele	158
3.4.	Õiguskantsleri teabepäev Pärnu Maavalitsuses	158
3.5.	Külalisloengud ja koolitused	158
3.6.	Osalemine teiste institutsioonide tegevuses	159
3.7.	Esinemised, ettekanded, erialaloengud	159
III.	ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS	162
1.	Teadusartiklid	162
IV.	RAHVUSVAHELISED SUHTED	163
1.	Välisviisid	163
2.	Õiguskantsleri väliskülalised	164
	SEADUSLÜHENDITE REGISTER	166
	KONTAKTANDMED	167
	ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD	169

1. OSA

ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU

6. OSA

5. OSA

4. OSA

3. OSA

2. OSA

1. OSA

1. Sissejuhatus

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

2. Ettepanekud Riigikogule

Õiguskantsler tegi 2010. aastal Riigikogule ühe ettepaneku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (2009. aastal tegi õiguskantsler samuti ühe ettepaneku) ning ühe ettekanne (2009. aastal tehti samuti üks ettekanne).

Õiguskantsleri 15.07.2010. a ettepanek käsitles avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstava tasu põhiseaduspärasust. Tegu oli taotlusega asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks osas, milles nimetatud seadused sätestavad avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse, kuid ei näe seejuures kõnealuste tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu (AÕS §-d 158¹ lg 1 ja 158² lg 1 ning AÕSRS § 15² lõiked 1-2 koostoimes AÕSRS §-ga 15⁴) (Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu, asi nr 6-1/100316).

Õiguskantsler leidis, et kohustusega taluda oma kinnisasjal avalikes huvides vajalikke tehnovõrke- ja rajatise võib maaomanike jaoks kaasneda sõltuvalt asjaoludest vägagi intensiivne omandipõhiõiguse riive. Nimelt on oma kinnisasjal avalikes huvides tehnovõrku või -rajatist taluma kohustatud kinnisasja omaniku tegevusvabadus oma kinnisasja sihtotstarbelisel kasutamisel nimetatud tehnovõrkude ja -rajatiste alusel ning nende kaitsevööndisse jääval maal nii territoriaalselt kui võimalike tegevusliikide osas oluliselt piiratud. Nii ei tohi näiteks metsamaa sihtotstarbega maa omanik oma maad läbiva kõrgepingeliini kaitsevööndis, mille ulatus on 40 m kummalgi pool liini telge, ilma elektriliini omaniku loata ehitada, ladestada materjale, teha maaparandustöid ega istutada või langetada puid. Samas peab kõnealune maaomanik lubama teostada oma kinnisasjal töid elektriliini käidu korraldamiseks, hoolduseks ja remondiks, sh lubama puude ja võsa mahasaagimist elektripaigaldise kaitsevööndi ulatuses.

Õiguskantsler märkis, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse kehtestamiseks eksisteerib legitiimne eesmärk – tagada kogu Eesti ulatuses elanikele elektri-, vee-, gaasi- jm teenuste kättesaadavus. Selleks aga, et omandipõhiõiguse riive oleks põhiseaduspärane, ei piisa üksnes legitiimse eesmärgi tuvastamisest, vaid omandipõhiõiguse riive peab valitud eesmärgi suhtes olema ka proportsionaalne. Riive proportsionaalsuse hindamisel analüüsis õiguskantsler avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest maaomanikele makstava tasu (nn talumistasu) regulatsiooni. Seejuures tõi õiguskantsler välja, et maaomanike võimalikud taotletavad talumistasud on niivõrd väikesed, et jäävad paljudel juhtudel lausa kordades alla ka tehnovõrgu või -rajatise aluse ning selle kaitsevööndisse jääva maa pealt tasutavale maamaksule ning tasu väiksuse tõttu pole maaomanikud tasu taotlemisest isegi huvitatud. Võttes arvesse avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustusega kaasneva omandipõhiõiguse riive intensiivsust ning talumiskohustuse eest makstava tasu väiksust, leidis õiguskantsler, et kõnealune talumistasude regulatsioon ei taga õiglast tasakaalu üldsuse huvide ning talumiskohustusega koormatud kinnisasjade omanike huvide vahel. Seega asus õiguskantsler seisukohale, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ja selle eest makstava talumistasu regulatsioon ei ole eespool toodud eesmärgi suhtes mõõdukas, kuna koormab kõnealuseid tehnovõrke ja -rajatise taluma kohustatud maaomanikke rohkem kui see on üldsuse huvidega põhjendatav.

Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut asjaõigusseaduse ja asjaõigusseaduse rakendamise seaduse avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse ja selle eest makstava tasu regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks 22.09.2010. Riigikogu XI koosseis kõnealust regulatsiooni enne XII Riigikogu valimisi põhiseadusega kooskõlla ei viinud.

2010. aastal jõudis lõpule juba 2005. aastal¹ alguse saanud vaidlus poliitilise välireklaami keelu põhiseadus-

1 Õiguskantsler tegi 06.09.2005 Riigikogule vastavasisulise ettekanne. Tulemuse puudumisel järgnes sellele 09.06.2008 õiguskantsleri ettepanek valimisseadused põhiseadusega kooskõlla viia. 18.12.2009 tegi õiguskantsler Riigikohtule taotluse seadusesätete kehtetuks tunnistamiseks. Riigikohtu üldkogu tegi otsuse 01.07.2010 (asi nr 3-4-1-33-09).

pärasuse asjas. Riigikohtu üldkogu leidis, et poliitilise välireklaami keeld on põhiseaduspärane, kusjuures Riigikogu on vaba nii keeldu kaotama, poliitilise välireklaami tegemisele aja, koha ja suuruse piiranguid seadma kui ka valimiskulutustele ülempiiri kehtestama.

3. Ettekanded Riigikogule

Õiguskantsleri 02.06.2010. a ettekanne käsitles ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamise temaatikat (Ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamine, asi nr 6-8/100501). Kontrolli raames külastasid õiguskantsler või tema nõunikud kõiki (14) kodututele isikutele ajutist peavarju pakkuvat asutust. Õiguskantsler leidis, et põhiseadusest ning sotsiaalhoolekande seadusest tuleneb avaliku võimu kohustus tagada igaühele puuduse korral abi eluaseme, sealhulgas vältimatu abi raames pakutava ajutise peavarju ja varjupaigateenuse saamiseks, kusjuures abi korraldamise kohustus lasub kohalikel omavalitsustel. Riigipoolseks kohustusel on üheselt määratleda eelnimetatud abi osutamise tingimused ja sisu. Kehtivas õiguses ei ole riiki ajutise peavarju ja varjupaigateenuse osutamise tingimusi ja sisu aga avanud. Lisaks eeltoodule toodi ettekandes välja probleemkohti, nagu omandiõiguse piirangud varjupaikades, tervishoiuteenuse pakkumine, kaebuste lahendamise kord ning turvatöötajate kaasamine teenuse osutamisel.

Õiguskantsleri 2009. aasta ettekande põhjal rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavusest sõltuvushäiretega lastele lasus sotsiaalministeeriumil koostöös teiste asjaomaste asutustega ülesanne tuua vastav seadusmuudatuste pakett Riigikogule arutamiseks hiljemalt 2010. aasta sügisistungjärguiks. Seda kohustust vaatamata mitmetele lubatustele täita ei suudetud².

4. Arupärimised ja kirjalikud küsimused

Õiguskantsler vastas aruandeperioodil kahele arupärimisele (2009. aastal oli samuti kolm arupärimist) ning kolmele kirjalikule küsimusele (2009. aastal oli üheksa kirjalikku küsimust).

Esimene arupärimine käsitles probleemi seoses tervishoiuteenuse osutajate ehitiste kulumi rahastamisega. Teine arupärimine sisaldas mitmeid küsimusi seondult Riigikogu valimise ja töökorraga. Õiguskantsler tagastas ühe arupärimise, mille puhul ta leidis, et see ei puuduta tema võimkonda kuuluvat küsimust ja ei vasta seetõttu RKKTS § 139 lõikes 1 sätestatule.

Õiguskantslerilt küsiti kirjaliku küsimuse raames esiteks Riigikogu Kantslei palgakorralduse kohta. Teise küsimusega sooviti sisuliselt vastust sellele, millised on Eesti kehtivas õiguses võimalused piirata asenduskodus elavate täisealiste vaimupuudega noorte poolt tehingute tegemist oma varaga ning küsiti hinnangut praegu olemasolevate võimaluste laiendamise põhiseaduspärasusele ja otstarbekusele. Kolmandas kirjalikus küsimuses esitati probleem kaitsevæes lisatasu maksmise kohta üksnes Eestis omandatud magistrikraadi eest.

5. Arvamused eelnõudele

Riigikogu alatised komisjonid või Riigikogu liikmed pöördusid ülevaateastal 12 korral õiguskantsleri poole, et saada arvamus menetluses olevate eelnõude kohta (2009. aastal 10 korral). Arvamustaotlused tulid põhiseaduskomisjonilt (viiel korral), õiguskomisjonilt (kolmel korral), riigikaitsekomisjonilt, sotsiaalkomisjonilt ning majanduskomisjonilt (kõigilt ühel korral) ning ühelt riigikogu liikmelt. Ühel korral kasutas õiguskantsler eelnõule arvamuse andmisel omaalgatust.

Põhiseaduskomisjon küsis õiguskantslerilt arvamust erakonnaseaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) kohta³ (Erakondade rahastamine, asi nr 18-1/100192). Arvamuses märgiti, et samas küsimuses pöördus eelnevalt õiguskantsleri poole ka justiitsminister⁴, kellele antud seisukohtadega ei ole Riigikokku jõudnud eelnõus paraku arvestatud. Õiguskantsler tõi oma arvamuses esile jätkuvalt eelnõus olevad probleemid, mis kokkuvõtvalt oleks järgmised: annetuste, sh laenude täpsem ja ühemõttelisem määratlemine, sidusorganisatsioonide allutamine erakondadega samadele piirangutele ja kohustustele, majandusaasta aruande piisavus rahastamise kontrolliks, kontrollorgani tõhusus, haldussanktsiooni

2 01.04.2011 seisuga ei olnud vastavat eelnõu väljatöötatud ega kooskõlastusringile esitatud.

3 Õiguskantsler tegi 17.05.2006 Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus kooskõlla põhiseadusega, kuna see ei sätesta piisavalt tõhusat järelevalvet erakondade rahastamise üle. Kuna Riigikogu X koosseis ei suutnud vastavat seadusemuudatust vastu võtta, esitas õiguskantsler 16.02.2007 Riigikohtule taotluse tunnistada erakonnaseadus vastavas osas põhiseadusega vastuolus olevaks ning kehtetuks. Riigikohus jättis oma 21.05.2008. a otsusega selle taotluse rahuldamata. Nimetatud eelnõu algatati eesmärgiga nimetatud vaidluses esiletulnud probleeme lahendada.

4 Õiguskantsleri 16.12.2009. a kiri nr 18-2/091783/0907680.

kohaldamise viis. Arvamuses soovitati erakondade rahastamise kontrolli kohustus panna Riigikontrollile. Teiseks põhimõtteliseks ettepanekuks oli haldussanktsioonide kohaldamine, kusjuures õiguskantsleri nägemuse kohaselt saaks tulenevalt PS § 48 lõikest 4 sanktsiooni kohaldada vaid kohus, kontrollorganile jääks taotluse esitaja roll. Riigikogu võttis nimetatud seaduse vastu 25.11.2010. Vastuvõetud redaktsiooni kohaselt luuakse rahastamise järelevalveorganina Vabariigi Valimiskomisjonile analoogiline komisjon, kuhu kuuluvad erakondade ja mitmete ametkondade esindajad, sh õiguskantsleri esindaja. Tulenevalt õiguskantsleri küsimuseasetusest sanktsioonide kohaldamise kohta, loobuti eelnõu lõppvariandis erakondade nn trahvimisest (keelatud annetuse kolmekordses määras tasumine) ning asendati see ettekirjutuse mittetäitmisel viivisenõudega. Samuti loobuti eelnõu menetlemise käigus varem seaduses sätestatud keelatud annetuse vastuvõtu keelu rikkumise puhul kriminaalkorras karistamisest. Toetust ei leidnud ettepanek taastada erakonna rahastamisallikana juriidilise isiku annetus. Seadus jõustub 01.04.2011.

Samuti küsis põhiseaduskomisjon arvamust kahe Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ettepaneku kohta. Esimene neist (742 SE) puudutas põhiseaduse II peatüki täiendamist uue paragrahviga järgmises sõnastuses: "Igaüks on kohustatud hoidma nii eesti kui teiste rahvaste kultuuripärandit. Riik ja omavalitsused toetavad kultuuriväärtuste ennistamist ja kaitsmist" (Kultuuripärandi kaitse, asi nr 18-1/100912). Õiguskantsler jäi juba varem antud seisukoha juurde.⁵ Ta toonitas, et muudatusi põhiseaduses ei või teha kergekäeliselt – põhiseaduse napis abstraktses sõnastuses ja n-ö üleregulatsiooni puudumises tuleb näha omaette väärtust, mis tagab põhiseaduse paindliku ja ajakohase kohaldamise. Lahendusi praktikaprobleemidele tuleks püüda leida eeskätt olemasoleva põhiseaduse teksti raames. Samuti tõi ta välja kavandatava muudatuse tugeva mõju põhiseaduse preambulis toodud eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade kui ühele Eesti omariikluse eesmärgile. Õiguskantsler asus seisukohale, et sellest tulenevalt eeldab kõnealuse muudatuse sisseviimine põhjalikku analüüsi loodava täienduse mõjude ja tagajärgede osas.

Teiseks andis õiguskantsler arvamuse kavandatavatele põhiseaduse muudatustele (775 SE), millega kavatsetakse alates 2027. aastast ühelt poolt ühildada Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogude ning teiselt poolt alates 2029. aastast Vabariigi Presidendi ja Euroopa Parlamendi valimised viisil, et nimetatud valimised toimuksid paarikaupa ühe aastanumbri sees vastavalt iga nelja või viie aasta järel (Valimiste ühildamine samale aastale, asi nr 18-1/101460). Õiguskantsler leidis, et eelnõu algatajate eesmärk suurendada valimisaktiivsust ja huvi poliitika suhtes ning seeläbi esinduskogude representatiivsust on igati legitiimne. Samuti on mõistetav soov anda erakondadele ja teistele kandideerijatele enam aega tegeleda sisulise tööga esinduskogudes, sh pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks, et seeläbi suurendada nende sisulise töö kvaliteeti. Samas hoiatas õiguskantsler, et põhiseaduse kui tervikliku ning vastastikuselt sõltuvuses oleva süsteemi "peenhäälestamine" ühes kohas võib endaga kaasa tuua ettenägematuid või koguni soovimatuid tõlgendamistulemusi teisel. Õiguskantsler tegi terve rea ettepanekuid, mis aitaksid vältida erinevaid tõlgendamismõjusid nii olemasoleva kui ka kavandatava põhiseaduse teksti pinnalt. Kumbagi ülalkäsitletud põhiseaduse muudatust Riigikogu ei toetanud ja nad langesid koosseisu volituste lõppedes menetlusest välja.

Lisaks tuli õiguskantsleril sekkuda kahe Riigikogus vastuvõtmisel olnud või vastuvõetud seaduse rakendamise seadusega seonduvalt. Riigikogu võttis nimelt 17.06.2010 vastu kaks avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud seadust – monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse ning uue liiklusseaduse –, mille mõlema rakendamise puhul tõusetus, tõsi küll mõnevõrra erinevalt, küsimus nendes seadustes sisalduvate rakendusätete põhiseaduspärasusest.

15.10.2009 algatasid Isamaa ja Res Publica Liidu, Eesti Reformierakonna ning Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioonid monopolide ohjeldamise seaduse eelnõu. Selle eelnõu eesmärgiks oli muu hulgas muuta veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundust. Eelnõu esimene lugemine toimus 09.03.2010, teine lugemine aga 01.06.2010 ja 16.06.2010. Riigikogu majanduskomisjon esitas eelnõu (uue pealkirjaga "Monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse eelnõu") viimase versiooni Riigikogule teiseks lugemiseks 14.06.2010. See seaduse eelnõu viimane versioon nägi ette, et alates 15.07.2010 läheb veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodika kehtestamise õigus üle kohalikult omavalitsuselt vee-ettevõtjale. Vee-ettevõtja pidi veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodika enne nende rakendamist kooskõlastama hinnaregulaatoriga (sõltuvalt sellest, kui suure reostuskoormusega reoveekogumisalal vee-ettevõtja tegevuspiirkond asub, Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsusega). Seejuures pidi vee-ettevõtja hakkama veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodikat hinnaregulaatoriga kooskõlastama alles 2011. aastal. Seega pidi seadus täies ulatuses jõustuma 15.07.2010, ent selle rakendamine pidi toimuma 2011. aastal.

⁵ Õiguskantsleri 15.04.2009. a kiri nr 18-1/090597/00902484.

Tutvunud monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse eelnõu viimase versiooniga, leidis õiguskantsler, et seadusandja, asendades veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasude reguleerimise korra uue korraga, on jätnud reguleerimata, millise õigusaktiga kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodikad kehtivad seaduse jõustumise ja rakendumise vahele jääval ajal. Seejuures lähtus õiguskantsler oma seisukoha kujundamisel veendumusest, et seni veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad kehtestanud kohaliku omavalitsuse õigusaktid olid määrused, mitte aga haldusaktid. Sellest lähtekohast tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et kuna vastavalt eelnõule tunnistab seadusandja kehtetuks volitusnormid, mille alusel olid kohalikud omavalitsused kehtestanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodikad, muutuvad kehtetuks ka need kohalike omavalitsuste määrused. Tulenevalt sellest, et monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse eelnõu järgi pidi 15.07.2010 kehtima hakkavat seadust rakendatama alles 2011. aastal, oleks sellise regulatsiooni tagajärjel tekkinud olukord, kus seaduse jõustumise ja selle rakendamise vahele jääval ajal puudunuks õigusaktid, millega oleks kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodikad.

Õiguskantsler andis oma sellistest tähelepanekutest 17.06.2010 teada Riigikogu majanduskomisjonile (Monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse eelnõu rakendussätete puudulikkus, asi nr 18-1/101031). Tuginedes eelnõu algatajate seisukohale, et seaduse eelnõu vastuvõtmisel Riigikogus jäävad kehtima siiski senised kohalike omavalitsuste kehtestatud hinnad, võttis Riigikogu monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse eelnõu kolmandal lugemisel õiguskantsleri tähelepanekuid arvestamata vastu. Sellisele tõdemusele jäädes võttis Riigikogu 17.06.2010 monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse vastu ning edastas selle samal päeval põhiseaduspärasuse eelkontrolliks Vabariigi Presidendile.

Vabariigi President jättis selle Riigikogus vastu võetud seaduse 30.06.2010 välja kuulutamata, tuues põhjenduseks, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muudatused on üleminekusätete puudumise tõttu vastuolus PS §-dega 10, 11, 13 ja § 32 lõikega 2. Vabariigi President saatis monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse Riigikogule uueks arutamiseks tagasi. Seaduse uuel arutamisel jõudis Riigikogu arusaamisele, et monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse üleminekusätted vajavad täiendamist. Riigikogu täiendaski neid sätteid, nähes ette, et seaduse jõustumise ja selle rakendamise vahele jääval ajal kehtivad kohalike omavalitsuste kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutamise meetodikad. Riigikogu võttis 03.08.2010 monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse muudetud kujul vastu. Vabariigi President kuulutas 05.08.2010 selle seaduse sellisel kujul välja.

Teine seaduse rakendamise seonduv probleem kerkis esile seoses liiklusseadusega. 17.06.2010 võttis Riigikogu vastu uue liiklusseaduse, jättes selle seaduse vastuvõtmise ja kehtima hakkamise vahele pea pool aastat. Uus liiklusseadus pidi jõustuma 01.01.2011. Vabariigi President kuulutas uue liiklusseaduse 30.06.2010 välja ning 09.07.2010 avaldati see Riigi Teatajas. 22.11.2010 algatas Riigikogu majanduskomisjon liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu eesmärgiga muuta 01.01.2011 jõustuma pidanud uut liiklusseadust nii, et see jõustuks 01.01.2011 muudetud kujul. Eelnõu esimesel lugemisel 07.12.2010 ja 08.12.2010 tõusetus küsimus, kas eelnõu nii kiire jõustamine on kooskõlas põhiseadusest tuleneva õiguskindluse printsiibiga. 15.12.2010 toimunud eelnõu teisel lugemisel teatas Riigikogu majanduskomisjoni esimees, et eelnõu uue versiooni järgi jõustuksid nii uus liiklusseadus kui ka seda muutev seadus üheaegselt 01.07.2011. Eelnõu kolmandal lugemisel 16.12.2010 võttis Riigikogu liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse vastu kujul, millega muutis ühelt poolt 17.06.2010 vastu võetud seaduse jõustumisnormi, nähes ette, et 01.01.2011 asemel jõustub uus liiklusseadus 01.07.2011, teiselt poolt aga sätestas samas seaduses, et see, 17.06.2010 vastu võetud seaduse jõustumisnormi muudatus, hakkab kehtima alles 01.07.2011.

Õiguskantsler leidis, et selline õiguslik konstruktsioon, millega n-ö ühe käega antakse, teise käega aga võetakse, hälbib oluliselt seadusandja esialgsest soovist lükata uue liiklusseaduse jõustumine edasi. Kuna Riigikogu oli avalikkusele suunatud teadaannetes selgitanud, et uus liiklusseadus hakkab kehtima alles 01.07.2011, ent vastu võetud liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse järgi hakanuks uus liiklusseadus kehtima 01.01.2011, võttis õiguskantsler 16.12.2010 nõuks juhtida eespool osundatud ebakõlale avalikkuse tähelepanu. Seda tehes rõhutas õiguskantsler, et seadusandja peab õigusaktide rakendussätteid kehtestades olema korrektne. Seaduse jõustumise aja täpne ja selge määratlemine on isikute õiguste kaitse seisukohalt väga oluline.⁶ Riigikogu edastas liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste

6 Vt <http://www.epl.ee/artikkel/589397> ja <http://www.postimees.ee/?id=359016>.

muutmise seaduse 17.12.2010 põhiseaduspärasuse eelkontrolliks Vabariigi Presidendile. Vabariigi President jättis 20.12.2010 liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse välja kuulutamata, sest pidas PS §-ga 10 ja § 13 lõikega 2 vastuolevaks olukorda, kus Eestis liiklejatel pole võimalik üheselt aru saada, millised on õigused ja kohustused neil liigeldes on. Sel põhjendusel saatiski Vabariigi President liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse uueks arutamiseks tagasi Riigikogule. Riigikogu arutas seadust uuesti ning muutis seaduse uue arutamise tulemusel 23.12.2010 liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse jõustumisnormi. Selle tagajärjel pidi muudatus, millega nähti ette uue liiklusseaduse jõustumise edasilükkamine, kehtima hakkama 01.07.2011. Vabariigi President kuulutas 23.12.2010 liiklusseaduse muutmise seaduse välja.

Õiguskantsler andis arvamuse ka Riigikogu põhiseaduskomisjonile prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu (814 SE) kohta (Prokuratuuri sõltumatus, asi nr 18-1/101681). Eelnõu põhieesmärgiks oli sätestada ühemõtteliselt prokuratuuri kui asutuse sõltumatus. Konkreetsete abinõudena, mis seda tagaks, nähti ette riigi peaprokuröri aruandluskohustus parlamendikomisjoni ees. Samuti sooviti eelnõuga lisada seadusesse prokuröridele keeld alluda ebakohastele juhistele ning kitsendada prokuratuuri üle teostatava teenistusliku järelevalve ulatust. Õiguskantsler otsustas eelnõu esitatud kujul mitte toetada leides, et ebaselgeks jääb eeskätt muudatustega loodav lisaväärtus. Mitmed sisseviidavad täiendused on tuletatavad ka kehtiva redaktsiooni pinnalt. Õiguskantsler rõhutas, et prokuröride ja laiemas plaanis ka prokuratuuri kui asutuse sõltumatus seadusega ettenähtud üleannete täitmisel ei ole eesmärk omaette, vaid vahend tagamaks eelkõige karistusõiguslikult kaitstavate õigushüvede ning menetlusosaliste kaitse ning loomaks eeltingimused õiglaseks kohtumenetluseks. Samuti osundas õiguskantsler sellele, et eelnõus peegeldub soov olemasolevat järelevalvesüsteemi muuta, suurendades seeläbi valdkondi prokuratuuri tegevuses, mis teenistuslikule järelevalvele ei allu ja mis koosmõjus prokuratuuri laia pädevusega olulise õigusemõjuga menetlusotsuste tegemisel võib hoopis viia soovimatute tagajärgedeni (nt võimu väärkasutamise oht). Riigikogu ei arvestanud enamikku õiguskantsleri tähelepanekutest ning võttis 16.02.2011 seadusemuudatused vastu.

Riigikogu õiguskomisjon soovis õiguskantslerilt arvamust karistusregistri seaduse eelnõule (762 SE) (Karistusregistri andmete avalikkus, asi nr 18-1/101568). Õiguskantsler juhtis arvamuses tähelepanu mitmetele probleemidele. Kriitikat karistusandmete laiema avalikustamise osas võrreldes kehtiva olukorraga võttis Riigikogu kõigi kohtuvälises menetluses tehtud vääртеootuste avalikustamisel (e-toimiku kaudu) arvesse nii, et registri väljavõttes füüsilise isiku kohta ei märgita seaduse jõustumisel 01.01.2012 andmeid vääртеo eest mõistetud karistuse kohta, kui isikule on mõistetud karistusena rahatrahv suurusega alla 50 trahviühiku, välja arvatud juhul, kui füüsiline isik on korduvalt toime pannud vääртеo või kui lisaks rahatrahvile on isikule mõistetud lisakaristus. Arvestati ka mitmete teiste õiguskantsleri ettepanekutega, sealhulgas alaealiste poolt enda kohta päringute tegemisel, prokuratuuri ja vanglateenistuse poolt andmete saamisel karistusregistri arhiivist.⁷ Samuti viidi eelnõusse muudatus, mille kohaselt isikuandmete avalikustamise lõpetamine pärast karistuse kustumist hakkab edaspidi toimuma mitte enam isiku vastava avalduse alusel, vaid automaatselt. Õiguskantsler taunis oma arvamuses praktikat vanemates kohtulahendites olevate isikuandmete avalikustamisel, samuti kustunud karistuste andmete jätkuvat kättesaadavust elektroonilises keskkonnas. Riigikogu võttis eelnõu seadusena vastu 17.02.2011.

Muud Riigikogule antud olulisemad arvamused eelnõude kohta:

Päästeseadus, asi nr 18-1/100257;

Abipolitseiniku ülesannete volitamise ja õigus tulirelvale, asi nr 18-1/100992.

⁷ Vt ka Justiitsministeeriumi valitsemisala andmekaitse alapunktsi kajastatud asjamenetluse (kustunud karistuse arvestamine vanglateenistusse võtmisel, asi nr 6-1/090017) kirjeldust.

2. OSA

ÓIGUSKANTSLER JA TÁITEVVÓIM

6. OSA

5. OSA

4. OSA

3. OSA

2. OSA

I. SISSEJUHATUS

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

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

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

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

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

Olgu siinkohal etteruttavalt öeldud, et 2011. aastal täiendati õiguskantsleri pädevust veelgi nn lasteombudsmani ülesandega. Täpsemalt täidab ta alates 19.03.2011 laste õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid.

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

Ministeeriumi jaos antakse laiem ülevaade ministeeriumi valitsemisalas 2010. aastal toimunud. Selles kajastatakse ülevaate aastal aset leidnud olulisemaid õigusloomearenguid ning kui õiguskantsler on esitanud arvamusel vastavas ministeeriumis ette valmistatud õigustloova akti eelnõu kohta, siis antakse lühiülevaade õiguskantsleri seisukohast. Lisaks osundatakse ministeeriumi valitsemisalaga seotud olulisematele Riigikohutu lahenditele ja juhitakse tähelepanu valitsemisalas ülevaateperioodil aset leidnud põhiõiguste ja -vabaduste rikkumistele. Kõige olulisemate õiguskantsleri poolt läbi viidud menetluste lühikokkuvõtted esitatakse ülevaate põhitekstis ning selliste menetluste raames antud õiguskantsleri seisukoha terviktekstiga on võimalik tutvuda vastava menetluse juures asuva lingi kaudu. Teistele olulistele õiguskantsleri seisukohtade terviktekstidele viitavad lingid asuvad iga ministeeriumi valitsemisala ülevaate lõpus. Ministeeriumi valitsemisala iseloomustuses on antud ülevaade, kuidas ministeerium on täitnud õiguskantsleri eelmiste aastate ettepanekuid ja soovitusi.

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

otsustamisega ning probleem ei puuduta ühegi ministeeriumi tegevust, antakse ülevaade regionaalministri valitsemisala jaos.

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

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

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

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

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

Ombudsman'i menetluse lõppemisel annab õiguskantsler hinnangu, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on olnud õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks, muuta halduspraktikat või normi tõlgendust. Õiguskantsleri seisukoht tehakse avaldajale ja järelevalvealusele asutusele kirjalikult teatavaks. Järelevalvealune asutus teavitab õiguskantslerit, kuidas tema ettepanekut või soovitusi on järgitud. Õiguskantsleril on õigus esitada oma soovitusi või ettepaneku täitmise kohta järelepärimisi, millele järelevalveasutus peab vastama. Kui õiguskantsleri ettepanekut või soovitusi ei täideta, võib õiguskantsler teha selle kohta ettekande järelevalvavale asutusele, Vabariigi Valitsusele või Riigikogule. Samuti võib õiguskantsler ettepanekust või soovitusest ning selle täitmisest või täitmata jätmisest teavitada avalik-

kust. Õiguskantsleril puudub otsene sunnivahendite kasutamise võimalus *ombudsman*'i menetluses – tema seisukohad isikute õiguste rikkumise korral ei ole tagatud mitte sunni, vaid eelkõige tema autoriteedi abil.

Kuigi õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli ja tegutseda *ombudsman*'ina, siis on õiguskantsleril ka mitmeid teisi pädevusi, sealhulgas osaleda sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel. Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga on kajastatud ülevaate 1. osas. Õiguskantsleri sõnaõigus Vabariigi Valitsuse istungil võimaldab õiguskantsleril kontrollida õigustloovate aktide põhiseaduslikkust eelkontrolli vormis. Õiguskantslerile saadetakse Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungite päevakorrad koos arutlusele tulevate õigusaktide eelnõudega. Sellega tagatakse õiguskantsleri teavitamine õigustloovate aktide vastuvõtmisest ja õigusloomeprotsessist tervikuna. Oma sõnaõigust on õiguskantsler kasutanud eelkõige Vabariigi Valitsuse istungitel sisuliselt konsultatiivse iseloomuga eelkontrolli käigus eesmärgiga hoida ära Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõu või määruse vastuolu põhiseadusega või määruse vastuolu seadusega. Eelkontrolli tulemusena võib õiguskantsler anda hinnangu valitsuse menetluses oleva õigustloova akti eelnõule hiljemalt Vabariigi Valitsuse istungil. Oma arvamuses keskendub õiguskantsler ilmselgelt põhiseadusega vastuolus olevatele eelnõu sätetele. Vaieldamatult on õiguskantsleri eelkontrolli vormi tõttu õiguslik analüüs ajaliselt piiratud, mistõttu saab valitsuse istungil antud arvamust käsitleda kui esialgset hinnangut, ning seda ei saa lugeda seotuks määral, mis takistaks õiguskantsleril oma seisukohta hiljem muuta konkreetsete õiguslike kaasuste lahendamisel.

2010. a tegi õiguskantsler neljal korral enne Vabariigi Valitsuse päevakorra kinnitamist ettepaneku kaaluda päevakorrapunkti lülitamist Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda selles esinevate õiguslike probleemide tõttu. Õiguskantsleri tehtud märkusi ja ettepanekuid üldjuhul arvestati ning eelnõusid kontrolliti neist lähtuvalt veel kord.

II. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

Ministeeriumi haldusalas on 12 allasutust: Keeleinspeksioon Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrk, Eesti Noorsootöö Keskus, Tiigrihüppe Sihtasutus, Sihtasutus Eesti Teadusfond, Sihtasutus Archimedes, Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus, Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus INNOVE, Spordikoolituse ja -Teabe Sihtasutus, SA Teaduskeskus AHHA, Sihtasutus Kutsekoda. Lisaks on ministeeriumi haldusalas riigiõppeasutused ning teadus- ja arendusasutused.

Suure tähtsusega sündmuseks 2010. a tuleb pidada uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) jõustumist 01.09.2010. a. Pikalt ettevalmistatud seadus tõi kaasa olulisi muutusi Eesti haridussüsteemi korralduses põhi- ja üldkeskhariduse alal. Seadusesse on sisse kirjutatud riikliku õppekava olulised aluspõhimõtted: esitatud on alusväärtused, põhikooli ja gümnaasiumi ülesanded, õppe korraldamise põhimõtted, mis seni olid kehtestatud vaid õppekavas eneses. Mitmed uued sätted on mõeldud õpilaste koolikohustuse täitmise parandamiseks, väljalangevuse vähendamiseks ja hariduslike erivajadustega õpilaste toetamiseks. Senisest täpsemalt on sätestatud vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse tagamine koolis. Sage- nend koolivägivallajuhtumid ning vajadus määratleda õpetajate ja koolijuhi õigused konflikti või väärtalt käituvat õpilase tegudesse sekkumisel ajendasid seadusandjat sätestama seaduses ka õpilaste suhtes raken- datavad mõjutusmeetmed. Kuigi seadus on juba jõustunud, avaldub selle tegelik mõju üldharidusele alles tulevikus, sest suuremad muudatused, muuhulgas ka uued põhikooli ja gümnaasiumi riiklikud õppekavad, rakenduvad järk-järgult vastavalt seaduse rakendussätetele.

Enne uue PGS-i vastuvõtmist ja jõustumist viis õiguskantsler ülevaateastal läbi omaalgatusliku menetluse ÕKS § 34 lg 1 alusel üldhariduskoolide (põhikool ja gümnaasium) pikapäevarühmade tasulisuse teemal. (Pikapäevarühmas osalemise tasu põhikoolis ja gümnaasiumis, asi nr 6-8/100786)

14.10.2009 ilmus ajalehes Postimees artikkel “Koolid hakkasid pikapäevarühmade eest raha küsima” ning 22.10.2009 ilmus ajalehes Eesti Päevaleht artikkel “Pikapäevarühma tasu tekitab vaidlusi”. Mõle- mas artiklis toodi pikapäevarühmade tasuliseks muutmise põhjuseks rahapuudus.

Kuna ajakirjanduse andmetel nõuti pikapäevarühmas osalemise eest tasu Tallinnas, pöördus õiguskantsler esmajärjekorras teabe nõudmisega Tallinna Haridusameti poole. Tallinna Haridusamet selgitas, et PGS § 16 lg 1 järgi on pikapäevarühm üks klassivälise tegevuse vorm ning tulenevalt Tallinna Linnavalitsuse 30.10.2002. a määruse nr 117 “Hindade kehtestamine linna asutustes” punktist 2 on Tallinna Haridus- ametil kui Tallinna munitsipaalikoolide kõrgemalseisval organil pädevus kehtestada tasuliste teenuste hin- du, sh õppekavavälise tegevuse osas. Tallinna Haridusamet selgitas, et tasuliste pikapäevarühmade arv on äärmiselt väike: Tallinna Pae Gümnaasiumis tegutseb 4 tasulist pikapäevakooli gruppi (lisaks neljale tasuta grupile) ning üks tasuline pikapäevarühm töötab Tallinna Inglise Kolledžis.

Õiguskantsler pöördus pikapäevarühmade tasulisuse küsimuses teabenõudega ka Haridus- ja Teadus- ministeeriumi poole. Ministeerium vastas, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 37 lg 1 järgi on õppimine õppemaksuta, kuid ei ole määratletud, mida mõista selle termini all. Ministeeriumi hinnangul on riik ja kohalik omavalitsus õppemaksuta õppe tagamise kohustuse täitnud, kui vanemad on vabastatud kõigi ku- lude katmisest, mis on seotud põhikoolis õppekavajärgse õppe toimimisega ja kooli kui õppeasutuse funk- sioneerimisega. Seega tegevused, mis on hõlmatud õppekavaga, peavad olema munitsipaal- ja riigikoolide õpilastele tasu nõudmata kättesaadavad. Tuginedes PGS § 15 lõikele 3 ja § 16 lõikele 1, asus ministeerium seisukohale, et pikapäevarühmas toimuvat ei vaadelda kui klassis toimuvat otsest õppetööd. Kuna pikapäe- varühma moodustamine ei ole kohustuslik, siis saab kooli direktor PGS § 36 lg 3 alusel hinnata, kas selle moodustamiseks vajalik personal on võimalik tagada või mitte.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega pikapäevarühmas osalemise eest tasu nõudmise praktika väljasel- gitamiseks Narva, Pärnu ja Tartu Linnavalitsuste poole küsimusega, kui paljudes üldhariduskoolides tuli lapsevanematel 2010. a maksta tasu õpilase osalemise eest kooli pikapäevarühmas. Saadud vastuste kohaselt ei nõutud pikapäevarühmas osalemise eest tasu üheski nimetatud linnas.

Analüüsinud teabenõudmiste vastuseid ja asjakohaseid õigusakte, pidas õiguskantsler vajalikuks pöörduda märgukirjaga Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimehe ning haridus- ja teadusministri poole.

Märgukirjas selgitas õiguskantsler, et PS § 37 lg 1 sätestab igaühe õiguse haridusele; õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Eeltoodud normist nähtub, et seadusandja peab määrama selle, mis ulatuses on õpe lastele üldhariduskoolis kohustuslik – nii vastava laste vanuse (s.o “kooliealisuse”) kui õppe sisu (s.o õppimise “ulatus”) mõttes. PS § 37 lg 1 lausest 2 tuleneva põhiõiguse õppemaksuta ehk tasuta haridusele piiride määramisel on üheks olulisemaks üldpõhimõtteks PS §-s 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõte. Õiguskantsler selgitas, et PS tõlgendamisel on abimaterjalina kasutatav ka rahvusvaheline praktika. Õigus haridusele on põhiõigusena nimetatud mitmetes rahvusvahelistes dokumentides, millega Eesti Vabariik on liitunud.

Õiguskantsler tõdes, et kuna Tallinna linnas oli pikapäevarühma tasu kehtestatud üksnes mõnedes koolides, koheldi erinevate Tallinna munitsipaalkoolide õpilasi pikapäevarühma eest tasu nõudmisel ebavõrdset. Õiguskantsler leidis, et selline erinev kohtlemine võib olla vastuolus PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, kuna Tallinn linn ei selgitanud, mis on taolise ebavõrdse kohtlemise mõistlik ja asjakohane põhjus.

Kokkuvõttes jõudis õiguskantsler märgukirjas esitatud õiguslikus analüüsis alljärgnevate järeldusteni.

PGS-is ja Eesti Vabariigi haridusseaduses kui põhikoolide ja gümnaasiumite tegevust reguleerivates eriseadustes on täpsemalt sätestatud koolide tegevuse alused ja rahastamine. Seejuures ei nähtu neist selget keeldu võtta pikapäevarühma tegevuse eest tasu.

Kuna seadustest ei nähtu üheselt keeldu võtta tasu pikapäevarühmas osalemise eest, taandub küsimus sellele, milline seos on pikapäevarühmas osalemisel riikliku õppekava täitmisele.

Seadusest ei nähtu üheselt, mis on pikapäevarühma eesmärk. Põhimõtteliselt võib välja tuua kolm eesmärki: õppega seonduv, järelevalvetuse ärahoidmine ning ajaveetmisvõimalus. Arvestades erinevaid tõlgendamisargumente koostöös – pikapäevarühma eesmärke, PGS-i eelnõus sätestatud ning asjaolu, et vaatamata pikapäevarühma kasvatajate ettenägemisele kooli personali miinimumkoosseisus, neile kvalifikatsiooninõuete kehtestamisele ja pikapäevarühma korralduse reguleerimisele ei eralda riik kohalikele omavalitsustele PGS § 44 alusel toetust pikapäevarühmade kasvatajate palga- ja täienduskoolituskulude katteks, – saab pikapäevarühma tegevust pidada formaalselt tööpoolsest õppekavaväliseks tegevuseks, mille eest võib kool võtta tasu, kui see on kooli põhikirjas ette nähtud.

Samas väljendas õiguskantsler märgukirjas aga ka seisukohta, et PS-s sätestatud sotsiaaliigi põhimõte, vajadus tagada laste ja perede kaitse ning võrdsed võimalused hariduse kättesaamisel, et seeläbi luua ühiskonnaliikmetele võrdne positsioon arenguks, eeldavad nii riigilt kui kohalikut omavalitsuselt enam, kui pelgalt n-ö kitsas mõttes õpetamise eest tasu mittevõtmine. Õigus tasuta haridusele peaks eeldama Eesti ühiskonna arengut vaadates ka õppevahendite, (osaliselt) koolitranspordi, koolitoidu ning ka pikapäevarühma teenuse tasuta kättesaadavust neile, kes seda endale ise ei suuda tagada. Pikapäevarühm on eriti oluline noorematele õpilastele, sest ei ole mõeldav, et näiteks algklassilaps suudaks pärast koolipäeva lõppu iseseisvalt endaga toime tulla.

Õiguskantsler möönis aga, et kuigi sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud PS-i printsiipide ja põhiõiguste olemusega, on Riigikogul siiski ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ning riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamisel. Seetõttu saab õiguskantsler sekkuda vaid siis, kui antav abi langeb minimaalsest tasemest allapoole.

Õiguskantsler leidis märgukirjas, et PGS vajab muutmist pikapäevarühma õigusliku regulatsiooni küsimuses. Silmas pidades PS-s sätestatud põhimõtteid ning põhikoolis ja gümnaasiumis tegutsevate pikapäevarühmade olemust ja eesmärki, peab seadusandja üheselt reguleerima pikapäevarühmade rahastamise korralduse, st kes (riik, kohalik omavalitsus, lapse seaduslik esindaja), millises ulatuses ja mil viisil need katab.

Ülevaateastal läbi viidud menetlustest väärrib märkimist ka juhtum, kus õiguskantsleri poole pöördusid avaldusega lapsevanemad, kes olid mures tasuta hariduse saamise võimaluste pärast Keila linnas ning palusid kontrollida Keila Hariduse SA tegevuse seaduspärasust endise Keila SOS Hermann Gmeineri Kooli ühendamisel Keila Kooliga. Õiguskantsler alustas avalduse alusel menetlust ning tuvastas, et kahe kooli ühendamisel on esinenud mõningaid minetusi seoses kooli asukohaga ja osalustasu kehtestamisega. Arvestades rikkumiste laadi, lühiajalisust ja lapsevanemate nõusolekut toimuvaga, ei tuvastanud õiguskantsler siiski olulisi sisulisi eksimusi endise Keila SOS Hermann Gmeineri Kooli õpilastele tasuta hariduse tagamiseks.

III. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

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

2010. aastal algatas õiguskantsler kokku 659 (vrdl 2009. aastal 661) Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutatavat menetlust. Nendest 176 juhul oli pöördumine seotud ministeeriumi tegevusega. Nagu eelmistelgi aastatel, moodustasid ka 2010. aastal suurema osa õiguskantsleri algatatud menetlustest vanglate tegevust ja kinnipidamistingimusi puudutavad menetlused (kokku 364). Õiguskantsler algatas 2010. aastal Justiitsministeeriumi valitsussala puudutavalt 98 sisulist menetlust, neist 11 puhul jätkub menetlus 2011. aastal. Õiguskantsler ei tuvastanud 59 menetluses õigusrikkumist või vastuolu põhiseaduse ja seadusega. Õiguskantsler esitas oma arvamuse Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavate eelnõude kohta 4 korral, 11 juhul tuvastas õiguspärasuse või hea halduse tava rikkumise (5 juhul kõrvaldati rikkumine menetluse käigus) ja esitas ühe märgukirja seaduseelnõu algatamiseks (Avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste regulatsioonist, asi nr 6-4/091667).

2. Andmekaitse

Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe ning riigisaladuse õigusega seonduvalt algatas ülevaate aastal õiguskantsler kokku 46 (vrdl 2009. aastal 39) menetlust.

Õiguskantsler uuris ülevaate aastal küsimust, mis puudutas vanglaametnikele esitatud nõuetele vastavuse kontrollimisel karistusregistri arhiivi andmete kasutamist ehk kustunud karistuse arvestamise õiguspärasust vanglateenistusse asumisel ja vanglateenistuses olles (Kustunud karistuse arvestamine vanglateenistusse võtmisel, asi nr 6-1/090017). Arvestades, et karistusregistri seaduse kohaselt on karistusregistri arhiivi andmeid õigus saada üksnes karistusregistri seaduses endas ("käesolevas seaduses") loetletud juhtudel ja korras, on nõutav, et andmete saaja oleks seaduses sõnaselgelt nimetatud. Kuna vanglat ja Justiitsministeeriumi ei ole isikute loetelus, kellel oleks õigus karistusregistri arhiivist saada andmeid teenistuses olemiseks nõutavate andmete kontrollimiseks, siis puudub neil ka õigus andmeid küsida. Õiguskantsler leidis, et vangla ja Justiitsministeeriumi tegevus karistusregistri arhiivi andmete küsimisel on formaalselt vastuolus karistusregistri seadusega ja põhiseadusega.

Samas märkis õiguskantsler, et VangS § 114 punktis 2 sisalduv piirang, mille kohaselt on keelatud vanglaametniku ettevalmistusteenistusse võtta ja vanglaametniku ametikohale nimetada isikut, keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, on põhiseadusega sisuliselt kooskõlas. Kokkuvõttes eeldab selles sättes sisalduva nõude täitmine seaduste omavahelise vastuolu kõrvaldamist.⁸

Õiguskantsler tuvastas isikuandmete töötlemise valdkonnas õigusakti vastuolu põhiseadusega ka järgmises menetluses: Isikuandmete jätkuv avalikustamine Ametlikes Teadaannetes, asi nr 6-1/090981

3. Erakonnaõigus

Ülevaate aastal jättis Riigikohus rahuldamata õiguskantsleri 18.12.2009. a taotluse⁹ tunnistada kehtetuks poliitilist välireklaami keelustavad valimisseaduste sätted. Erakonnaõigusega seonduv ka õiguskantsleri an-

⁸ Riigikogu võttis vastavalt muudatust sisaldava uue karistusregistri seaduse vastu 17.02.2011. Uus karistusregistri seadus jõustub 01.01.2012. Õiguskantsleri arvamust selle eelnõu kohta on kajastatud ülevaate 1. osas.

⁹ Vt ka õiguskantsleri 2009. aasta tegevuse ülevaate lk 4.

tud arvamus erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (655 SE) kohta. Riigikohtu viidatud otsust ning õiguskantsleri arvamust on lähemalt kajastatud ülevaate 1. osas.

4. Karistusõigus ja -menetlus

Materiaalse karistusõiguse küsimustes paluti 2010. aastal õiguskantsleril hinnata karistusseadustiku põhi-seaduspärasust kahel korral, ühel korral andis õiguskantsler ses valdkonnas arvamuse Riigikohtule (seoses karistusjärgse kinnipidamisega). Lisaks pöörduti õiguskantsleri poole karistusseadustiku normikontrolli menetluse taotlustega süüteomenetluses tehtud otsuse täitmise aegumise regulatsiooni puudutavalt (KarS § 82). Kohtuelse kriminaalmenetlusega seonduvalt pöörduti õiguskantsleri poole 78 ning kuritegude ja väärtegade kohtumenetluse küsimustes 100 korral.

04.02.2010. a otsuses *Malkov vs. Eesti* (kohtuasi nr 31407/07) tuvastas EIK vahi all pidamise ebamõistliku kestuse (EIÕK art 5 lg 3 rikkumine),¹⁰ ent jättis läbi vaatamata menetluse ebamõistlikku kestust (EIÕK art 6 lõige 1) puudutava osa kaebusest, leides, et kriminaalaja arutamise pikkus on juba riigi poolt heastatud, kuna seda on võetud arvesse karistuse mõistmisel.

Ülevaateaastal jõudis lõpule menetlus, kus õiguskantsleri poole pöördunud avaldajad väljendasid pahameelt selle üle, et said oma alaealise lapse suhtes läbiviidud väärteomenetlusest teada alles hetkel, kui kohtutäitur esitas sissenõude nende kui lapse seadusliku esindaja sissetulekule. Menetluse käigus tuli leida vastus küsimusele, kas ja kuidas peab väärteomenetluse alustamisest teavitama süüteoõimelise (14–18aastase) lapse seaduslikku esindajat (Väärteomenetlusest lapse seadusliku esindaja teavitamine, asi nr 6-1/081598/6-1/081975/1001115).¹¹

Seaduste analüüsi tulemusel ilmnas, et väärteomenetluse seadustik ei näinud ette kohtuvälise menetleja üldist kohustust teavitada lapse vanemat või muud seaduslikku esindajat lapse suhtes alustatud väärteomenetlusest. VTMS § 69 lg 1 p 5 alusel tuli väärteoprotokollis märkida muuhulgas füüsilise isiku seadusliku esindaja ees- ja perekonnanimi, elukoha aadress, telefoninumber ja elektronposti aadress. VTMS § 46 lg 4 kohaselt tuli seaduslikku esindajat teavitada aga üksnes juhul, kui laps peeti menetluse käigus kahtlustatavana kinni.

Vastuses õiguskantsleri teabenõudmisele selgitas Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor, et politsei siselt on kehtestatud juhend õigusvastase teo toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemisest, milles sisaldub nõue teavitada lapsevanemat väärteomenetluse alustamisest. Samuti tuleb juhendi järgi lapsevanema teavitamine fikseerida toimikus. Peadirektor lisas, et politsei praktika järgi toimub teavitamine peamiselt telefoni teel. Kui politsei andmebaasis on vanema andmed, kasutatakse neid, kontaktandmete puudumisel andmebaasis küsitakse andmeid lapse käest. Peadirektor märkis, et politseiametnikud puutuvad igapäevaselt kokku probleemiga, et alaealised ei anna politseile vanemate kohta õigeid andmeid ning et sageli on lapsel vanemast erinev perekonnanimi, mis raskendab vanematega kontakti saamist.

Õiguskantslerini jõudnud juhtumid ilmestavad olukorda, kus seaduse kohaselt süüteoõimelised lapsed ei ole alati valmis ega võimelised täiel määral mõistma kõigi väärteomenetluse toimingute olemust ja tagajärgi. Samuti ei taga politsei kehtestatud juhend praktikas alati lapse vanemate teavitamist. Lisaks tuleb arvestada, et väärteomenetluse menetleja pädevus on ka teistel ametnikel peale politseiametnike, kellele nimetatud juhend üldse ei laiene.

PS § 27 lg 3 kohaselt on vanematel õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Selleks, et vanem saaks oma hoolduskohustust täita, ei tohi riik takistusi seada, vaid vastupidiselt peab sellele kaasa aitama. Õiguskantsler asus seisukohale, et vanemale vm seaduslikule esindajale on oluline tagada tegelik võimalus täita talle PKS § 50 lõikega 2 pandud kohustust kaitsta oma lapse õigusi ja huve.

Seetõttu leidis õiguskantsler, et väärteomenetluse seadustik ei olnud osas, mis ei kohustanud menetlejat teavitama 14- kuni 18-aastase menetlusala isiku seadusjärgset esindajat väärteomenetluse alustamisest ega väärteoprotokollis koostamisest, kooskõlas PS § 27 lõigetega 3 ja 4 (vanemate õigus ja kohustus hoolitseda oma laste eest ning lapse kaitse) koosmõjus §-dega 13 (riigivõimu omavoli keeld) ja 14 (õigus menetlusele ja korraldusele).

¹⁰ Teisi vahi all pidamise pikkust puudutavaid Eesti suhtes tehtud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid vt: 15.02.2005 otsus *Sulaoja vs Eesti* (kaebus nr 55939/00); 21.06.2005 otsus *Pihlak vs. Eesti* (kaebus nr 73270/01); 11.10.2005 otsus *Peterson ja Sitnik vs. Eesti* (kaebused nr 8354/04 ja nr 8356/03).

¹¹ Kohtutäituri tegevusega seonduvat on lähemalt kirjeldatud täitemenetluse alapeatükis.

Vastuses õiguskantsleri teabenõudmisele selgitas justiitsminister, et ette on valmistatud väärtomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu, mis näeb muuhulga ette ka kohtuvälise menetleja kohustuse viivitamatult teavitada väärtoprotopkollki koostamisest menetlusaluse isiku vanemat või muud seadusjärgset esindajat või eestkostjat, kui menetlusalune isik on 14- kuni 18-aastane. See täiendus¹² võeti seadusena vastu 16.06.2010 ja muudatus jõustus 19.07.2010.¹³

Sama seadusega täiendati karistusseadustikku nii, et väärtotrahvi asenduskaristusena on alates 01.01.2012 võimalus määrata ühiskondlikult kasuliku töö tegemine väärtotoimepanijale, sh süüteoõimelisele lapsele, kellele ei ole soovi või piisavalt rahalisi vahendeid väärtotrahvi tasumiseks. Arvestades, et lapsele väärtotoimepanemise eest määratavate karistuste valik oli enne seda muudatust vaid rahatrahv ja arest, peab õiguskantsler sellist karistuste valiku laiendamist positiivseks. Samuti loodi selle seadusega võimalus alates 01.01.2011 asendada elektroonilise valvega kriminaalmenetluses vahistamise tõkend ning samuti kuni kuuekuuline karistusena mõistetud vangistus.

Õiguskantsleri poole pöördusid mitu avaldajat, kes palusid hinnangut järgmisele olukorrale. Kui maakohtu otsusega tunnistatakse isik süüdi ja talle karistuseks mõistetud vangistus ei pöörata tingimisi täitmisele, siis allutatakse isik kohe kriminaalhooldaja järelevalvele ka siis, kui maakohtu otsus kaevatakse edasi. (Käitumiskontrolli rakendamine kohtuotsuse kuulutamises, asi nr 6-1/081520).

Avaldajad olid seisukohal, et KarS § 78 punktis 1 sätestatu¹⁴ riivab isiku PS §-ga 22 tagatud õigust (süütuse presumpatsioon). Kohtuotsus jõustub KrMS § 408 lg 1 järgi alles siis, kui seda ei saa enam vaidlustada teisiti kui teistmismenetluses. Registreerimiskohustuse täitmine kriminaalhooldusametniku juures on sisuliselt tegevusvabadust piirav ja omab teatavat karistusõiguslikku sisu. Süüdimõistetud hilisema õigeksmõistmise korral ei pruugi olla võimalik hüvitada juba kohaldatud kontrollmeetmetega tekitatud kahju (võimalik töö kaotus, tsiviilõiguslike lepingute täitmise võimatus, elukoha või õppimiskoha muutmisele kriminaalhooldaja poolt esitatud vastuväited, inimlik ebamugavustunne jne).

Esimene avaldaja oli varem kriminaalkorras karistamata, esimese ja teise astme kohtute kohtuotsuste vahele jäi viie kuu pikkune ajavahemik. Teine avaldaja oli varem kriminaalkorras karistatud, tema suhtes langetatud maakohtu otsuse ja lõpliku Riigikohtu otsuse vahele jäi enam kui aasta pikkune ajavahemik. Nad olid kohustatud järgima KarS § 78 punktist 1 tulenevalt maakohtu otsuse kuulutamise ja kohtuotsuse jõustumise vahele jääval ajal neile seatud kontrollnõudeid ning täitma ka tõkendi (elukohast lahkumise keeld) tingimusi.

Õiguskantsler märkis alustuseks, et enne kohtuotsuse jõustumist käitumiskontrolli nõuete rakendamisega kaasnev on lisaks PS § 22 lõikes 1 sätestatule puutumuses ka teiste põhiõigustega, eelkõige õigusega eraelu puutumatus (PS § 26 lause 1) ning õigusega vabale eneseteostusele (PS § 19 lõige 1). Menetluse raskuspunktis oli õiguskantsleri hinnangul siiski see, milliseid kohtuotsusega kaasnevaid põhiõiguste piiranguid on vastavalt PS § 22 lõikele 1 võimalik rakendada enne kohtuotsuse jõustumist – süütuse presumptsiooni põhimõtte keelab kohaldada enne asjaomase kohtuotsuse jõustumist meetmeid, mis viitaksid isikule kui süüteo toimepanijale ja oleksid käsitletavd karistusena või osana karistusest.

Õiguskantsler nõustus justiitsministri põhjendusega, et sõltuvalt asjaoludest on vajalik riigi sekkumine, et kahtlustatavad ega süüdistatavad ei paneks ei kohtueelse kriminaalmenetluse ega ka kohtumenetluse (sh otsuse tegemise ning süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise vahele jääval) ajal toime uusi õigusrikkumisi. Teisalt ei saa selline oht õiguskantsleri hinnangul õigustada kõigi käitumiskontrolli kohustuste rakendamist enne süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist.

Oluline on tähele panna, et KarS § 78 punkt 1 ei ole sõnastatud kohtu diskretsiooniotsusena. See tähendab, et see rakendub igal KarS § 73 või § 74 alusel isiku karistusest tingimisi vabastamisel. Tulemuseks on kohtu poolt karistuse kandmisest vabastatud isiku automaatne ja suhteliselt rangem kohtlemine võrreldes isikutega, kes on menetluse ajal vabaduses ja kellele kohus on määranud reaalse vangistuse.

Ajavahemik, mis jääb kohtuotsuse kuulutamise ja jõustumise vahele, on aeg, mida on võimalik käsitleda kriminaalmenetluse osana ja sel ajal on isiku süüdimõistmine veel lahtine. Sellisel ajaperioodil on õigus-

12 Karistusseadustiku, väärtomenetluse seadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, karistusregistri seaduse, kriminaalhooldusseaduse ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu (562 SE, XI koosseis), kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>. Kõnealune täiendus sisaldub VTMS § 70 lõikes 3¹.

13 RT I 2010, 44, 258.

14 "Katseage hakkab kulgema: 1) käesoleva seadustiku §-des 73 ja 74 sätestatud juhtudel kohtulahendi kuulutamisest;"

kantsleri arvates kohane rakendada vajaduse korral menetluslikke sunniabinõusid, mille proportsionaalsust saaks kohus igal üksikjuhul hinnata, nagu see toimub nt tõkendite puhul.

Õiguskantsler tuvastas, et õiguskirjanduse kohaselt puudub küsimuses, kas kohe kohtuotsuse kuulutamise peaks hakkama täitma ka KarS § 74 alusel isikule pandavaid kontrollnõudeid ja kohustusi, kohtupraktikas üldine seisukoht. Pigem on erialakirjanduses toetatud mõtet, et neid kohtuotsuse täitmiseks aktiivset toimimist eeldavaid samme tuleks siiski siduda kohtuotsuse jõustumisega üldises, s.o KrMS § 408 sätestatud korras.¹⁵ Kriminaalmenetluse seadustiku kohtulahendi jõustumist ja täitmisele pööramist sätestavad normid ei reguleeri eraldi kohtuotsuse kriminaalhooldajale saatmise aega. Karistusseadustiku ülesehituse loogika ja kriminaalhooldusseaduse regulatsioon toetavad lähenemist, et kriminaalhooldus on võimalik enekõike süüdimõistetute suhtes – st isiku suhtes, kelle osas on olemas jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

Analüüsinud KarS § 73 ja 74, asus õiguskantsler seisukohale, et üldisel tasandil on KarS § 73 (tingimisi vabastamine käitumiskontrollita) tähendus isiku jaoks see, et tema tingimisi karistusest vabastamisel peab ta kohtu määratud katseaja jooksul hoiduma kuritegude toimepanemisest, s.t tegemist on kohustusega, mis ühiskonnas õiguskõikavat elu elavale isikule tavapärase eluviisiga võrreldes erilisi täiendavaid piiranguid ei loo.

Seevastu KarS § 74 kohaldamisega kaasnevad isikule ka kontrollnõuded ning -kohustused (KarS § 75), mille kohase täitmata jätmise korral võidakse mõistetud karistus täitmisele pöörata. Õiguskantsleri arvates on KarS § 75 lõikes 1 toodud kontrollnõuded olemuselt üsna sarnased kriminaalmenetlusliku elukohast lahkumise keelu tõkendiga (KrMS § 128). Märksa intensiivsemad ja isiku põhiõigusi enam piiravad on KarS § 75 lõikes 2 toodud kohustused: süstemaatiline registreerimine kriminaalhooldaja juures, kohustus elada kohtu määratud alalises elukohas, nõue mitte tarvitada alkoholi, kohustus osaleda sotsiaalprogrammis jmt.

Õiguskantsler asus seisukohale, et võttes aluseks praktikas valitseva tõlgenduse, ei ole KarS § 78 p 1 põhiseadusega kooskõlas osas, milles isiku suhtes rakendatakse käitumiskontrolli meetmeid alates kohtuotsuse kuulutamisest, kuid enne selle jõustumist. Õiguskantsler mõõnis et KarS § 78 punkti 1 saab põhimõtteliselt tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil, st nii, et kohtuotsuse kuulutamisest hakkab kulgema tingimisi mõistetud karistuse tähtaeg ja rakendub üksnes kohustus mitte toime panna uusi kuritegusid. Õiguskantsler tõdes samas, et selline tõlgendus ei ole praktikas probleemitu.

Menetluse kokkuvõtteks tegi õiguskantsler justiitsministrile ettepaneku kaaluda asjakohase regulatsiooni täpsustamist.

Justiitsminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga ja mõõnis, et küsimuse võimalikust vastuolust põhiseadusega saab lahendada üksnes läbi seadusemuudatuse. Justiitsminister juhtis tähelepanu sellele, et Riigikogus 16.06.2010 vastu võetud seadusega¹⁶ loodi täiendav tõkend: võimalus kohaldada vahistamise asemel elektroonilist valvet. Teiseks lubas justiitsminister valmistada 2010. aasta sügiseks ette karistusseadustiku muudatuste eelnõu, millega lahendatakse teiste praktikas tõusetunud küsimuste kõrval ka KarS § 78 p 1 probleem. 2010. aastal Justiitsministeerium selle eelnõu väljatöötamiseni siiski ei jõudnud.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes kirjeldas tema kadunud venna isiku tuvastamise menetlust ja märkis, et kui ta soovis säilmeid mahamatmiseks kätte saada, selgus, et need olid tundmatu isikuna maha maetud (EKEI teavitamiskohustuse täitmata jätmise säilmete üleandmisel, asi nr 7-4/092096). Avaldaja pöördumised politseiprefektuuri, Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi (edaspidi EKEI) ning OÜ Tallinna Matusebüroo (edaspidi matusebüroo) poole ei lahendanud probleemi, et mahamaetud säilmete väljakaevamise kulud jäävad avaldaja kanda.

Õiguskantsleril tuli menetluse käigus leida vastus küsimusele, millise asutuse tegevuse tulemusena sai võimalikuks säilmete matmine tundmatu isikuna enne, kui olid selgunud isiku tuvastamise (DNA) ekspertiisi tulemused.

Tuleb märkida, et juba 2005. aastal oli õiguskantsleri menetluses sarnaste ajaoludega pöördumine. Tulenevalt puudulikest õigusnormidest pidas õiguskantsler toona vähetõenäoliseks, et kedagi saaks süüdistada seaduse mittetäitmises, kuna norme, mida täita, lihtsalt ei olnud. Menetluse tulemusena pöördus õiguskants-

15 E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn 2006, lk 454, p 2.4.

16 Vt allmärkus eespool 562 SE kohta.

ler märgukirjaga¹⁷ seaduse muutmiseks siseministri ja sotsiaalministri poole. 13.04.2005 võttis Riigikogu vastu surma põhjuse tuvastamise seaduse (SPTS).

Avaldusealusel juhtumil leiti mahapõlenud majast aastaid pärast tuleõnnetust inimsäilmed. Politsei alustas kriminaalmenetlust ja määras väikese ajavahega surma põhjuse tuvastamiseks kohtuarstliku ekspertiisi ja isiku tuvastamiseks DNA-ekspertiisi. Ekspertiisimäärused saadeti täitmiseks EKEI-le. Kuna avaldaja vend jäi pärast maja põlengut teadmata kadunuks ja seetõttu oli alust oletada, et leitud säilmed võivad kuuluda talle, võeti DNA-ekspertiisi tegemiseks võrdlusmaterjalina proovid ka avaldajalt ja tema lähedastelt.

SPTS § 4 p 5 järgi on kohtuarstlik ekspertiis üks võimalik isiku surma põhjuse väljaselgitamise viis. Vastavalt SPTS § 9 lõikele 1 alustab surmajuhtumi kuriteo tunnuste sedastamisel uurimisasutus või prokuratuur kriminaalmenetlust ja määrab kohtuarstliku ekspertiisi. SPTS § 9 lg 2 järgi abistab uurimisasutus või prokuratuur tervishoiuteenuse osutajaid surnu isikuandmete tuvastamisel, surnu omaste või tema seadusliku esindaja leidmisel ning isiku surmast teavitamisel. Kuigi viidatud norm sätestab uurimisasutuse või prokuratuuri abistamiskohustuse tervishoiuteenuse osutajale, nõuab surnu au ja inimväärkuse põhimõte ka muudel juhtudel isiku tuvastamist lisaks surma põhjuse kindlakstegemisele.

SPTS § 6 lg 4 järgi teatab surnu isiku tuvastanud politsei isiku surmast viivitamata surnu omastele või tema seaduslikule esindajale ning teatab haiglale surnu isikuandmed ja surnu omaste või tema seadusliku esindaja andmed. Kuigi ka see regulatsioon ei kohaldu otseselt avaldaja pöördumises kirjeldatud juhtumile, võib õiguskantsleri hinnangul seadusest selgelt välja lugeda politsei olulise rolli surnu isiku tuvastamisel ning surnu lähedastega suhtlemisel.

Kõnealusel juhtumil teavitas uurimist läbiviiv politseiprefektuur avaldajat kui tuvastatud surnu lähedast viivitamata pärast DNA-ekspertiisi tulemuste prefektuuri saatmist. Kui avaldaja soovis pärast seda oma venna säilmed kätte saada, selgus, et need on juba kuus kuud varem tundmatu isikuna maha maetud. Seega säilitas EKEI avaldaja venna säilmed alates pärast surma põhjuste ekspertiisiakti valmimist, kuid enne DNA-ekspertiisi valmimist teatud aja EKEI ruumides, misjärel andis välja arstliku surmateatise ja edastas säilmed tundmatu isikuna üle matusebüroole, kes korraldas koheselt ka säilmete matmise.

Õiguskantsler nõustus prefekti vastuses väljendatuga, et kriminaalmenetluse põhimõtetest ning selle juhtimise iseloomust lähtuvalt saab järeldada, et kõik menetluslikud otsused teeb menetleja, mitte EKEI. Teisisõnu, ka juhul kui EKEI töötajad leiavad, et nende ülesanne on täidetud ning puudub vajadus säilmete edasiseks hoidmiseks EKEI ruumides, tuleb konsulteerida menetlejaga edasise asjade käigu üle. Kõnealusel juhul uurimist läbiviivat politseiprefektuuri säilmete matusebüroole üleandmisest ei teavitatud.

Õiguskantsler osutas sellele, et menetleja oli EKEI-le määranud ka DNA-ekspertiisi isiku tuvastamiseks, mille tulemused selgusid pärast surma põhjuse tuvastamise ekspertiisi. Seega oli EKEI-le teada, et algul tundmatu isiku säilmetena ekspertiisi saadetud säilmete pinnalt plaanis menetleja tundmatu isiku tuvastada. Ekspertiisi tegid küll EKEI erinevad struktuuriüksused, kuid ekspertiisiasutusel tervikuna oli info ekspertiiside kohta olemas.

Kohtuekspertiisiseadus ei sisalda konkreetseid nõudeid kohtuarstlikuks ekspertiisiks ega DNA-ekspertiisiks saadetud säilmete või laiba hoidmise, üleandmise ega matmise osas. EKEI peadirektori käskkirjaga kehtestatud surnute ja tema säilmete hoidmise ja üleandmise kord nägi ette tundmatu isiku EKEI-s säilitamise tähtaja (kuni 14 kalendripäeva) ja volitatud töötaja kohustuse teavitada kolm kalendripäeva pärast lahangut politseid või matusebürood surnust, kelle isikuandmeid ei ole tuvastatud. Eeskiri ei sisaldanud täpsemat käitumisjuhust olukorras, kus surma põhjus ja surnu isik tuvastatakse säilmete kohtuarstliku ekspertiisi ja DNA-ekspertiisiga. Samuti ei nähtunud eeskirjast selgelt, millisel juhul tuli teavitada politseid ja millisel juhul matusebürood.

Õiguskantsler nõustus EKEI peadirektoriga selles, et ekspertiisiasutusel ei ole üldjuhul pärast ekspertiisivajaduse äralangemist otstarbekas hoida surnut või tema säilmeid ekspertiisiasutuses ja seda saab vajadusel korraldada lepingu alusel teenust tellides nt matusebüroolt. Õiguskantsler asus aga seisukohale, et matusebürooga sõlmitud koostöölepingu alusel säilmete üleandmisega ei läinud riigi vastutus säilmete säilitamise eest täielikult üle eraõiguslikule matusebüroole. Õiguskantsler osutas sellele, et kuna surma põhjuse tuvastamine on seadusega ette nähtud ja vähemalt kriminaalmenetluse ning kohtuekspertiiside puhul on see avalik ülesanne, siis on surnu isiku tuvastamine ja säilmete omastele üleandmine ka avaliku võimu tagatav kohustus.

17 Õiguskantsleri 25.11.2005. a märgukiri nr 6-14/051618/0506944.

Õiguskantsler analüüsis ka seda, kelle kohustus oli küsida politseilt luba avaldaja venna säilmete matmiseks. EKEI ja matusebüroo vahel sõlmitud lepingu järgi ei oleks matusebüroo tohtinud säilmeid matta enne politseilt loa saamist. Matusebüroo juhataja selgitas, et kuna nemad ei olnud teadlikud kõikidest määratud ekspertiisidest, käsitleti säilmete koos surmateatisega üleandmist loana säilmed maha matta.

Menetluse tulemusena jõudis õiguskantsler seisukohale, et EKEI ei täitnud nõuetekohast hoolsuskohustust, sest ei teavitanud menetlejat avaldaja venna säilmete üleandmisest matusebüroole. Õiguskantsler leidis ka, et EKEI oleks pidanud matusebüroole üle kordama, et politsei luba üleantud säilmete matmiseks veel ei ole.

Õiguskantsler soovitas EKEI-l vabandada avaldaja ees ning võtta avaldajaga ühendust, et leida tekkinud probleemile lahendus, sh vajadusel kaaluda avaldajale tekkinud kulude hüvitamist. Lisaks soovitas õiguskantsler EKEI-l täiendada asutuse sisejuhendit, et antud juhtumiga sarnased eksimused oleksid tulevikus välistatud.

Vastuseks õiguskantsleri soovitusel teatas EKEI peadirektor, et vabandas avaldaja ees ja selgitas, et ekspertiiside valdkonnas toimuva kvaliteedisüsteemi parendamise käigus vaadatakse üle ka senised asutusesisesed eeskirjad. Samuti arutati EKEI direktori kinnitusel edasiste eksimuste vältimiseks juhtumit kõigi asjassepuutuvate töötajatega.

Karistusõiguse ja -menetluse valdkonnas tegi Riigikohus 2010. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve korras ühe sisulise otsuse. 18.06.2010. a otsusega tunnistas Riigikohus põhiseadusega vastuolus olevaks kriminaalmenetluse seadustiku käskmenetluse regulatsiooni osas, milles see ei taga tõhusat kaitseõigust, sh ei võimalda taotleda oma kohtuasja läbivaatamisel asjassepuutuva sätte põhiseadusevastaseks tunnistamist.¹⁸ Harju Maakohtu 28.10.2010. a taotluse alusel käivitus Riigikohtus KarS § 87² (karistusjärgne kinnipidamine) põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, mis jätkub 2011. aastal.¹⁹

5. Kohtusüsteem

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler kokku 236 (vrld 2009. aastal 232) menetlust, mille vastustajaks määratleti kohus. Pädevuse puudumise tõttu jäid sisulisse menetlusse võtmata kokku 186 sellekohast pöördumist.

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

16.12.2009 algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon kohtute seaduse eelnõu²⁰. Õiguskantsler esitas oma seisukoha kohtute seaduse eelnõu tööversiooni kohta juba 2008. aastal²¹. Uue arvamuse andis õiguskantsler Riigikogu põhiseaduskomisjonile 2010. aastal²², lootes lahendust ka oma varasemates menetlustes väljatoodud probleemidele. Riigikogu XI koosseis eelnõu seadusena vastu ei võtnud.

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse²³ vastavust põhiseadusele osas, mis puudutab Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seadust ning kohtute seadust (Kohtunike palga piirmäära vähendamine, asi nr 6-1/090574). Menetluse tulemusel jõudis õiguskantsler järeldusele, et iseenesest on kohtunike palga piirmäära vähendamine tuntavalt negatiivse märgilise tähendusega, kuid siiski põhiseadusega kooskõlas. Õiguskantsler leidis, et kohtuniku palga vähendamise absoluutset keeldu ei tulene vahetult põhiseadusest ega ühestki teisest riigisisest õigusaktist, samuti rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttest või normist. Kohtunike palgakorralduse ebasoodsamaks muutmise oleks põhiseadusega vastuolus vähemalt siis, kui selle tulemusel ei ole kohtunikule tagatud tema sõltumatuse garanteerimiseks piisav sissetulek, või kui selle tulemuseks on disproportsioon ühelt poolt kohtunike kui kohtuvõimu kõrgemate riigiteenijate ja teiselt poolt seadusandliku või täidesaatva võimu kõrgemate riigiteenijate palkade vahe. Seda õiguskantsler konkreetsel juhtumil ei tuvastanud. Samas jõudis õiguskantsler menetluse käigus järeldusele, et Justiitsministeerium eksis vastava eelnõu menetluses hea õigusloome tava suhtes, kuna 1) ei pöördunud kohtunike palga piirmäära vähendamise osas seisukoha saamiseks ei kohtunike täiskogu (seaduse kohaselt kõiki kohtunikke koondav organ) ega ka Eesti Kohtunike Ühingu (põhikirja kohaselt kohtunike esindusorganisatsioon, mille eesmärgiks on muuhulgas kohtunike sotsiaalmajanduslike õiguste kaitsmine) poole ning 2) ei

18 RKPJKo 18.06.2010 nr 3-4-1-5-10

19 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26.01.2011. a määrusega anti asi nr 3-4-1-16-10 lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

20 649 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

21 Vt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaate lk 15.

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

23 432 SE. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

selgitanud rahandusministrile saadetud eelnõule lisatud seletuskirjas, miks ei tehtud ühtlasi ettepanekut analoogselt vähendada palga piirmäära ka täidesaatva võimu kõrgematel riigiteenijatel.

Ülevaateastal esitas õiguskantsler Riigikohtule mitu arvamust kohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu kõrge määra põhiseadusele vastavusest. Riigikohtule antud arvamuste ühise läbiva ideena rõhutas õiguskantsler seda, et kohtusse pöördumisel (PS § 15) on tegemist õigusriiklikult äärmiselt olulise põhiõigusega. Õiguskantsler peab riigilõivude kehtestamise ainsaks legitiimseks eesmärgiks menetlusökonomiat. See on tingitud asjaolust, et kohtusse pöördumise õiguse näol on tegemist seadusreservatsioonita põhiõigusega, mille riivet õigustab üksnes kas mõni teine sama tasandi õigus või vabadus või põhiseaduslikku järku väärtus. Kõik muud ratsionaalsena või mõistlikuna tunduvad kaalutlused (kohtumenetluse kulude katmine, riigieelarvesse tulude leidmine vm) seadusreservatsioonita põhiõiguse piiramist ei õigusta. Samuti analüüsis õiguskantsler küsimust kõrge riigilõivu leevendaja - menetlusabi – kättesaadavusest. Üldistatult leiab õiguskantsler, et kuigi seadusandja mõte ja tahe tingimuste kehtestamisel menetlusabi saamisele on mõistetav, ei ole selle rakenduspraktika täielikult soovitud kujul rakendunud. Probleemseks võib pidada nii erinevate menetlusabi reguleerivate sätete õiguselgust (seda nii taotlejate kui kohtute jaoks), tingimuste jäikust ning ka kohtutest kostvat muret, et sisulise õigusemõistmise asemel peavad kohtunikud kulutama ülemääraselt palju aega menetlusabi taotluste lahendamisele. Arvamused Riigikohtule on täpsemalt loetletud ülevaate 4. osas.

6. Riigi õigusabi

Õiguskantsleri tähelepanu all on olnud küsimus, kuidas on tagatud igapäev juurdepääs õigusemõistmisele ja kas see on sõltunud isiku õigusalaest teadmistest või majanduslikust olukorrast. 2010. aastal algatas õiguskantsler õigusabi ja notariõiguse valdkonnas 24 menetlust (vrld 2009. aastal 28 juhtumit). Õiguskantsleri poole pöörduti näiteks kaebustega, et kohus ei määranud advokaati piisavalt kiiresti ning advokaat või notar ei teinud tööd vajaliku hoolega.

Õiguskantsler lahendas ülevaateastal talle esitatud avalduse pinnalt juhtumit, mille käigus tuli välja selgitada, kelle tegevuse või tegevusetuse tulemusena sai võimalikuks avaldaja kriminaalasjas kassatsiooni esitamise tähtaja möödalaskmine (Advokaatide ja Tallinna Ringkonnakohtu tegevus isiku kassatsiooni esitamise õiguse teostamise tagamisel, asi nr 7-4/091972, 11-2/101610). Nimelt kaebas avaldaja, et ta jäeti ilma kassatsiooni esitamise õigusest kriminaalasjas. Avaldajat esindas ringkonnakohtu istungil kohtu määratud uus advokaat, kuna varem määratud advokaat oli hõivatud teise kohtuasjaga. Avaldaja selgitas, et ta saatis Tallinna Ringkonnakohtule riigi õigusabi määramise taotluse kassatsiooni koostamiseks, kuid peaaegu viie kuu jooksul ei saanud ta kohtult vastust. Õiguskantsler leidis, et avaldaja kassatsiooni esitamise tähtaja möödalaskmine oli tingitud kahetsusväärsete asjaolude kokkulangemisest ning osaliselt nii advokaatide kui ka Tallinna Ringkonnakohtu tegevusest (tegevusetusest).

Lisaks jõudis lõpule 2009. aastal algatatud õiguskantsleri menetlus, mis puudutas avaldajatele vastamist olukorras, kus Eesti Advokatuuri juhatus ei tee aukohtule ettepanekut aukohtumenetluse algatamiseks (Advokatuuri juhatuse otsuste põhjendamine, asi nr 7-7/091382). Õiguskantsler leidis, et Eesti Advokatuuri juhatus ei ole kõikidel juhtudel järginud isikute advokaadist esindajate tegevuse peale esitatud kaebustele vastamisel hea halduse tava põhimõtteid, täpsemalt põhjendamise kohustust. Kuigi aukohtumenetlusega seondud ei mõjuta otseselt kaebuse esitanud isiku õigusi, on põhjendamisel oluline roll võimalikku ebaõiglust tunnetanud isiku ja avaliku võimu vahel õigusrahu saavutamiseks.

Riigi õigusabi seaduse idee on tagada isikule, kellel endal puuduvad vahendid juristi palkamiseks, oma õigusküsimuse lahendamiseks lihtsalt ja kiiresti heade õigusteadmistega advokaat, kelle kulud tasub esmalt riik. Avaldajate tõstatatud küsimused ilmestavad õiguskantsleri hinnangul seda, et lisaks õigusnormide olemasolule on tähtis ka nendes sätestatu eesmärgipärane rakendamine.

01.01.2010 jõustus riigi õigusabi seaduse muudatus, mis näeb ette uue korra riigi õigusabi osutava advokaadi määramiseks. Erinevalt varasemast, mil advokaadi nõusolekul oli menetlejal õigus valida riigi õigusabi osutajaks konkreetne advokaat, esitab nüüd kohus, prokuratuur või uurimisasutus advokatuurile eelnimetatud taotluse Eesti Advokatuurile Riigi Õigusabi Infosüsteemi e-toimiku kaudu.

7. Täitemenetlus

2010. aastal algatas õiguskantsler 72 (vrld 2009. aastal 64) täitemenetlust puuduvat menetlust, täiturite tegevuse suhtes algatatud menetluste arv oli 56 (vrld 2009. aastal 47). Valdavalt on avaldajate kirjeldatud

juhtumiteks olukorrad, kus täitemenetluse läbiviimine on toonud kaasa ülemäärased majanduslikud raskused, ning teiseks olukorrad, kus inimeste õigusi on rikutud täituri väidetavate menetlusvigade tõttu. Täiendavalt tõstatati 2010. aastal mitmes avalduses küsimus kohtutäituri tegevuse vaidlustamise võimalikkusest, kuna kohtutäituri otsuse või toimingu vaidlustamiseks on ette nähtud kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus kohtutäituri enda juures ning kaebetähtaeg on väga lühike (10 päeva).

Ülevaateaastal uuris õiguskantsler juhtumit, mil kohtutäitur pidas alaealisele määratud karistuse täitmisel trahvisumma kinni seadusliku esindaja pangaarvelt ja lapsevanem sai trahvi määramisest ja täitemenetlustest teada hetkel, kui avastas kinnipidamise tema töötasust (Kohtutäituri tegevus sissenõude pööramisel lapse seadusliku esindaja vastu, asi nr 6-1/081598). Õiguskantsler tutvus õigusnormidega, mille kohaselt võib väärtemenetluses trahvi määrata ka lapsele, kellel puudub iseseisev sissetulek. Seaduse mõtte järgi on vastutajaks alla 18-aastane isik ise. Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 115 alusel on kohtutäituri õigus pöörata sissenõue võlgniku kontole. Täitemenetluses on võlgnikuks isik, kelle vastu on täitmiseks esitatud nõue (TMS § 5 lg 1) ehk siis avaldusalusel juhul süüteoõimeline laps. Riigikohtu 19.06.2003. a otsuse nr 3-1-1-57-03 kohaselt ei saa väärtemenetluses alaealisele mõistetud rahatrahvi tema vanemalt sisse nõuda. Juhul, kui lapsel endal iseseisev sissetulek puudub, tuleb kaaluda karistuse asendamist. Õiguskantsler asus seisukohale, et kohtutäituri tegevus nõude sundtäitmisel alaealise võlgniku vanema sissetulekust ei olnud õiguspärane. Selle seisukohaga nõustus ka justiitsminister.

8. Vangistus

Eestis oli 2010. aasta lõpu seisuga viis vanglat, milles kandis vanglakaristust või eelvangistust ligikaudu 3400 kinnipeetavat isikut.²⁴ 2010. aastal jätkusid ettevalmistused uue Tallinna Vangla hoonetekompleksi rajamiseks, ent paraku takerdus see protsess kavandatava vangla asukoha naaberkinnistute kasutajatega peetavatesse vaidlustesse.

Kuna vabaduse võtmine kujutab endast erakordselt intensiivset põhiõiguste riivet, on vanglate tegevus õiguskantsleri teravadatud tähelepanu all. Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuses oli kriminaaltäitevõiguse ja vangistusõigusega seotud asjamenetlusi ülekaalukalt kõige rohkem – kokku 474 asja, mida on pisut vähem kui 2009. aastal. Seega moodustab vangistusõigus ja vanglate tegevus jätkuvalt märkimisväärse osa õiguskantsleri igapäevatööst.

Õiguskantsler viis 2010. aastal läbi põhjaliku kontrollkäigu Harku vanglasse ning külastas üksikküsimuste lahendamise käigus mitmeid teisi vanglaid. Kontrollkäikude põhjalikum käsitus on esitatud käesoleva ülevaate 3. osas.

2010. aastal keskendusid õiguskantsleri menetlused suures osas kinnipeetavate isikute kaebevõimalustega seotud küsimustele (vaidemenetlus) ning vanglate ja Justiitsministeeriumiga kirja teel peetava infovahetuse teemadele.

Vangistusõigusega seoses algatati 2010. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve korras üks kohtuasi. Tallinna Ringkonnakohtu jättis 30.09.2010. a otsusega haldusasjas nr 3-09-1840 kohaldamata ning tunnistas põhi-seadusega vastuolus olevaks vangistusseaduse § 94 lõike 1 osas, milles see ei võimalda vahistatule pikaajalist kokkusaamist abikaasaga. 2010. aastal Riigikohus selles küsimuses lõplikku seisukohta veel ei kujundanud.²⁵

Õiguskantsler tuvastas Viru Vangla poolt kehtiva õiguse rikkumise kinnipeetavate isikute kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse tähtaegadest kinnipidamisel, samuti andis õiguskantsler Justiitsministeeriumile arvamuse justiitsministri 30.11.2000. a määruse nr 72 “Vangla sisekorraeeskiri” § 49¹ muudatuste osas, mis puudutasid keelenõudeid vaidemenetluses:

Vaiete läbivaatamise tähtaja ületamine Viru Vanglas, asi nr 7-4/101260
Vaidemenetluse keel vanglas, asi nr 18-2/100856

²⁴ Justiitsministeeriumi andmetel. Vt lähemalt www.vangla.ee

²⁵ RKPJKo 04.04.2011 nr 3-4-1-9-10 jäeti Tallinna Ringkonnakohtu taotlus rahuldamata ja põhiseadusega vastuolu ei tuvastatud.

IV. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad kaitsevägi, Kaitsealiit, Teabeamet, Kaitseressursside Amet, kaitseväge teenistuse komisjon, kaitseväge ja Kaitseressursside Ameti arstlikud komisjonid, Kaitseministeeriumi arstlik keskkomisjon ja Kaitseministeeriumi hallatavad riigiasutused.

Ülevaateperioodi tähtsaks õigusliku regulatsiooni muudatuseks oli kaitseväge teenistuse seadusesse ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piirangute aluste lisamine²⁶. 01.07.2010 jõustunud KVTS §-s 60¹ sätestatakse ajateenijale mitmeid kohustusi ning sättega nähakse ette põhiõiguste ja -vabaduste piiramise selged õiguslikud alused. Näiteks tuleneb KVTS § 60¹ lg 1 punktidest 1 ja 2 ajateenijale kohustus võtta oma pädevuse piires ja vastavalt sõjaväelisele väljaõppele osa kaitseväge ülesannete täitmisest ning kohustus osaleda sõjaväelises väljaõppes vastavalt väljaõppekavale ja päevakorrale. Samuti loodi õiguslik alus ajateenija isiklike asjade läbivaatuse teostamiseks ning muuhulgas keelatud asjade hoiulevõtmiseks (KVTS § 60¹ lg 4).

Teiseks saab olulise arenguna välja tuua uue kaitseväge teenistuse seaduse eelnõu väljatöötamise. Eelnõu järgi on kavas lisada hetkel kehtiva kaitseväge distsiplinaarseaduse regulatsioon mõningal määral muudetud kujul kaitseväge teenistuse seadusesse ning kaitseväge distsiplinaarseadus ja selle rakendusaktid kaotaksid kehtivuse. Samuti plaanitakse eelnõuga mõningal määral muuta ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piiramise regulatsiooni. Erinevus eelnõu ja kehtiva regulatsiooni vahel seisneb m.h selles, et eelnõus on ajateenijate põhiõiguste ja -vabaduste piirangu üldvõitluste piire laiendatud ning sätestatud lisaks kehtivas õiguses olemasolevatele alustele – kaitseväge julgeoleku või kaitseväge territooriumil viibiva isiku ohutuse tagamise vajadus – ka põhiõiguste piiramise võimalus sõjaväelise väljaõppe ajal ning erakorralise seisukorra ajal²⁷.

Kaitseväge teenistuse seaduse eelnõud 2010. aastal Vabariigi valitsusele arutamiseks veel ei esitatud.²⁸ Õiguskantsler jälgib eelnõu edasist menetlust 2011. aastal.

Kokku algatas õiguskantsler 2010. aastal Kaitseministeeriumi valitsemisalaga seonduvalt 18 menetlust (vrdl 2009. aastal 21), millest viiel juhul oli vastustajaks Kaitseministeerium ning ülejäänud juhtudel Kaitseministeeriumi hallatav asutus (peamiselt kaitseväge). Õiguskantsler tuvastas õiguspärasuse või hea halduse tava rikkumise kuuel juhul, kahel korral lahendati avaldaja tõstatatud probleem menetluse käigus.

2010. aastal jõudis lõpule õiguskantsleri omaalgatuslik menetlus (Ajateenijate teenistuslehed, asi nr 7-7/091764), mille käigus keskenduti sellele, milliseid andmeid koguvad väeüksused ankeetide abil ajateenijate väeüksusesse saabumisel. Menetluse käigus palus õiguskantsler väeüksustel saata koopia vastavatest ankeetidest ning selgitada, millistel põhjustel peavad väeüksused vajalikuks küsida ajateenijatelt selliseid andmeid, mida kaadrikaitseväge teenistuslehtedele ei märgita²⁹.

Õiguskantsler asus seisukohale, et teatud osas koguvad väeüksused ankeetide abil andmeid, mille kogumiseks puudub selge õiguslik alus ning teenistuslik vajadus. Selliste andmete kogumist pidas õiguskantsler ebavajalikuks ning soovitas lõpetada nende andmete küsimine. Näiteks leidis õiguskantsler, et ajateenijatelt nende kõikide rahaliste kohustuste kohta küsimine ei ole vajalik.

Õiguskantsler leidis, et andmete, mille töötlemiseks ei ole õiguslikku alust ning mille küsimise järele puudub teenistuslik vajadus (mis välistab ka andmete vabatahtlikkuse alusel kogumise), töötlemine tuleb lõpetada.

26 Õiguskantsler on nimetatud regulatsiooni sätestamise vajadusele varasemalt tähelepanu juhtinud. Vt nt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 22.

27 Eelnõu § 52 lg 12 punktid 2 ja 3.

28 Menetlus peatus, kuna Justiitsministeerium jättis eelnõu 18.10.2010. a kirjaga nr 10.2-3/12917, 12919 ja 12920 kooskõlastamata.

29 Seda, milliseid andmeid kantakse kaadrikaitseväge teenistuslehele, reguleeritakse kaitseministri 30.11.2009. a määruses nr 35 "Kaitseväge teenistuslehe vorm ja pidamise kord."

Samas ilmnes ankeetide analüüsist, et märkimisväärses osas küsivad väeüksused ajateenijalt andmeid, mis on kajastatud kaitseväeteenistuskohustuslike Eesti kodanike riiklikus registris³⁰. Õiguskantsler märkis, et kehtivat õigust silmas pidades ei ole selliste andmete, mis riigil juba olemas on, taas kord küsimine üldjuhul lubatud. Üldjuhust erinevad olukorrad, kus tekib põhjendatud kahtlus, et registris sisalduvad andmed ei pruugi olla täpsed või piisavad (nt elukoha andmed, kontaktandmed, andmed varasema töökogemuse kohta jmt). Õiguskantsler leidis, et vältimaks selliste andmete, mis riigil juba olemas on (ja mille täpsustamise järele vajadus puudub) ning mille töötlemine on ajateenistuse läbiviimiseks vajalik, teistkordset küsimist, on väeüksustel mõistlik taotleda ligipääsu registris sisalduvatele andmetele.

Kaitseväge juhataja nõustus õiguskantsleri soovustega ning selgitas, et võimalike kitsaskohtade kõrvaldamiseks võetakse kasutusele kaitsevägeülene ankeet ning ankeedi väljatöötamisel järgitakse õiguskantsleri soovitusi ning kehtivat õiguslikku regulatsiooni.

Õiguskantsler alustas omaalgatusliku menetluse teenistuskohustuste täitmisel, sh välismissioonil haavata saanud ning hukkunud kaitsevägeülaste ja nende lähedaste sotsiaalsete tagatiste piisavuse uurimiseks (Kaitsevägeülaste haavata saamise ja surmade uurimine, asi nr 7-7/100134). Kõnealuse menetluse käigus uuris õiguskantsler ka seda, kas ja kuidas on tagatud kaitsevägeülaste elu ja tervise põhiseaduslik kaitse.

Menetluse käigus küsis õiguskantsler teavet Kaitseministeeriumist ning Kaitseväge Peastaabist ning viis läbi mitmeid intervjuusid kaitsevägeülaste ning kaitsevägeülastele raviteenuse osutajatega.

Uurimise materjalide hindamisel vaatas õiguskantsler peamiselt järgmist: 1) kas menetluse raames kogutud ning loodud dokumentidel olid kajastatud kohustuslikud elemendid; 2) kas oli uuritud põhjuslikku seost teenistusülesannete täitmisega; 3) milliseid tõendeid oli kogutud; 4) kas oli välja selgitatud vahejuhtumi toimumise põhjus; 5) kas oli tehtud ettepanekuid vahejuhtumite edasiseks vältimiseks ja 6) kas esitati tööõnnetuse teatis ja raport.

Intervjuude läbiviimisel kasutas õiguskantsler standardseid küsimustikke, mis võimaldasid võrrelda erinevate osapoolte arvamusi samade asjaolude kohta. Intervjuuerimisel keskendus õiguskantsler kolmele suuremale teemale – rahvusvahelisele sõjalisele operatsioonile siirduvate ja sealt naasvate kaitsevägeülaste teavitamine nende õigustest, kehtivas õiguses ette nähtud sotsiaalsete ja tervisealaste tagatiste realiseerumine praktikas ning käesoleval ajal toimiva süsteemi peamised kitsaskohad.

Vahejuhtumite uurimise menetluste analüüsi tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et vahejuhtumite uurimise menetlustes on mõningaid kitsaskohti, mille kõrvaldamine aitaks veelgi paremini vahejuhtumitest järeltõrjuda ning nende toimumise tõenäosust tulevikus vältida.

Kaitsevägeülaste sotsiaalsete tagatiste analüüsi põhjal asus õiguskantsler esialgsele seisukohale, et üldiselt vastavad tagatised PS §-st 28 tulenevatele miinimumnõuetele. Siiski esineb mõningaid vajakajäämisi, mille kõrvaldamine aitaks süsteemi paremaks muuta.

Õiguskantsler tegi menetluse pinnalt mitmeid soovitusi. Näiteks tegi õiguskantsler soovitusi hinnata, kas ja millistel juhtudel on otstarbekas, et kaitseväes toimunud vahejuhtumite uurimisele kohalduks töötervishoiu ja tööohutuse seadus. Samuti soovitas õiguskantsler kaaluda kaitsevägeülaste perede ja lähedaste efektiivset teavitamist nii enne kui pärast välismissiooni nende sotsiaalsetest ja tervisealastest tagatistest.³¹

Õiguskantsler viis ülevaateastal läbi neli omaalgatuslikku kontrollkäiku väeüksustesse. Staabi- ja sidepataljoni, Miinilaevade divisjoni, Pioneeripataljoni ja Õhutõrjepataljoni kontrollkäigud leiavad pikemat kajastamist ülevaate 4. osas.

Õiguskantsler tuvastas rikkumise järgmistes Kaitseministeeriumi valitsemisala puuduvates menetlustes:

Ümberasumiskulude hüvitamine ja kompensatsiooni maksmine, asi nr 7-4/100832
Kaitseväge distsiplinaarmäärustiku põhiseaduspärasus, asi nr 6-9/101137

30 Seda, milliseid andmeid kajastatakse nimetatud registris, reguleeritakse Vabariigi Valitsuse 29.05.2009. a määruses nr 249 "Kaitseväeteenistuskohustuslike Eesti kodanike riikliku registri pidamise põhimäärus."

31 Vastus õiguskantsleri soovitudele saabus 23.03.2011.

V. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on järgnevad ametid ja inspeksioonid: Maa-amet, Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon. Sarnaselt mitme möödunud ülevaateperioodiga korraldati ka 2010. a Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste tööd mõnevõrra ümber. Alates 01.04.2010 moodustati Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse ning Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse tegevuse ümberkorraldamisel nendest asutustest Keskkonnateabe Keskus, mis tegeleb keskkonnavaluste andmete kogumise, töötlemise, analüüsimise, avalikustamise ning aruandluse esitamisega Eesti keskkonnaseisundi ja seda mõjutavate tegurite kohta, samuti asjaomaste andmekogude pidamisega.

Ülevaateaastal valmistas Keskkonnaministeerium ette mitmed jäätmeseaduse, veeseaduse, pakendiseaduse, kalapüügiseaduse ja metsaseaduse muudatused. Samuti töötas ministeerium välja ruumiandmete seaduse eelnõu, mis võeti Riigikogus vastu 17.02.2011. Ministeerium valmistas ette ka Riigikogus 15.02.2011 vastu võetud "Eesti metsanduse arengukava aastani 2020". Oluline on märkida, et 2010. aastal jätkati keskkonnaseadustiku ettevalmistamist. Selle tulemusel võttis Riigikogu 16.02.2011 vastu keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu. 2011. a jätkub keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames keskkonnaseadustiku eriosa eelnõu ettevalmistamine, 2010. a valmis eelnõu esimene versioon.

Õiguskantsler algatas 2010. a 28. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutatavat menetlust. Nendest 9 puudutas Keskkonnaministeeriumi haldusala asutust. Järgnevalt on toodud põhjalikum ülevaade olulisematest 2010. a õiguskantsleri menetletud Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutanud asjadest.

Õiguskantsleri poole pöördui mitmel korral seoses erinevate piiratud ressursside jagamise korraldusega ning paluti hinnata, kas olemasolev õiguslik raamistik tagab kõigi neid ressursse kasutada soovivate isikute võrdse kohtlemise. Mitu avaldust on õiguskantslerile esitatud näiteks seoses kalastuskaartide taotlemisel taotlejate ebavõrdse kohtlemisega sõltuvalt taotluse esitamise viisist (Harrastuskalapüügi kalastuskaartide andmise kord, asi nr 6-3/0902605). Taotlusi kalastuskaartide saamiseks võib kalapüügiseaduse järgi esitada nii elektrooniliselt, posti teel, kui ka Keskkonnaametisse kohale minnes. Pöördumised õiguskantsleri poole olid ajendatud eelkõige sellest, et taotluse isiklikult esitanud ja selleks ka öisel ajal Keskkonnaameti juurde järjekorra moodustanud isikute taotlused ja posti teel esitatud taotlused jäeti rahuldamata. Seda põhjusel, et kalastuskaarte antakse vastavalt taotluste konkreetseks kuupäevaks laekumise ajalisele järjekorrale ning enne Keskkonnaameti töötaja algust elektrooniliselt esitatud taotlustega olid lubatavad püügimahud enamasti hommikuks juba ammendatud. Seega sai öösel elektroonilise taotluse esitanud isik kindlustada endale taotluste esitamise järjekorras positsiooni, mida teiste lubatud taotlusviisidega oli võimatu saavutada.

Seega toimus kalastuskaardi taotlejate erinev kohtlemine, mis tuli sellest, et kalapüügiseaduse § 11 lg 13 lause 2 võimaldas elektroonilisi taotlusi võtta vastu alates selles sättes nimetatud tähtpäeva algusest, ehk alates kella 00:00-st, samas kui isiklikult sai üle anda taotlusi alates Keskkonnaameti töötaja algusest. Õiguskantsler esitas keskkonnaministrile märgukirja, milles leidis, et puudub mõistlik ja asjakohane põhjus elektroonilise taotluse esitajate ja muul viisil taotluse esitajate erinevaks kohtlemiseks. Õiguskantsler asus seisukohale, et kalapüügiseaduse § 11 lg 13 lause 2 on osas, millest tulenevalt on võimalik kalastuskaardi taotlus vastu võtta enne Keskkonnaameti tööpäeva algust, vastuolus PS § 12 lg 1 lausega 1.

Täiendavalt osundas õiguskantsler, et keskkonnaministri 22.02.2005. a määruse nr 11 "Kalastuskaardi taotlemise ja andmise kord, kalastuskaardi vorm ning püügiõiguse eest tasumist tõendavale dokumendile kantavate andmetele esitatavad nõuded, harrastuspüügi andmete esitamise kord ja vorm, püügiandmete esitamise tähtaeg ning harrastuspüügiõiguse eest mobiilimaksega tasumise ning tasu maksmise kontrollimise nõuded ja harrastusliku kalapüügiõiguse tasu", § 4 lg 3 lauses 2 sätestatud piirang ei aita lahendada probleeme posti teel saabunud taotluste järjestamisel. Nimetatud säte ütles, et nõuetekohaselt esitatuks ei loeta neid posti teel esitatud taotlusi, mille postiteenuse osutajale üleandmist kinnitav kuupäev on varasem kalapüügiseaduse § 11 lõikes 13 kehtestatud tähtajast. Piirkondades, kus nõudlus kalastuskaartide järgi on suur, muutis see posti teel taotluse esitamise lihtsalt ebaotstarbekaks, mistõttu asus õiguskantsler seisukohale, et ka määruse § 4 lg 3 lause 2 on vastuolus PS § 12 lg 1 lausega 1.

Õiguskantsler tegi keskkonnaministrile ettepaneku muuta kalapüügiseaduse § 11 lõiget 13 selliselt, et kalastuskaartide taotluste vastuvõtmine enne Keskkonnaameti tööpäeva algust oleks välistatud, ning tunnista kaheks ülalviidatud määruse § 4 lg 3 lauses 2 sätestatud piirang. Täiendavalt soovitas õiguskantsler analüüsida, kas lisaks määruse § 4 lg 3 lauses 2 sätestatud piirangu kehtetuks tunnistamisele ning KPS § 11 lg 13 täiendamisele on vaja veel mõningaid õigusnorme muuta. Seda põhjusel, et vältida olukorda, kus eelnimetatud sätete muutmisel tekiks taas mõne kalastuskaardi taotlejate grupi ebavõrdne kohtlemine.

Keskkonnaminister muutis oma 22.02.2005. a määruse nr 11 § 4 lõiget 3 ning tunnistas selle lause 2 kehtetuks. Kalapüügiseaduse § 11 lõikes 13 täpsustati sõnastust ning normi uue redaktsiooni kohaselt võetakse kõiki taotlusi vastu alates kella 9.00-st. Õiguskantslerile teadaolevalt ei ole aga tehtud analüüsi selle kohta, kuidas oleks lisaks nimetatud õigusaktide muudatustele veel võimalik harrastuspüügiõiguse jaotamise menetlust parendada ehk tagada, et võimalikult suurel määral oleks kindlustatud kõigi kalastuskaardi taotlejate ühetaoline kohtlemine, menetluse läbipaistvus ning proportsionaalsus. Kuna õiguskantslerile pole pärast kõnealuste muudatuste jõustumist laekunud avaldusi seoses kalastuskaartide jaotamise menetlusega, siis pidas õiguskantsler võimalikuks menetluse lõpetada, ent on valmis uute probleemide ilmnemisel menetluse uuendama.

Piiratud ressursside jagamist puudutas ka kaesus, kus kaevati jahipiirkonna kasutusõiguse loa andmise põhimõtete üle (Jahipiirkonna kasutusõiguse luba, asi nr 6-1/091896).

Õiguskantsler puutus 2010. a kokku ka metsatoetuste eraldamise küsimusega. Õiguskantslerile esitas avalduse füüsilisest isikust metsaomanik, kelle taotlus metsa inventeerimise ja metsmajandamiskava koostamise toetuse saamiseks jäeti SA Erametsakeskus juhatause poolt rahuldamata, kuna taotlus ei saanud piisavalt kõrget koondhinnet (Metsa inventeerimise ja metsamajandamiskavade koostamise toetuse andmise alused, asi nr 6-3/100170). Taotluste paremusjärjestuse moodustamisel loeti paremaks kõrgema koondhinde saanud taotlus. Võrdsete näitajatega taotluste puhul eelistati taotlust, mille oli esitanud metsaühistu või milles taotletav toetuse summa oli väiksem.

Õiguskantsleril tekkis kahtlus, et toetuse maksmise tingimused ei vasta toetuse eesmärgile, kuna soosivad metsaühistutesse koondunud juriidilisest isikust metsaomanikke. Samas moodustavad suurema osa erametsaomanikest, kelle metsa inventeerimist ja metsamajandamiskavade koostamist riik soovib toetada, metsaühistutesse mittekuuluvad füüsilised isikud. Õiguskantsler uuris, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas toetuse määramise tingimused, millega antakse metsaühistu taotlusele eeliseisund füüsilisest isikust metsaomaniku taotluse ees.

Keskkonnaminister ning SA Erametsakeskus leidsid, et metsaomanike koondumine metsaühistutesse ja metsaühistu kaudu metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise taotluste esitamine võimaldavad hoida kokku ressursse. Samuti kulub nõ koondtaotluse läbivaatamisele vähem aega võrreldes iga üksikisiku taotluse eraldi menetlemisega, mistõttu tuleb soodustada metsaomanike, sh eriti füüsilistest isikutest metsaomanike koondumist metsaühistutesse. Keskkonnaministri ja SA Erametsakeskus esitatud metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise toetuste andmist puudutavast andmestikust selgus aga, et suurema osa toetuseks ettenähtud rahast on saanud hoopis juriidilised isikud (57%), sh metsaühistu kaudu esitatud taotlustest kuulus 69% juriidilistele isikutele ja vaid 31% füüsilistele isikutele. Seega saavad riigi makstavaid toetusi, sh metsaühistutele makstavate toetuste kaudu, eelkõige juriidilised isikud.

Ehkki keskkonnaminister ei möönnud vastuolu toetuse eesmärgi ja toetuse andmise tingimuste vahel, siis muutis ta oma 27.05.2010. a määrusega nr 16 toetuse tingimusi reguleerivat määrust. Seejuures muutus oluliselt metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise toetuse taotluste hindamise regulatsioon. Enam ei eristata erametsaomanikke lähtuvalt nende tegevusvormist (juriidiline isik, füüsiline isik) ega ka metsaomandi suurusest. Teatud ulatuses saavad toetust kõik taotlejad. Kui toetust soovitakse saada rohkem, kui on ette nähtud raha toetuse maksmiseks, siis jäetakse osaliselt rahuldamata kõige suuremat toetust soovivate isikute taotlused.

VI. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

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

Kui varasematel ülevaateperioodidel on tulnud kahetsusega tõdeda, et Kultuuriministeeriumi tööplaanis nimetatud seaduseelnõudest on üksnes vähesed eelnõud tähtaegselt valminud ning Riigikogu menetlusse jõudnud, siis 2010. aastal on selles osas toimunud positiivne muutus. Nimelt jõudsid 2010. aastal Riigikogu menetlusse mitmed Kultuuriministeeriumi poolt ettevalmistatud seaduseelnõud. Kindlasti väärib esiletõstmist meediateenuste seaduse mahukas eelnõu, aga ka kunstiteoste tellimise seaduse eelnõu, spordiseaduse muutmise seaduse eelnõu ning muinsuskaitseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu. Nimetatud eelnõud on kõik ka Riigikogu poolt vastu võetud.

Kahetsusväärne on siiski asjaolu, et Kultuuriministeerium ei ole siiani suutnud välja töötada vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse muutmise seaduse eelnõu, ehkki selle seaduseelnõu väljatöötamine oli ette nähtud juba Kultuuriministeeriumi 2008. aasta tööplaanis.

Õiguskantsler on mitmel eelneval ülevaateperioodil juhtinud kultuuriministri tähelepanu asjaolule, et vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse kehtiv redaktsioon on liiga üldisõnaline ja ei sisalda konkreetseid aluseid vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks loa andmisest keeldumiseks. Ehkki keeldumise alused on ka seaduse kehtiva redaktsiooni süsteemse tõlgendamise teel tuletatavad, tuleks need õiguselguse põhimõttest lähtuvalt siiski kindlasti seaduses eraldi sätestada. Keeldumise alused tuleb vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduses üheselt mõistetavalt välja tuua selleks, et loa taotleja saaks riigigorgani tegevust mõistliku tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.

Kultuuriminister lubas juba 2008. aastal õiguskantslerile, et Kultuuriministeerium valmistab ette vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles sätestatakse konkreetseid vähemusrahvuse rahvusnimekirja moodustamiseks loa andmisest keeldumise alused. Paraku ei ole minister lubatud vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse muutmise seaduse eelnõud siiani välja töötanud ja Riigikogule esitanud.

2010. aastal algatas õiguskantsler kokku 5 menetlust, mis puudutas kultuuriministri või mõne Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutuse tegevust. Neli menetlust olid sellised, mille lahendamine õiguskantsleri pädevusse ei kuulu, mistõttu jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata ja selgitas avaldajatele nende õigusi või edastas avalduse vastavalt pädevusele mõnele muule riigiasutusele vastamiseks. Seega menetles õiguskantsler 2010. aastal sisuliselt vaid ühte Kultuuriministeeriumi tegevusega seotud avaldust. Tegemist oli normikontrolli avaldusega. Avaldaja vaidlustas Vabariigi Valitsuse 11.02.2005. a määruse nr 29 "Rahvaraamatukogudest teose laenutamise eest autorile makstava tasu jaotamise määrad, tasu arvutamise ja väljamaksmise alused ning kord" vastavuse autoriõiguse seadusele ja põhiseadusele osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud. Analüüsinud asjassepuutuvaid õigusnorme ning avaldaja ja kultuuriministri selgitusi, asus õiguskantsler seisukohale, et vaidlustatud määrus ei ole vastuolus autoriõiguse seaduse ega põhiseadusega osas, milles see jätab kehtestamata autorile makstava tasu määrad teose laenutamise eest kõigist ülejäänud raamatukogudest, välja arvatud rahvaraamatukogud.

Kuna mitmel eelneval ülevaateperioodil on ilmnenu, et Kultuuriministeeriumil on olnud probleeme isikute pöördumistele tähtaegse vastamise ja selgituskohustuse täitmisega haldusmenetluse käigus, siis otsustas õiguskantsler 2010. aastal läbi viia omaalgatusliku kontrollkäigu Kultuuriministeeriumisse eesmärgiga kontrollida, kas ministeerium järgib isikute pöördumistele vastamisel seadust ja hea halduse tava. Paraku tuvastasid õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigul mitmeid puudusi isikute pöördumiste menetlemisel Kultuuriministeeriumis: nimelt ei olnud Kultuuriministeerium mõnedel juhtudel isikute pöördumisi registreerinud; samuti tuvastati mitmeid pöördumisi, millele Kultuuriministeerium oli jätnud üldse vastamata;

paljudel juhtudel puudus Kultuuriministeeriumi kirjalik vastus isiku kirjalikule pöördumisele; mõnedele pöördumistele ei vastanud ministeerium õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul. Kontrollkäigu tulemuse-
na asus õiguskantsler seisukohale, et Kultuuriministeeriumi tegevus isikute pöördumistele vastamisel ei ole mitmetel juhtudel olnud vastavuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga. Eelnevalt tulenevalt tegi õiguskantsler kultuuriministrile soovitus astuda vajalikke samme selleks, et tõsta Kultuuriministeeriumi ametnike teadlikkust hea halduse tavast ja erinevates õigusaktides sätestatud nõuetest isikute avalduste menetlemisele.

Kultuuriminister tänas õiguskantslerit põhjaliku tagasiside eest kontrollkäigule Kultuuriministeeriumis ning andis teada, et Kultuuriministeeriumis viidi läbi nõupidamine, et tutvustada õiguskantsleri seisukohti, samuti saadeti väljavõte õiguskantsleri soovitusel teadmiseks ja juhendamiseks kõigile Kultuuriministeeriumi ametnikele.

Kontrollkäik Kultuuriministeeriumisse, asi nr 7-7/092094.

VII. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

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

Ülevaateastal valmistas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ette mitmeid seaduseelnõusid. Nii osales Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium enda valitsemisalasse puutuvalt majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu väljatöötamises, mille Riigikogu võttis vastu 23.02.2011. Selle seaduse eesmärgiks on sätestada majandustegevuse vabaduse kasutamise üldised tingimused ja kord, sh reguleerida majandustegevuse alustamist, teostamist, lõppemist ja jätkamist, registri pidamist, riiklikku järelevalvet ja vastutust.

Muu hulgas valmistas ministeerium ette Riigikogus 07.06.2010. a vastu võetud kaugkütteseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse, millega sätestati võrguettevõtja suhtes teatud juhtudel keeld katkestada eluruumi kütmiseks vajalik soojusvarustus ajavahemikus 1. oktoobrist kuni 30. aprillini. Selle seadusega sooviti lahendada olukorda, kus korterelamu mõnede võlgnike tõttu on ettevõtja tulenevalt sellest, et soojuse müügilepingu rikkumise eest vastutavad korteriomanikud ühiselt, katkestanud terve elamu soojusvarustuse. Ka valmistas ministeerium ette avalikkuse suure tähelepanu ja pahameele³² pälvinud Riigikogu majanduskomisjoni algatatud uue liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu³³, millega ministeerium soovis muuta Riigikogus 17.06.2010. a vastu võetud uut liiklusseadust. Pahameeletormi põhjustas see eelnõu muu hulgas seepärast, et ministeeriumi hinnangul pidanuks 22.11.2010. a Riigikogus algatatud seaduseelnõu seadusena kehtima hakkama juba 01.01.2011. a.

Õiguskantsler menetles 2010. a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seonduvalt 64 asja. Neist 44 puudutasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, 8 Tarbijakaitseameti ja 7 Maanteeameti, ülejäänud aga Konkurentsiameti, Lennuameti ja Tehnilise Järelevalve Ameti tegevust. Kolmel juhul kõrvaldas järelevalvealune asutus rikkumise menetluse jooksul, s.t õiguskantsleri hinnangut ootamata, neljal juhul pöördus õiguskantsler pärast asjale hinnangu andmist ettepanekuga järelevalvealuse asutuse poole. Alljärgnevalt leiavad ministeeriumi valitsemisalaga puutuvalt kajastamist kaks olulisemat õiguskantsleri menetlust. Mõlemad menetlused puudutasid omamoodi liikluskorralduse valdkonda.

Ülevaateastal analüüsis õiguskantsler talle laekunud avalduse alusel, kas Maanteeameti tegevus liiklusregistri andmeid kasutades sõiduki omanikele ja sõiduki vastutavatele kasutajatele eraparkla operaatorite leppetrahvi maksmise nõuete edastamisel (n-õ postituv vi mängimine) oli õiguspärane (Liiklusregistri andmete alusel eraparkla operaatorite palvel leppetrahvi maksmise nõuete edastamine sõidukite omanikele või vastutavatele kasutajatele, asi nr 7-7/100687). Nimelt oli Maanteeamet sõlminud eraparkla operaatoritega (AS-ga Ühisteenused, OÜ-ga Citypark Eesti ja OÜ-ga Europark) lepingud, mille kohaselt Maanteeamet, saanud eraparkla operaatoritelt kinnised ümbrikud, mille peale olid kirjutatud sõiduki registreerimisnumbrid, edastas liiklusregistri andmeid kasutades saadud aadressiandmete alusel nende eraparkla operaatorite kirju (leppetrahvi maksmise nõudeid) sõiduki omanikele või vastutavatele kasutajatele. Seejuures nägi töökorraldus välja järgnevalt. Lepingu järgi pidid eraparklate operaatorid saatma Maanteeametile kinnistesse ümb-

32 K. Jõevere. Talunikud: juhiloata maalaps peab tohtima traktoriga tööd teha. Eesti Päevaleht, 01.12.2010. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/588406>; U. Jaagant. Politsei põlluservast noori lubadeta traktoriste püüdma ei hakka. Eesti Päevaleht, 06.12.2010. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/588709>; U. Jaagant. Minister: liiklusseaduse juures jageletakse kosmeetiliste nüanssidega. Eesti Päevaleht, 08.12.2010. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/588825>; U. Jaagant. Komisjon soovib liiklusseaduse muudatuste edasilükkamist. Eesti Päevaleht, 09.12.2010. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/588907>; U. Jaagant. Riigikogu arutab uue liiklusseaduse edasilükkamist. Eesti Päevaleht, 16.12.2010. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/589358>.

33 Liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, nr 874 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

rikesse pandud leppetrahvid ning märkima neile ümbriku sõiduki registreerimisnumbri. Maanteeametile saadetud kinnised ümbrikud tuli eraparklate operaatoritel kajastada tabelis, milles sisaldasid lisaks sõiduki registreerimisnumbrile andmed sõiduki margi ja leppetrahvi tegemise kuupäeva kohta. Maanteeamet oli kohustatud ümbrikule märgitud sõidukite registreerimisnumbrite järgi otsima liiklusregistrist vastava programmi abil välja sõidukite omanikud või vastutavad kasutajad, kleepima sõidukite registreerimisnumbreid kandvatele ümbrikule sõidukite omanike või vastutavate kasutajate nimed ja aadressid ning edastama need kinnised ümbrikud liiklusregistris olevatele sõidukite omanikele või vastutavatele kasutajatele. Postiasutusest tagasi tulnud kirjad pidi Maanteeamet hävitama. Vastavalt lepingule pidid eraparkla operaatorid Maanteeametile iga kirja edastamise eest maksma lepingu kokku lepitud hinna, millele lisandus käibemaks.

Maanteeameti sõnul oli tal AS-ga Ühisteenused, OÜ-ga Citypark Eesti ja OÜ-ga Europark leppetrahvide edastamist puudutavad lepingute sõlmimiseks olemas õiguslik alus. Õiguskantsler sellega ei nõustunud ja leidis, et Maanteeamet oli nende eraparklate operaatorite palvel liiklusregistrisse päringuid tehes ja sealt saadud andmeid kasutades kõnealuste leppetrahvi maksmise nõuete edastamisel rikkunud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

IKS § 5 mõttes töötles Maanteeamet liiklusregistrisse päringuid tehes ning nende päringute tulemusel saadud andmeid kasutades isikuandmeid. IKS § 10 lg 2 järgi võib haldusorgan isikuandmeid töödelda üksnes avaliku ülesande täitmise käigus seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohaldava õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks. Kõnealusel juhul ei täitnud Maanteeamet liiklusregistris isikuandmeid töödeldes tal lasuvat avalikku ülesannet. Sellist isikuandmete töötlemise luba ei andnud ka ükski teine õigustloov akt. Seega sooritas Maanteeamet kõnealused toimingud (HMS § 106 lg 1 mõttes) õigusliku aluseta. Õigusliku aluseta sooritatud toiming on nähtuvalt HMS § 107 lõikest 1 õigusvastane: toiming peab olema kooskõlas õigusaktidega ning toiming võib piirata õigusi või vabadusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus. See tähendab, et Maanteeamet, teinud liiklusregistrisse päringuid ning kasutanud nende päringute tulemusel saadud andmeid ehk piirates isiku õigust eraelu puutumatusel, oli toimingut sooritanud õigusliku aluseta ehk HMS § 107 lg 1 järgi õigusvastaselt.

Õiguskantsler pani rikkumise kõrvaldamise eesmärgil Maanteeametile ette lõpetada liiklusregistri andmete kasutamine selleks, et edastada eraõiguslike isikute palvel sõiduki omanikele või nende vastutavatele kasutajatele teateid.

Maanteeamet teatas vastuseks õiguskantsleri ettepanekule, et saatis nende lepingute lõpetamiseks AS-le Ühisteenused, OÜ-le Citypark Eesti ja OÜ-le Europark Estonia ülesütleemisavaldused.

Ka uuris õiguskantsler omaalgatuslikult küsimust viivistasu³⁴ aegumise katkemise põhiseadusele vastavusest (Viivistasu aegumise katkemine, asi nr 6-8/101630). Probleemseks pidas ta olukorda, kus viivistasu otsus ei aegu mitte kunagi juhul, kui vald või linn (viivistasu sissenõudjana) esitab selle kohtutäiturile sundtäitmiseks ühe aasta jooksul viivistasu isikule esitamisest arvates (aegumise katkemise aluseks on seega sissenõudja tegevus).

Vastavalt LS §-le 50⁴ kohaldatakse viivistasu sundtäitmise aegumisele MKS §-s 132 sisalduvat muude maksuhalduri sissenõutavate rahaliste kohustuste sundtäitmise aegumise kohta sätestatud. Viimase järgi on sellise rahalise kohustuse sundtäitmise aegumistähtaeg üks aasta, arvates nõude esitamise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist. MKS § 132 lg 4 punkti 4 järgi aga katkeb aegumine viivistasu sissenõudmiseks täitemenetluse alustamise korral. See tähendab, et aegumine katkeb, kui viivistasu sissenõudja (linn või vald) esitab selle kohtutäiturile ühe aasta jooksul selle esitamisest nt sõiduki omanikule (sh pole oluline, kas see toimetatakse isikule kätte).³⁵

Õiguskantsler pöördus 14.10.2010. a kõnealuse regulatsiooni vajalikkuse ja põhjendatuse hindamiseks selgituste saamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi poole.

Justiitsminister vastas õiguskantslerile 16.12.2010. a, et nõustub õiguskantsleri kahtlusega regulatsiooni mõõdukuses. Ühtlasi teatas minister, et tõstatatud probleemi lahendab Riigikogu 22.11.2010. a Riigikogu majanduskomisjoni algatatud liikluseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (874 SE) vastuvõtmisel. Nimelt lisa majanduskomisjon eelnõusse täiendavalt sätte, mille järgi aegub täitmisele

³⁴ Pahatihti aetakse segi mõisted "viivistasu" ja "parkimistrahv". Oluline on eristada, et viivistasu näol pole tegemist karistuse, vaid kohaliku omavalitsuse üksuse (vald või linn) kehtestatud tasuga. Parkimistrahv on aga LS §-s 74³⁷ sätestatud väärteokaristus.

³⁵ Võrdle KarS §-ga 82: erinevalt viivistasust tuleb LS § 74³⁷ alusel määratav väärteotrahv keelatud kohas parkimise eest täitmisele pöörata ühe aasta jooksul, arvates otsuse jõustumisest, ning trahvinõue tuleb täita nelja aasta jooksul, arvates kohtuotsuse jõustumisest, pärast mida väärteotrahv aegub automaatselt tähtaja saabudes.

pööratud viivistasu sissenõue siis, kui viivistasu pole sisse nõutud nelja aasta jooksul viivistasu otsuse tegemisest. Riigikogu poolt 23.12.2010 vastu võetud ja 01.07.2011 jõustuv liiklusseaduse § 189 lg 4 hakkabki sätestama, et: “Viivistasu sundtäitmise aegumisele kohaldatakse maksukorralduse seaduse §-s 132 muude maksuhalduri poolt sissenõutavate rahaliste kohustuste sundtäitmise aegumise kohta sätestatud. Täitmisele pööratud viivistasu sissenõue aegub, kui viivistasu ei ole sisse nõutud nelja aasta jooksul viivistasu otsuse tegemisest.” Eeltoodust nähtuvalt lahendati õiguskantsleri tõstatatud probleem menetluse käigus.

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

Energiaauditite vormi ja teostamise korra nõuded, asi nr 6-1/101492

Maanteeameti tegevus esmase juhiloa vahetamise tähtajast teavitamisel, asi nr 7-4/101589

VIII. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on Põllumajandusamet, Veterinaar- ja Toiduamet ning Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet. Uusim amet on Põllumajandusamet, mis tegutseb alates 01.01.2010 ja mis moodustati Taimetoodangu Inspeksiooni, piirkondlike maaparandusbüroode ja Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisbüroo ühendamise tulemusel.

Õiguskantsler lahendas 2009. aastal 9 avaldust, mis olid seotud Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaga. Nendest enamiku puhul ei alustanud õiguskantsler sisulist menetlust ning tegemist oli avaldustega, mis edastati vastavalt märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusele lahendamiseks pädevale avaliku võimu asutusele või mis jäeti erinevatel põhjustel läbi vaatamata.

Õiguskantsler menetles 2010. aastal aga avaldust, milles taotleti põllumajandusministri määruse põhiseadusele vastavuse kontrollimist. Täpsemalt palus avaldaja analüüsida põllumajandusministri 12.02.2008. a määrust nr 9 "Metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord" (edaspidi: kord).³⁶ Avaldaja leidis, et tema õigusi rikub korra § 2 lg 2 p 7, mis võimaldab suurema metsatehnika soetamiseks taotleda kõnealuse korraga reguleeritud toetust üksnes füüsilisest isikust ettevõtjal või eraõiguslikul juriidilisel isikul, kes on taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolmest majandusaastast vähemalt ühel majandusaastal tegelenud metsa majandamisega ja puiduliste metsandussaaduste töötlemisega ning kelle nimetatud tegevuse müügitulu moodustas taotluse esitamise aastale vahetult eelnenud kolme majandusaasta müügitulust vähemalt ühel majandusaastal vähemalt 30% ja oli suurem kui 37 552 krooni. Õiguskantsler ei tuvastanud aga korra § 2 lg 2 p 7 vastuolu seaduste või põhiseadusega. Nimelt tagab õiguskantsleri seisukoha järgi korra § 2 lg 2 p 7 selle, et toetusraha nn suurema metsatehnika soetamiseks (nt traktor, tõstuk ja hooldusraiemin) suunatakse metsandussektoris tegutsevatele ettevõtjatele. Metsandussektori üldise konkurentsivõime tõstmiseks on mõistlik ja vajalik toetada ettevõtjate võimalust soetada suuremat metsatehnikat, eriti arvestades, et ettevõtjad majandavad eelduslikult suuremaid metsapindu. Metsandussektori üldise konkurentsivõime tõusule ei pruugi kaasa aidata see, kui toetust suurema metsatehnika soetamiseks antakse kõigile metsaomanikele, sh ka füüsilistest isikutest metsaomanikele, kelle sissetulekust moodustab metsa majandamisest saadud tulu vaid kõrvalise osa. Seda põhjusel, et toetuse abil ostetud metsatehnika peab leidma efektiivset kasutust. Seejuures võib õiguskantsleri hinnangul eeldada toetuse abil soetatud metsatehnika efektiivsemat kasutamist siis, kui toetuse saaja on ettevõtja, kes kasutab metsatehnikat selleks, et teenida oluline osa oma tulust metsa majandamise ja puiduliste metsandussaaduste töötlemisega (Metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse saamise tingimused, asi nr 6-3/091923).

Metsandussektorile on suunatud võrdlemisi palju toetusi, sealjuures ei tööta toetuste tingimusi alati välja Põllumajandusministeerium, vaid sagedasti hoopis Keskkonnaministeerium. Ülevaateastal vaidlustati ka üks keskkonnaministri määrus, mis reguleeris metsandussektorile eraldatavaid toetusi. Nimetatut leiab kajastamist Keskkonnaministeeriumi valitsemisala all (Metsa inventeerimise ja metsamajandamiskavade koostamise toetuse andmise alused, asi nr 6-3/100170).

2010. a kaasas õiguskantsler põllumajandusministri menetlusse, mille esemeks oli kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 punktis 36² sätestatud koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamiseks antud volitusnormi põhiseaduspärasuse hindamine. Seda põhjusel, et koerte ja kasside kui loomakaitse seaduse § 2 lg 2 tähenduses lemmikloomade pidamise nõuete kehtestamine on põllumajandusministri pädevuses. Põllumajandusminister andis õiguskantslerile asjakohaseid selgitusi, mis aitasid kujundada seisukoha nimetatud volitusnormi põhiseadusele vastavuse kohta. Kõnealust menetlust on lähemalt kajastatud regionaalministri vastutusala üldiseloostuses (Volitusnorm koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks, asi nr 6-1/100108).

36 Kõnealune kord ei kehti täna enam. Selle asemel jõustus 04.06.2010 põllumajandusministri 20.05.2010. a määrus nr 62 "Metsa majandusliku väärtuse parandamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord". Ka hetkel kehtiv kord sisaldab samasisulist sätet, mille põhiseaduslikkuse kontrolli avaldaja taotles.

IX. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine, maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, avaliku teenistuse arendamine, riigiabi andmise lubade menetlemine ning riigiabi seaduslikkuse ja kasutamise üle järelevalve teostamine, riigihangetega seotud tegevus, riiklik statistika, valitsuse sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise koordineerimine, riigiraamatupidamine, riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine, riigile antav välisabi ja laenud ning sellekohaste õigusaktide eelnõude koostamine, samuti sise- ja vandeaudiitorite, vandeaudiitorite ühingute ning Audiitorkogu üle järelevalve teostamine.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas asuvad Maksu- ja Tolliamet ning Statistikaamet. Rahandusministeeriumi valitsemisalas asus ka Riigihangete Amet, kuid Riigikogu võttis 21.04.2010 vastu riigihangete seaduse muutmise seaduse, millega otsustas alates 01.07.2010 lõpetada Riigihangete Ameti tegevuse ning viia riigihangetega seotud järelevalve- ja nõustamisfunktsioonid Rahandusministeeriumi juurde. Täna on Rahandusministeeriumisse loodud riigihangete ja riigiabi osakond.

Õiguskantsler algatas ülevaateastal 41 Rahandusministeeriumi valitsemisala puudutatavat menetlust. Nendest 13 seonduvad Maksu- ja Tolliameti ning 1 Statistikaameti tegevusega. Enamike menetluste puhul ei algatanud õiguskantsler pädevuse puudumise tõttu või põhjusel, et isikul oli võimalik kasutada efektiivsemaid õiguskaitsevahendeid, sisulist menetlust. Sel juhul edastas õiguskantsler isiku avalduse pädevale avaliku võimu asutusele või selgitas menetluse mittealustamise põhjusi ja võimalusi kasutada muid õiguskaitsevahendeid.

Kui pöörata pilk avaldustele, mida õiguskantsler ülevaateastal sisuliselt lahendas, siis nende hulgas domineerivad maamaksu puudutatavad avaldused.

Maamaks on maksukorralduse seaduse järgi riiklik maks ning maamaksuga seonduvat reguleerib Rahandusministeeriumis ette valmistatud ja Riigikogus juba 1993. a vastu võetud maamaksuseadus. See seadus jätab aga suhteliselt palju maamaksuga seotud küsimusi kohalike omavalitsuste otsustada – muu hulgas maksumäära ning maksusoodustustega seonduva. Maamaksuseadus seab kohaliku omavalitsuse otsustusulatusle küll piirid, kuid nende piiride sees teevad otsused omavalitsused. Ülevaateastal pöördusidki õiguskantsleri poole avaldajad, kes vaidlustasid asjaolu, et kohalikud omavalitsused on maamaksuseadusega seotud otsustusulatusle piire ületanud.

Nii vaidlustas avaldaja Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määruse nr 11 “Maamaksuvabastuse taotlemise ja menetlemise kord” (edaspidi: maksuvabastuse määrus) punktis 1.2 sätestatud tingimuse, et taotleja (riikliku pensionikindlustuse seaduse mõttes pensioni saaja) kasutuses olev Tallinna haldusterritooriumil asuv elamumaa sihtotstarbega maatükk või selle mõtteline osa peab maksuvabastuse saamiseks olema suurem kui 200 m². Avaldaja leidis, et sellise pindalanõude seadmine on vastuolus põhiseadusega (Tallinna maamaksuvabastuse põhiseaduspärasus, asi nr: 6-4/090360).

MaaMS § 11 lg 2 lubab kohalikul omavalitsusel vabastada maamaksust riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel pensioni saaja tema kasutuses olevalt elamumaalt linnas kuni 0,3 ha või vallas kuni 1,0 ha ulatuses. Tallinna Linnavolikogu kehtestaski maksuvabastuse määruks riikliku pensioni saajatele õiguse saada maamaksuvabastust, seda kuni 1000m² maakasutuse eest kuni 700 krooni ulatuses (vt määruse p 1-3).³⁷ Täiendavalt kehtestas linnavolikogu maksuvabastuse määruks aga tingimuse, et maksuvabastust saavad üksnes need riikliku pensioni saajad, kelle kasutuses on maa, mis on suurem kui 200m².

Õiguskantsler leidis, et sellise lisatingimuse kehtestamisega ületas Tallinna Linnavolikogu maamaksuseaduses sätestatud volitusnormi. Seda põhjusel, et volitusnormi täites peavad kohalikud omavalitsused, nagu ka täidesaatev riigivõim, arvestama lisaks volitusnormi otsestele piiridele põhiseaduse II peatüki sätteid. Muu hulgas peab kohalik omavalitsus arvestama PS §-s 12 sätestatud nõuet järgida üldist võrdsuspõhiõigust. Maksuvabastuse määruks punkti 1.2 analüüsid leidsi õiguskantsler, et Tallinna Linnavolikogu on kohelnud isikuid selle normi kehtestamisega põhjendamatult ebavõrdselt ja seega põhiseaduse vastaselt.

37 Määrus kehtib ka täna samade põhimõtete alusel, kuid piirsumma on ümber teisendatud eurodesse, olles määruse p 3 järgi 44,74 eurot.

Täpsemalt leidis õiguskantsler, et maksuvabastuse määruse p 1 kohtleb määruse p 1.2 sätestatud tingimuse tõttu erinevalt pensionäre, kes kasutavad elamumaad enam kui 200 m² ulatuses võrreldes pensionäridega, kes kasutavad elamumaad 200 m² ja sellest väiksemas ulatuses. Esimestele on antud maksuvabastuse määrusega õigus taotleda alates kasutatava maa esimesest ruutmeetrist kuni 1000 m² maksuvabastust kuni 700 krooni, seevastu teisel grupil ei ole üldse õigust maksuvabastusele. Viimast ka olukorras, kus nende maa-maksukohustus on üle 700 krooni.

Tallinna Linnavolikogu leidis, et isikute ebavõrdne kohtlemine on õigustatud sellega, et kui anda maksusoodustust ka väiksemat kui 200 m² maad kasutatavale pensionäridele, tõuseks halduskoormus. Lisaks leidis linn, et alla 200 m² maakasutuse eest on maamaks sedavõrd väike, et pensionär ei vaja maksusoodustust. Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu esitatud põhjendused ei õigusta isikute ebavõrdset kohtlemist. Esiteks seepärast, et Tallinnas peab sagedasti alla 200 m² maakasutuse eest maksma väga kõrget maamaksu, sealjuures sellist, mis ületab maksusoodustuse 700-kroonise piiri, mistõttu ei ole linnavolikogu argumendid, et alla 200 m² maakasutuse eest on maamaks marginaalne, adekvaatne. Teiseks ei pidanud õiguskantsler võimalikuks ebavõrdset kohtlemist õigustada ka halduskoormuse tõusu argumendiga, seda juba põhjusel, et Riigikohtu hinnangul ei õigusta administratiivsed või tehnilist laadi raskused üldjuhul ebavõrdset kohtlemist.³⁸

Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavolikogule märgukirja, milles palus viia maksuvabastuse määru põhiseadusega kooskõlla.³⁹ Kuna Tallinna Linnavolikogu seda teinud ei ole, plaanib õiguskantsler teha linnavolikogule ettepaneku määruse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Ülevaateaalstal kaevati seoses maamaksuga õiguskantslerile veel näiteks selle peale, et kohalik omavalitsus tõstis maamaksu liiga kõrgele. Nendes avaldustes õiguskantsler rikkumist ei leidnud, sest kehtestatud maksumäärad jäid maamaksuseaduses ettenähtud piiridesse.

Kui eelmistel ülevaateperioodidel oli õiguskantsleri menetluses palju eelarveõiguse küsimusi ja ka probleeme, mis tekkisid negatiivsete lisaelarvete vastuvõtmisest (nt käibemaksu määra ootamatu tõstmine 2009. a suvel), siis 2010. a selliseid küsimusi menetleda ei tulnud. Loodetavasti hoiab paranev majandusolukord muu hulgas ära ka ettevõtluskeskkonda negatiivselt mõjutavate järskude maksuõiguslike muudatuste tegemise.

Seonduvalt Rahandusministeeriumi, aga ka Sotsiaalministeeriumi valitsemisalaga võttis õiguskantsler seisukoha tsiviilohusõiduki meeskonnaliikmete välislähetuse päevaraha ja kuluhüvitiste küsimuses (Tsiviilohusõiduki meeskonnaliikmete välislähetuse päevaraha ja kuluhüvitised, asi nr 6-2/100637).

38 RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 30.

39 Arusaadavalt mõistab õiguskantsler, et teatud väikeseid maksukohustuse summasid saab pidada selliseks, mille puhul ei ole maksuvabastuse andmine ilmselt põhjendatud, arvestades seda, et pensionisaajatele ei tekita nende maksmine raskust. Samas saab sellist regulatsiooni kehtestada ka nii, et järgitud oleks võrdse kohtlemise põhimõte. Näiteks saab linn võtta seisukoha, millises suurusel alates on maksusumma pensionisaajale üle jõu käiv, ja kehtestada regulatsiooni, et maksukohustus peab olema vähemasti suuruses X, et pensionisaaja saaks seda ületava summa osas taotleda maksuvabastust.

X. REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA

1. Üldiseloostus

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

Õiguskantsler on alates 2006. aasta tegevuse ülevaatest pidevalt viidanud asjaolule, et rikkudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud, ei saada kõik kohaliku omavalitsuse üksused järjekindlalt üldist tähtsust omavaid volikogu määruseid avaldamiseks Riigi Teatajale. Sellega seoses võib rõõmustada ülevaateastal uue Riigi Teataja seaduse⁴⁰ vastuvõtmise üle, mis näeb ette kohaliku omavalitsuse üksuste kõikide määruste ja nende terviktekstide avaldamist Riigi Teatajas hiljemalt alates 01.01.2013 ning seob sellest kuupäevast alates Riigi Teatajas avaldamisega ka nende jõustumise. Selle seaduse eelnõu seletuskirja⁴¹ järgi loob riik kohaliku omavalitsuse üksuste määruste avaldamiseks kõigile üksustele keskse võimaluse oma määrusi avaldada ja neid ka kehtivas seisus hoida sarnaselt Riigi Teatajas seni avaldatud terviktekstidega. Seletuseks märgitakse veel, et üleriigilise ühtse süsteemi loomine kõikidele kohaliku omavalitsuse üksustele aitab kokku hoida nende eelarvehendideid ja tagab õigusaktide parema kättesaadavuse, sest kohaliku omavalitsuse üksused ei pea kavandama üldaktide kontrollseisu pidamiseks ja avaldamiseks eraldi infosüsteeme. Kuni 01.01.2013 sõltub aga määruste kättesaadavus kohaliku omavalitsuse üksuste suutlikkusest kodulehe haldamisel.

Tuleb tõdeda, et jätkuvalt on mõnede kohaliku omavalitsuse üksuste kodulehtedel õigusaktide ja muu avaliku teabe (loogiline) kättesaadavus problemaatiline. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis on ette nähtud infoühiskonna edendamise poliitika, mille raames kinnitas regionaalminister 04.11.2008 kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava 2008–2011⁴² ning selle tegevuskava aastateks 2008–2009.⁴³ Siseministeeriumi poolt EL tõukefondidest taotletud vahenditega on alustatud mitme infoühiskonna arengule suunatud projektiga, eesmärgiga muuta teenuste pakkumine odavamaks ja kodaniku ning kohaliku omavalitsuse suhtlemine lihtsamaks.⁴⁴ Sealhulgas toimus kohaliku omavalitsuse üksustele ja elanikele uue teenusteportaali ettevalmistamine⁴⁵ ning valmis kohaliku omavalitsuse volikogude ja valitsuste töö korraldamiseks ja elanike paremaks kaasamiseks infosüsteem VOLIS⁴⁶, samuti tegeldi aktiivselt andmeturbe tõhustamisega,⁴⁷ mis muuhulgas on oluline isikuandmete kaitse kontekstis. Avalike e-teenuste koordineeritud arendamine kogu riigis on tähtis samm kodanikusõbraliku riigi suunas, et lähendada inimesi ja avalikku võimu ning tagada PS §-st 14 tulenevat põhiõigust heale haldusele.

Õiguskantsler on korduvalt oma tegevuses juhtinud tähelepanu Eesti kodanikuühiskonna nõrkusele või vähesele kaasatusele.⁴⁸ Vabariigi Valitsus on oma 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis võtnud üheks eesmärgiks kodanikuühiskonna tugevdamise, kaasates senisest enam kodanikke ja kodanikeühendusi riigivalitsemisse. Sellest tulenevalt jätkusid ülevaateastal tegevused “Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010”⁴⁹ ning selle 2009. a ja 2010. a rakendusplaani⁵⁰ elluviimisel ning valmistati ette “Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014” ning selle rakendusplaan.⁵¹ Ülevaateastal jätkati ka kodanikeühendus-

40 RT I 2010, 19, 101.

41 SE 654 seletuskiri, kättesaadav: www.riigikogu.ee.

42 Kohalike omavalitsuste infoühiskonna arengukava 2008-2011.

Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/KOVIYA_23_09_08.rtf.

43 Kohaliku omavalitsuste infoühiskonna arengukava tegevuskava 2008-2009.

Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_info_hiskonna_arengukava_tegevuskava_2008_2009.pdf.

44 Täpsem info kohaliku omavalitsuste infoühiskonna projektidest: <http://kov.riik.ee/projektid/> ning <http://dw.riik.ee/> (sealhulgas on loodud maakondadesse infoühiskonna arendusjuhi ametikohad), muuhulgas leiab seal 10 nõuannet kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehe koheks paremaks muutmiseks (http://dw.riik.ee/KOVTP/10_n%0c3%b5uannet_KOV_veebilehe_koheseks_paremaks_muutmiseks).

45 Projekti eesmärkideks on muuta kohaliku omavalitsuse üksuste veebilehtede ülesehitus ühetaolisemaks ning loogilisemaks, lihtsustada ID-kaardiga avalduste ja taotluste esitamist ning pakkuda e-demokraatia lahendusi, kaasates interneti teel oluliste avalikku huvi pakkuvate küsimuste aruteludesse kohalikke elanikke. Algselt loodeti see avada juba 2010. a mais, kuid avati 2011. a märtsis (ehk pärast ülevaateasta lõppu), vt www.kovtp.ee/.

46 Vt <http://kov.riik.ee/projektid/volis/>.

47 Vt <http://kov.riik.ee/projektid/iske/>.

48 Nt õiguskantsleri 28.09.2006 ettekanne Riigikogus 2005. a tegevustest, kõne Eesti Omanike Keskliidu teabepäeval 09.12.2006, kõne Avatud Eesti Fondi Koosmeele auhinna vastuvõtmisel 20.04.2007, kõne puuetega inimeste päevale pühendatud konverentsil 02.12.2007, õiguskantsleri 27.09.2007. a ettekanne Riigikogus 2006. aasta tegevustest, õiguskantsleri 2008. a tegevuse ülevaade.

Kättesaadavad: www.oiguskantsler.ee.

49 Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/KATA_18_12_08.doc.

50 Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/30297/>.

51 Mõlemad kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 10.02.2011. a korraldusega nr 48 ning on kättesaadavad: <http://www.siseministeerium.ee/kodar/>.

te riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon⁵² elluviimist regionaalministri koordineerimisel koostöös valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksustega.

Et enamik kodanikuühendusi tegutseb kohalikul tasandil, on eriti oluline kodanikuühenduste ja kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö. Selles kontekstis tõusetub ka avalike teenuste osutamise delegerimise küsimus. Siseministeeriumi andmetel on 62% kohaliku omavalitsuse üksustest delegerinud avalike teenuste osutamise kodanikuühendustele, peamiselt kultuuritegevuse korraldamise, sotsiaalteenuste osutamise ja kohaliku elu arendamisega seotud ülesandeid.⁵³ Siseministeeriumi tellimisel valmis aastal 2009 analüüs “Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikuühendustele”,⁵⁴ mis oli lähtekohaks ülevaateaastal valminud kontseptsioonile “Avalike teenuste lepingulise delegerimise suunad mittetulundusühendustele”.⁵⁵ Regionaalministri ülesandeks on kontseptsioonis ettenähtud tegevuste läbiviimise üldine koordineerimine, samuti ministeeriumide nõustamine ja juhendamine kavandatud arengusuundade elluviimisel. Nii valitsusasutustele kui ka kohaliku omavalitsuse üksustele on kavas välja töötada juhend avalike teenuste delegerimise kohta.

Terveks ülevaateaastaks pakkus haldus(territoriaalse)reformi teemadel avalikuks diskussiooniks lähtekoha 2009. aasta sügisel valminud konsultatsiooni- ja koolituskeskuse Geomedia analüüs Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste võimekusest,⁵⁶ mille üheks järelduseks on, et kohaliku omavalitsuse üksuste võimekus kohaliku elu korraldamisel ja haldusülesannete täitmisel on väga erinev ning nõrgema võimekusega üksustele on olemasolev halduskoormus liiga suur. Ülevaateaastal tuli mitmelt poolt ka signaale kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuse langusest⁵⁷ (peamiselt tulenevalt üksikisiku tulumaksust kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvesse laekuva osa vähendamisest⁵⁸ ning majandussurutisest). Sellest hoolimata ei toimunud regionaalhalduse osas ülevaateaastal hüppelisi arenguid⁵⁹. Küll aga on ülevaateaastal Siseministeeriumi toel valminud mitmeid uuringuid⁶⁰ ning jätkatud Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015⁶¹ pinnalt regionaaltoetuste kaudu mitmete programmide edukat elluviimist.⁶²

Regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevuse kontrollimiseks pöörduti ülevaateaastal õiguskantsleri poole 8 korral (vrld 2009. aastal 13). Ühe avalduse alusel alustas õiguskantsler sisulist järelevalvemenetlust, kuid õigusrikkumist ei tuvastanud.

Kohaliku omavalitsuse üksusi puudutavates küsimustes algatas õiguskantsler ülevaateaastal 294 menetlust, millest 89 juhul oli põhjust sisulise menetluse läbiviimiseks (vrld 2009. aastal vastavalt 298 ja 94). Neist ühe puhul tegi õiguskantsler ettepaneku määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks, kolmel juhul märgukirja seaduseelnõu algatamiseks või õigustloova akti vastuvõtmiseks, kahel juhul ettepaneku õiguspärasuse ja/või hea halduse tava rikkumise kõrvaldamiseks ning 12 juhul soovitusel õiguspärasuse ja/või hea halduse tava järgimiseks. 28 ülevaateaastal esitatud avalduse läbivaatamine jätkub 2011. aastal.

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted olulisematest regionaalministri vastutusala puudutavatest ning ülevaateaastal lõpetatud menetlustest, mis ei puuduta lähemalt ühegi ministeeriumi valitsemisala.⁶³

52 http://www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf. Vt ka “EMSL kommentaarid Siseministeeriumi Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioonile”, kättesaadav: http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=24164/EMSL_rahastamiskontseptsioon.pdf. Kodanikeühendustest üldisemalt vt “Uuringu aruanne “Suutlik sektor” (EMSL 2009), kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/public/Suutliksektor.pdf>.

53 http://www.siseministeerium.ee/public/regi_august2009.pdf.

54 SA Poliitikauringute Keskus PRAXIS, 2009, kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf.

55 Vt http://www.siseministeerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf. Vabariigi Valitsus võttis selle teadmiseks 10.07.2010.

56 Kättesaadav <http://www.siseministeerium.ee/KOV-uuring>. Vt ka 2010. a lõppuole valminud kordusanalüüsi http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2010_final.pdf.

57 Vt nt A. Mikli “Valdade ja linnade finantsvõimekus on märksa halvenenud”, kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/Regi_2010.pdf, lk 6. Kohaliku omavalitsuse finantseerimises, aga ilmselt ka halduskorralduses laiemalt on oodata olulisi arenguid 2011. aastal, kuna Riigikohtu otsusega (RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09) tunnistati põhiseaduse vastaseks selliste seaduste puudumine, mis eristaks kohalikele omavalitsusele riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud raha kohaliku elu küsimuste lahendamiseks mõeldud rahast, kuna põhiseaduse kohaselt on nõutav, et seadustes oleks täpselt kirjeldatud, millised valdadele ja linnadele pandud kohustused on riiklikud ja millised on kohalikud.

58 01.04.2009 jõustunud tulumaksuseaduse muudatusega vähendati kohalikele omavalitsusele laekuvat füüsilise isiku tulumaksu osa 11,93%-lt 11,4%-le.

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

60 Vt <http://www.siseministeerium.ee/5370/>.

61 Samas.

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

63 Regionaalministri vastutusala jaos kajastatakse kohaliku omavalitsuse suhtes läbiviidud menetlust vaid juhul, kui käsitletud küsimus oli seotud kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega ja probleem ei puuduta konkreetselt ühegi teise ministeeriumi valitsemisala (juhul kui menetlusalune probleem seonduks riiklike ülesannete täitmisega või kohaliku elu küsimuse otsustamisel konkreetselt mõne ministeeriumi valitsemisalaga, esitatakse menetluse kokkuvõtte vastava ministeeriumi all).

2. Avaliku koosoleku registreerimine Tallinna Linnavalitsuses

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega liikumise Loomade Nimel esindaja, kes palus kontrollida Tallinna Linnavalitsuse tegevust avaliku koosoleku registreerimisel (Avaliku koosoleku registreerimine Tallinna Linnavalitsuses, asi nr 7-5/091862). Avaldaja oli seisukohal, et Tallinna Linnakantslei on toiminud õigusvastaselt ja rikkunud tema põhiõigusi, kui on jätnud registreerimata liikumise Loomade Nimel avalikke koosolekuid põhjendusega, et samal ajal samas kohas on juba registreeritud liikumise Taimede Nimel korraldatav koosolek. Liikumine soovis korraldada meelevaldusi tsirkusetuuri toimumiskohtades, juhtimaks inimeste tähelepanu loomade ebaõigele kohtlemisele. Kuid tsirkusetuuri korraldajad olid varakult registreerinud tsirkusetuuri toimumiskohtades enda loodud liikumise Taimede Nimel meelevaldused, et takistada liikumise Loomade Nimel koosolekuid samal ajal ja samas kohas.

Õiguskantsler pöördus Tallinna Linnavalitsuse ning Põhja Prefektuuri poole ning palus nende selgitusi. Nimelt tuleb avaliku koosoleku seadusest tulenevalt meelevaldus registreerida kohalikus omavalitsuses, kui avaliku koosoleku korraldamine eeldab liikluse ümberkorraldamist; telgi, lava, tribüüni või muu suuremõõtmelise konstruktsiooni püstitamist või heli- või valgustusseadmete kasutamist (AvKS § 7 lg 1). Kõigil muudel juhtudel tuleb planeeritav avalik koosolek registreerida politseis (AvKS § 7 lg 2).

Õiguskantsler asus seisukohale, et Tallinna Linnavalitsuse poolt liikumise Loomade Nimel avalike koosolekute registreerimata jätmine turvalisuse kaalutlustel põhjusel, et samal ajal ja samal kohal on juba registreeritud liikumise Taimede Nimel avalik koosolek, oli õigusvastane. Õiguskantsler soovitas edaspidi lähtuda eeskujuna Põhja Prefektuuri praktikast analoogsetel juhtudel ning paluda koosoleku korraldajal piiritleda väga täpselt koosoleku läbiviimise koht, märkides selle vajadusel täpselt kaardi peale. Koosoleku läbiviimise täpse asukoha määramine võimaldab teatud juhtudel siiski lubada toimuda samas piirkonnas kahel erineval avalikul koosolekul. Koosolekul osalejate ja teiste isikute turvalisuse paremaks tagamiseks soovitas õiguskantsler Tallinna Linnavalitsusel koostöös Põhja Prefektuuriga töötada välja juhendmaterjal koosoleku läbiviimise kohtade ohutute distantside määramiseks.

Tallinna Linnavalitsus vastas õiguskantslerile, et nad kohtusid Põhja Prefektuuriga. Tallinna Linnavalitsus kinnitas, et nad soovivad leida koostöös Põhja Prefektuuriga kõiki osapooli rahuldava lahenduse, lähtudes seejuures õiguskantsleri soovitudest.

3. Rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad ühistranspordi sõidusoodustused Tallinnas

Õiguskantsler analüüsis laekunud avalduste alusel Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009. a määruse nr 42 “Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” (ühistranspordi määrus) § 2 p-de 8-9 ja 23-24, § 4 ning § 6 lg 2 kooskõla põhiseadusega (Rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad ühistranspordi sõidusoodustused Tallinnas, asi nr 6-4/100271). Loetletud sätted näevad ette, et soodushinnaga 1, 3, 10, 30 ja 90 päeva sõidukaartide ning soodsama hinnaga täiskaartidega võivad Tallinna ühistranspordis sõita üksnes need isikud, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas. Eelkõige tõusetus menetluse raames küsimus sellest, kas ÜTS § 29 lg 3 volitab kohalikku omavalitsust kehtestama selliseid sõidusoodustusi, mille kasutamine on seotud isiku rahvastikuregistrijärgse elukohaga kõnealusel kohalikus omavalitsuses. Õiguskantsler tõi välja, et ÜTS § 29 lg 3 volituskohaldamisel sisustamisel on vajalik arvestada sise-riiklikuks õiguses, eelkõige põhiseaduses ja ühistranspordiseaduses esitatud nõuete kõrval ka EL õigusega. Nimelt tuleneb EL õigusest, et kuigi liikmesriikidel (ja ka kohaliku omavalitsuse üksustel) on nende pädevuses olevate sotsiaalpoliitiliste küsimuste otsustamisel laialdane kaalutusruum, peavad nad oma pädevuse teostamisel siiski arvestama EL õigusest lähtuvate nõuete, muu hulgas EL kodanike vaba liikumise õiguse ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga. Seejuures on Euroopa Liidu Kohus korduvalt asunud seisukohale, et teatud hüvede elukoha nõudega sidumise näol on tegemist EL kodanikke kaudselt diskrimineeriva meetme ja/või liidu kodanike vaba liikumise õiguse piiranguga, mis vajab kaalukat õigustust.

Tõlgendades ÜTS § 29 lõiget 3 EL õiguse nõuetest lähtuvalt, leidis õiguskantsler, et kõnealusel volituskohaldamisel lubab põhimõtteliselt kohaliku omavalitsuse üksustel piiritleda sõidusoodustuste saajate ringi eelkõige nende isikutega, kes on väljendanud püsivat seost ja lõimumist soodustusi võimaldava kohaliku omavalitsusega. Taolist lõimumist väljendavaks teguriks võib pidada isiku rahvastikuregistrijärgset elukohta asjassepuutivas kohalikus omavalitsuses. Seejuures ei tohi aga sõidusoodustuste kasutamise eeldusena sätestatud lõimumisnõue piirata liidu kodanike EL õigusest lähtuvaid õigusi rohkem kui see on lõimumisnõude eesmärgiga põhjendatav.

Analüüsinud Tallinna ühistranspordi määruse sõidusoodustuste regulatsiooni, asus õiguskantsler seisukohale, et nimetatud määrusega kehtestatud rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad sõidusoodustused 1, 3, 10 päeva ning 30 ja 90 päeva sõidukaartidele on vastuolus ÜTS § 29 lg 3 volitusnormiga. Õiguskantsler mõõnis, et sõidusoodustuste kasutamise eeldusena sätestatud elukoha nõue võib küll põhimõtteliselt olla õigustatav avalikust huvist lähtuva sooviga tagada teatud side soodustusi võimaldava kohaliku omavalitsuse ning nende soodustuste kasutajate vahel. Siiski leidis õiguskantsler, et elukoha nõude seadmine on kõnealusel juhul lõimumisnõude eesmärki silmas pidades ebaproportsionaalne. Seejuures selgitas õiguskantsler esiteks, et 1, 3 ja 10 päeva sõidukaardid on olemuslikult suunatud kasutamiseks eelkõige neile isikutele, kes kasutavad linna ühistransporditeenust vaid ajuti ja/või lühiajaliselt, sh näiteks teiste liikmesriikide kodanikest turistidele. 30 ja 90 päeva sõidukaartide sõidusoodustuste osas juhtis õiguskantsler täiendavalt tähelepanu asjaolule, et EL õigusest tulenevalt on liikmesriikide kodanikel õigus teistes liikmesriikides kolme kuu (st vähemalt 90 päeva) jooksul vabalt reisida ja viibida ning vastuvõttev liikmesriik ei tohi teise liikmesriigi kodanikult sellest lühema perioodi jooksul oma elukoha registreerimist nõuda. Eeltoodud arutluskäigu tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et 90-päevaste ja sellest lühema kehtivusajaga sõidukaartide soodustustele kehtestatud elukoha nõue on nii käsitletavate sõidukaartide olemust ja eesmärki, samuti EL kodanike registreerimiskohustusest vaba liikumise õigust silmas pidades ebaproportsionaalne. Pikemate kui 90-päevaste sõidukaartide osas võib elukoha nõue olla õiguskantsleri hinnangul õigustatud.

Samuti juhtis õiguskantsler tähelepanu asjaolule, et EL õiguse rakendamise tagajärjel võivad liikmesriigi enda elanikud sattuda nn vastupidise diskrimineerimise olukorda. Sisuliselt tähendab see, et kohalik omavalitsus võib EL õigusest tulenevalt olla kohustatud tagama teatud hüvesid kõigile vaba liikumise õigust kasutanud EL teiste liikmesriikide kodanikele, kuid mitte liikmesriigi enda teiste kohaliku omavalitsuse üksuste elanikele. Viimased nimelt ei saa sellises olukorras tugineda EL aluslepingute liikumisvabaduse sätetele.

Siiski leidis õiguskantsler, et ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi sisustamisel tuleb arvesse võtta ka PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõiguse tagamise nõuet. Kõnealune nõue kohaldub õiguskantsleri hinnangul ka neis nn vastupidise diskrimineerimise olukordades, kus sõidusoodustuste kasutamise muude eelduste osas võrdses seisus olevate isikute erineva kohtlemise tingib üksnes EL õiguse kohaldamine. Seega asus õiguskantsler lõppastmes seisukohale, et PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudest tulenevalt peab Tallinn osas, milles ÜTS § 29 lg 3 alusel sätestatud täiendavad sõidusoodustused 1, 3, 10 ning 30 ja 90 päeva sõidukaartidele tuleb rahvastikuregistrijärgsete tallinlastega võrdsetel alustel tagada ka teiste EL liikmesriikide kodanikele, võimaldama nimetatud soodustusi võrdsetel tingimustel ka väljaspool Tallinna elavatele Eesti elanikele.

29.12.2010 saatis õiguskantsler Tallinna Linnavolikogule märgukirja, milles osutas Tallinna ühistranspordi määruse vastuolule põhiseadusega. Arvestades, et 01.01.2011 jõustus Tallinna Linnavolikogu 18.11.2010 vastu võetud määrus nr 52 "Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad", mis tunnistas kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009. a määruse nr 42 "Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad", palus õiguskantsler oma märgukirjas esitatud seisukohtadest lähtudes üle vaadata ja põhiseadusega kooskõlla viia 01.01.2011 kehtima hakanud ühistranspordi määruse. 18.02.2011 teavitas Tallinna Linnavolikogu õiguskantslerit, et ei nõustu õiguskantsleri märgukirjas toodud seisukohtadega. Tallinna Linnavolikogu leidis, et Tallinna ühistranspordi määrus on põhiseadusega kooskõlas.

Transpordiküsimuste osas kujundas õiguskantsler 2010. aastal seisukoha veel järgmistes menetlustes:

Transpordiühenduse korraldamine Ruhnu saare ning mandri ja Saaremaa vahel, asi nr 7-4/091925
Tallinna taksoveo eeskirja põhiseaduspärasus, asi nr 6-4/091035

4. Tasu sõidukite piiriületusjärjekorra korraldamise eest Narva linnas

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes kaebas AS Transservis-N 17.07.2009 kinnitatud Narva linna territooriumil asuvasse piiripunkti suunduvate sõidukite väljasõidu järjekorra eelregistreerimise reeglite üle (Tasu piiriületusjärjekorra korraldamise eest Narva linnas, asi nr 6-4/091558). Täpsemalt kaebas avaldaja selle peale, et ta pidi oma sõiduki enne piiriületust registreerima AS Transservis-N transiitplatsil ja maksuma piiriületuse eest 300 krooni.

Nimetatud reeglite aluseks oli Narva Linnavalitsuse 15.07.2009. a määrus nr 843 "Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu järjekorra eelregistreerimise kord" (eelre-

gistreerimise kord). Õiguskantsler alustas menetluse nimetatud korra seadusele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Täpsemalt pidas õiguskantsler vajalikuks analüüsida eelregistreerimise korra § 4. See säte võimaldas nn transiittranspordi operaatoril, kes korraldab Narva Linnavalitsusega sõlmitud halduslepingu alusel sõidukite piiriületusjärjekorda, võtta isikutele 300 krooni suurust tasu. Seda juhul, kui isik kasutab kõnealuse korraga loodud võimalust enne piiriületusjärjekorda saabumist registreerida endale koht sõiduautode piiriületusjärjekorras. Eelregistreerimise korras nimetatud transiittranspordi operaatoriks oli AS Transservis-N.

Lisaks otsustas õiguskantsler kõnealuse menetluse raames kontrollida Narva Linnavalitsuse 04.03.2009. a määrust nr 258 "Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel" (teenuste osutamise kord), mis võimaldas transiittranspordi operaatoril võtta kõigilt veoautode juhtidelt, kes läbivad piiriületusjärjekorra Narva linnas, 200 krooni suurust tasu (korra § 11).

Narva Linnavalitsus asus vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele ja eelanalüüsile seisukohale, et eelregistreerimise kord on seaduste ja põhiseadusega kooskõlas, ning märkis, et ei pea vajalikuks vaidlustada korda kehtetuks tunnistada. Seetõttu esitas õiguskantsler Narva Linnavalitsusele PS § 142 lõikele 1 ja ÕKS §-le 17 tuginedes ettepanekud viia eelregistreerimise kord ja teenuste osutamise kord kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Õiguskantsler leidis ettepanekutes esmalt, et AS Transservis-N ning piiriületaja vahel eksisteerib avalik-õiguslik võimusuhe, kus AS Transservis-N omab halduslepinguga saadud võimuvolitusi piiripunkti sisenemise järjekorra moodustamiseks ja järjekorrast kinnipidamise kontrollimiseks.

Seoses teenuste osutamise korraga märkis õiguskantsler, et korras nimetatud toiminguid sooritatakse kõigi veoautode suhtes, kes soovivad sõita Narva linnas asuvasse piiripunkti. Tegemist ei olnud teenustega, mida võis vabatahtlikult kasutada. Seetõttu oli kõnealuses korras nimetatud teenuste osutamine transiittranspordiplatsi operaatori poolt avalik-õiguslike toimingute sooritamise. Iga veoauto juht pidi teenuste osutamise korra § 11 järgi tasuma piiripunkti sisenemise korraldamisel tehtud toimingute eest AS-le Transservis-N 200 krooni koos käibemaksuga, sõltumata sellest, kui kaua viibis veoauto piiriületusjärjekorras.

Ka sõiduautode eelregistreerimine oli õiguskantsleri seisukoha järgi avalik-õiguslik toiming. Nimelt sai eelregistreeritud sõiduauto tulenevalt korra §-dest 3 ja 4 piiripunkti suunamisel eelise – ta ei pidanud ootama piiriületust üldjärjekorras. Riigikohtu praktika kohaselt on eeliste andmise otsustamine piiripunkti sisenemisel osa piirirežiimist, mille tagamine on avalik ülesanne.⁶⁴ Sellest lähtudes leidsi õiguskantsler, et ka sõiduki eelregistreerimine on avalik-õiguslik toiming HMS § 106 lg 1 tähenduses, kuna piirirežiimi tagamisel (sh piiripunkti sisenemise korraldamisel) eksisteerib AS Transservis-N ja piiriületaja vahel avalik-õiguslik suhe.

Lähtudes Riigikohtu seisukohast, et tasu avalik-õigusliku toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest on lõiv PS § 113 tähenduses, leidis õiguskantsler, et eelregistreerimise korra §-ga 4 ja teenuste osutamise korra §-ga 11 kehtestatud tasud on avalik-õiguslikud tasud. Õiguskantsleri seisukohta ei kummutanud ka asjaolu, et eelregistreerimise korra §-s 4 sätestatud tasu ei pea maksma kõik sõiduautode juhid. Seda põhjusel, et mingi tasu lõivuna kvalifitseerimise jaoks pole oluline, kas toiming, mille sooritamise eest lõivu maksta tuleb, on kõigile isikutele kohustuslik. Määrav on see, et huvitatud isik peab tasu maksma toimingu eest, mida sooritatakse avalik-õiguslikus suhtes.

Avalik-õiguslikud tasud peavad olema kooskõlas PS §-ga 113, mis sätestab, et riiklikud maksud, koormised, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Kohaliku omavalitsuse üksuste kohustus nõuda avalik-õiguslikke tasusid üksnes seaduses sätestatud juhtudel tuleneb PS § 157 lõikest 2. Nende sätete eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.⁶⁵ Erandina võib avalik-õiguslikke tasusid kehtestada ka määrusega, kuid selleks on vajalik piisavalt määratletud seadusandja volitus.⁶⁶

Kuna ükski seadus ei näinud ette tasu sõiduauto piiriületusjärjekorda eelregistreerimise eest või veoautode piiriületusjärjekorra korraldamise sooritatud toimingute eest, asus õiguskantsler kokkuvõttes seisukohale, et teenuste osutamise korra § 11 ja eelregistreerimise korra § 4 on vastuolus PS §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

⁶⁴ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 21.

⁶⁵ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 22; RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 25.

⁶⁶ RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19.

Narva Linnavalitsus ei järginud õiguskantsleri ettepanekuid. Seetõttu esitas õiguskantsler PS § 142 lg 2, ÕKS § 18 lg 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 p 1 alusel riigikohtule taotluse vaidlusaluste eelregistreerimise korra ja teenuste osutamise korra sätete kehtetuks tunnistamiseks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium rahuldab õiguskantsleri taotluse ning tunnistas oma 08.06.2010. a otsusega nr 3-4-1-1-10 eelregistreerimise korra § 4 ja teenuste osutamise korra § 11 põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.

5. Volitusnorm koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks

Õiguskantsleri poole pöördusid korduvalt avaldajad, kes juhtisid tähelepanu erinevate kohaliku omavalitsuse üksuste koerte ja kasside pidamise eeskirjade sätetele, mille kooskõla põhiseadusega on küsitav (Volitusnorm koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks, asi nr 6-1/100108). Reeglina on avaldajad kaevanud selle üle, et koerte ja kasside pidamise eeskirjad piiravad ilma seadusliku aluseta õigust pidada looma, mis on hõlmatud PS § 19 lõikest 1 tuleneva üldise vabadusõigusega.⁶⁷

Näiteks sätestas 28.03.2002 kuni 10.10.2002 kehtinud Kuressaare linna koerte ja kasside pidamise eeskirja⁶⁸ p 5, et ühepereelamus või korteris võib pidada kuni kolme täiskasvanud koera või kassi.⁶⁹ Samuti sätestas Martna valla koerte ja kasside pidamise eeskirja⁷⁰ p 2.6.2 kuni 13.05.2009 kehtinud redaktsioon, et ridaelamus on lubatud pidada ühte koera ja ühte kassi. Koera pidamise eeltingimuseks oli nimetatud sätte kohaselt 2/3 majas elavate täiskasvanute kirjalik nõusolek, mis tuli esitada Martna Vallavalitsusele.⁷¹ Teise näitena võib ära märkida juhtumid, kus kohaliku omavalitsuse üksused on eeskirjades kehtestanud keelde ja kohustusi seoses hulkuvate loomadega. Näiteks sätestab Tallinna linna koerte ja kasside pidamise eeskirja⁷² p 20, et omanikuta looma toimine ning pidamine korterelamu üldkasutatavates ruumides või territooriumil, kui see on vastuolus antud elamu kodukorraga, on keelatud.⁷³

Nende avalduste põhjal läbiviidud menetluste tulemuste põhjal tekkis õiguskantsleril kahtlus, et seadusandja pole piisavalt selgelt määratlenud kohaliku omavalitsuse volikogule antud volitust koerte ja kasside pidamise reguleerimiseks. Nimelt on kõnealused eeskirjad reeglina kehtestatud KOKS § 22 lg 1 p 36² alusel, mis sätestab üksnes seda, et koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamine on valla- või linnavolikogu ainupädevuses. Õiguskantsler pidas ülaltoodust lähtudes vajalikuks alustada menetlust, et kontrollida, kas KOKS § 22 lg 1 p 36² määratleb piisava täpsusega, milliseid seaduses sätestatud loomapidajate kohustusi kohalik omavalitsus täpsustada võib.

Pärast seda, kui õiguskantsler oli küsinud oma seisukoha kujundamiseks vajalikku teavet regionaalministrilt ja põllumajandusministrilt, esitas õiguskantsler märgukirja regionaalministrile. Märgukirjas asus õiguskantsler seisukohale, et KOKS § 22 lg 1 p 36² ja sellega lahutamatu seotud KOKS § 66³, mis sätestab vääriteokaristuse kõnealuste eeskirjade rikkumise eest, on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1.

Oma seisukoha põhjendamiseks selgitas õiguskantsler kõigepealt KOKS § 22 lg 1 p 36² olemust. Kuna KOKS § 22 on pealkirjastatud "volikogu pädevus", toetab grammatiline ja normi asukohast lähtuv süstemaatiline tõlgendus KOKS § 22 lg 1 p 36² käsitlemist pädevusnormina. Pädevusnorm ei võimaldaks kohaliku omavalitsuse volikogul ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna koerte ja kasside pidajatele kohustusi.⁷⁴ Ometi leidis õiguskantsler, et sellisele käsitlusele räägivad vastu mitmed agumendid. Kõige olulisem põhjus, miks KOKS § 22 lg 1 punkti 36² tuleb käsitleda volitusnormina, on asjaolu, et üheskoos eeskirjade pädevuse sätestamisega sanktsioneeris seadusandja eeskirjade rikkumise vääriteokaristusega (KOKS § 66³). Sellest järeldub, et seadusandja tahte järgi pannakse eeskirjadega loomapidajatele kohustused, mida rikuvad teatud teod või tegevusetus. Seetõttu on õiguskantsleri hinnangul seadusandja tahe olnud anda KOKS § 22 lg 1 punktiga 36² kohalikele omavalitsusele volitus kehtestada põhiõigusi piirav määrus.⁷⁵ Samas rõhutas õiguskantsler, et üldjuhul ei saa õigusselguse ega põhiõiguste kaitse seisukohalt heaks kiita napisõnalisi norme, millest pole selgelt aru saada, kas tegu on pädevus- või volitusnormiga.

67 Looma omamine on PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse kaitsealas. Eeskirjade adressaatideks pole aga üldjuhul ainult looma omanikud, vaid loomapidajad, s.t kõik isikud, kelle valduses on koer või kass.

68 Kuressaare Linnavolikogu 28.03.2002. a määrus nr 11.

69 Õiguskantsler esitas Kuressaare Linnavolikogule 29.06.2002 ettepaneku viidatud eeskirja sätte põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

70 Martna Vallavolikogu 17.12.2008. a määrus nr 17.

71 Avaldusest lähtuvalt pöördus õiguskantsler 27.03.2009 teabe nõudmisega Martna Vallavolikogu poole, mille järel viis Martna Vallavolikogu nimetatud sätte põhiseadusega kooskõlla.

72 Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määrus nr 12.

73 Samasisuline säte on ka Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirjas (Tapa Vallavolikogu 12.04.2007. a määrus nr 55; § 5). Õiguskantsler pöördus 04.11.2008 Tapa Vallavolikogu poole märgukirjaga, milles soovitas nimetatud sätte põhiseadusega kooskõlla viia.

74 Pädevusnormi mõiste kohta vt RKÜKo 18.05.2010, nr 3-1-1-116-09, p 25.

75 Ka kohaliku omavalitsuse üksuste senine praktika käsitleb vaidlusalust sätet volitusnormina eeskirjade andmiseks (eeskirjade preambulates nimetatakse reeglina KOKS § 22 lg 1 punkti 36² määruse andmise alusena).

Selleks, et analüüsida täpsemalt KOKS § 22 lg 1 punkti 36² vastavust nõuetele, mis põhiseadus kehtestab volitusnormidele, selgitas õiguskantsler kõigepealt, et vastavalt PS § 3 lõikele 1 peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise. Seadusandja võib küll anda kohalikule omavalitsusele volituse kehtestada määrus, millega sätestatakse väheintensiivsed põhiõiguste piirangud. Samas peab seaduses sätestatud volitusnormist endast või volitusnormi tõlgendusest koostoides teiste seaduse sätetega kõigepealt selguma, milliseid seaduses sätestatud põhiõiguste piiranguid võib määrusandja täpsustada. Lisaks sellele peab volitusnormist nähtuma, mis eesmärgil ja mis ulatuses võib määrusandja piiranguid täpsustada.

KOKS § 22 lg 1 p 36² määratleb aga üksnes valdkonna, mida kohaliku omavalitsuse volikogu reguleerida võib (koerte ja kasside pidamine). Süstemaatilise tõlgenduse teel saab küll teha järeldusi selle kohta, mis eesmärgil kohalik omavalitsus koerte ja kasside eeskirjad kehtestama peaks: eeskirjades kehtestatavate piirangute eesmärgina saab käsitleda ennekõike inimeste elu, tervise ja ning avaliku korra kaitset. Nimetatud eesmärgil kehtestatud piirangud võivad seonduda ennekõike looma käitumisest lähtuva ohu ennetamisega või loomaga avalikus kohas viibimisega (nt küsimused sellest, kuhu on keelatud loomaga minna, millal peab koeral olema jalutusrihm ja suukorv jne). Õiguskantsler leidis, et eeltoodu puhul on tegemist koerte ja kasside pidajate üldise vabadusõiguse (PS § 19 lg 1) realiseerimise seisukohalt oluliste küsimustega (lisaks sellele on tegemist ka teiste isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt oluliste küsimustega). Seetõttu peab seadus vähemalt üldistatult sätestama, millised koerte ja kasside pidamise piirangud on vajalikud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil. Kui see on otstarbekas, võib seadusandja anda täitevvõimule või kohalikule omavalitsusele volituse seaduses sätestatud piiranguid täpsustamiseks.

KOKS § 22 lg 1 punktiga 36² on seadusandja aga täies ulatuses delegeerinud kohaliku omavalitsuse volikogudele õiguse ja kohustuse kehtestada koerte ja kasside pidamise piirangud, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil.⁷⁶ Seetõttu leidis õiguskantsler, et seadusandja on jätnud üldise vabadusõiguse realiseerimise seisukohalt olulised küsimused otsustamata ning andnud kohaliku omavalitsuse üksustele KOKS § 22 lg 1 punktiga 36² volituse, mille selgus ja täpsus ei ole selle alusel kehtestatavate piirangute intensiivsusega vastavuses. Eelnevast lähtudes asus õiguskantsler seisukohale, et KOKS § 22 lg 1 p 36² ning sellega lahutamatu seotud KOKS § 66³ on vastuolus põhiseadusega.

Seetõttu tegi õiguskantsler oma märgukirjas regionaalministrile ettepaneku töötada välja eelnõu, mis kõrvaldab kontrollitud sätete vastuolu põhiseadusega.⁷⁷ Vastuses õiguskantsleri märgukirjale teatas regionaalminister, et kavatseb koostöös Põllumajandusministeeriumiga analüüsida kohaliku omavalitsuse üksuste koerte ja kasside pidamise eeskirju. Analüüsi eesmärk on välja selgitada koerte ja kasside pidamist reguleerivad sätted, mis peaksid olema sätestatud seaduses. Peale analüüsi valmimist kavandab regionaalminister valmistada ette koerte ja kasside pidamist puudutavat eelnõu, mis oleks nii oma seadusliku kuuluvuse poolest kui ka sisuliselt põhiseaduspärane.

Õiguskantsler leiab, et regionaalministri vastuses nimetatud analüüs on tervitatav. Ühtlasi loodab õiguskantsler, et see on tulemuslik ning päädib lubatud eelnõu esitamisega Riigikogule. Seetõttu jätkab õiguskantsler 2011. aastal antud asjas järeلمenetlust, et tagada regionaalministrile esitatud märgukirjas tehtud ettepanekute täitmine.

Kohalike elanike mitterahaliste kohustuste osas kujundas õiguskantsler seisukoha veel järgmises menetluses: Koormised heakorra tagamiseks Tartu linnas, asi nr 6-15/091081.

6. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu Kiili vallas

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes taotles järelevalve teostamist Kiili vallas kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni (ÜVK) regulatsiooni üle. Avaldaja palus kontrollida ÜVK-ga liitumise tasu puudutavat regulatsiooni nende alade osas, mida Kiili Vallavolikogu 22.06.2004. a määruse nr 22 "Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused" punktis 3 nimetatakse ühisveevärgita ja/või ühiskanalatsioonita alaks (Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu Kiili vallas, asi nr 6-4/090898).

Õiguskantsler otsustas alustada menetlust määruse nr 22 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kuna ÜVK-ga liitumise tasu Kiili vallas reguleerib lisaks määrusele nr 22 Kiili Vallavolikogu 22.06.2004. a mää-

76 Seadusandja ise ei ole reguleerinud koerte ja kasside pidamise piiranguid inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil, v.a loomatauditõrjega seonduv, mida reguleerib loomatauditõrje seadus.

77 Seejuures soovitas õiguskantsler teha koostööd teiste ministritega, kuna antud küsimus puudutab muu hulgas ka loomakaitsega seonduvaid küsimusi, mis on põllumajandusministri vastutusalas, ning avaliku korra kaitsega seonduvaid küsimusi, mis on siseministri vastutusalas. Samuti soovitas õiguskantsler kaasata antud probleemi lahendamise kohaliku omavalitsuse üksuste esindusorganisatsioonid, kuna küsimus puudutab kohaliku omavalitsuse õigusloomepädevust.

rus nr 21 "Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord", siis laiendas õiguskantsler oma menetluse ka viimatinimetatud määrusele.

Täpsemalt analüüsis õiguskantsler määruste nr 21 ja 22 sätteid, mis reguleerivad nn uutes arenduspiirkondades⁷⁸ ÜVK liitumistasu suuruse arvutamist. Määruse nr 21 puhul oli õiguskantsleri menetluse eesmäks ennekõike punkt 2 osas, milles sätestati, et liitumistasuga tagatakse ÜVK omaniku arendustegevuse põhjendatud tulukus, kusjuures viimane ei tohi ületada kümmet protsenti. Määruse nr 22 osas kontrollis õiguskantsler punkte 3.1 ja 3.4, mis sätestavad ÜVK liitumistasu arvutamise valemi ja komponendid; samuti punkti 5, mis kordas seda, et ÜVK omanikule tagatakse liitumistasuga arendustegevuse põhjendatud tulukus.

Pärast keskkonnaministri ning Kiili valla nimel seisukoha võtnud vallavalitsuse vastuste saabumist otsustas õiguskantsler teha PS § 142 lg 1 ja ÕKS § 17 alusel Kiili vallavolikogule ettepaneku viia vaidlusalused määrused kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Ettepanekus väljendatud seisukoha järgi leidis õiguskantsler kõigepealt, et seoses ÜVK kasutamisega pööravad ÜVK omaniku ja ÜVK-ga liituda sooviva isiku põhiõigused: ühelt poolt ÜVK omaniku omandipõhiõigus ja lepinguvabadus ÜVK suhtes, teiselt poolt ÜVK-ga liituda sooviva isiku omandipõhiõigus seoses tema omandis oleva kinnistuga. Nimelt võib ÜVK-ga liituda sooviva isiku seisukohalt olla võimalus liituda ÜVK-ga muu hulgas eeldus selleks, et ta saaks kasutada temale kuuluvat kinnistut nt elamumaana. Seega tagab võimalus liituda ÜVK-ga mõistlikel tingimustel omandiõiguse teostamise vastavalt PS § 32 lõikele 2.

Samas on ÜVK puhul tegemist infrastruktuuriga, mida ÜVK omaniku kõrval ei ole teisel isikul võimalik või vähemalt majanduslikult otstarbekas dubleerida. Seega on enamasti ÜVK omanikul temale kuuluva ÜVK-ga kaetud alal loomulik monopol. Sellises olukorras puudub majanduslik konkurents, mis kaitseks ÜVK-ga liituda soovivaid isikuid selle eest, et ÜVK omanik ei suruks neile peale ebamõistlikke liitumistingimusi, sealhulgas liitumistasu. Täiendava riigipoolse sekkumiseta ei oleks välistatud ÜVK omaniku monopolse seisundi kuritarvitamine ning ÜVK-ga liituda soovivate isikute põhiõiguste kahjustamine.

Õiguskantsleri seisukoha järgi on ÜVK-ga liitujatel PS § 13 lõikest 1 ja §-st 14 tulenevalt õigus riigi ja kohaliku omavalitsuse kaitsele selle eest, et ÜVK-d kui olulist vahendit omav isik ei kuritarvitaks oma seisundit, kui isik soovib liituda ÜVK-ga. Seetõttu õigustab ÜVK-ga liitujate kaitsmine ÜVK omaniku lepinguvabaduse ja omandipõhiõiguse piiramist (nt lepingu sõlmimise sunni kehtestamist). See tähendab, et riigil on kohustus rakendada kaitsemeetmeid, mille tulemusena ei ole ÜVK omanik vaba otsustama liitumislepingu sõlmimise ning lepingu tingimuste üle.

Seadusandja on ÜVK-ga liitumise puhul oma kaitsekohustuse realiseerinud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses (edaspidi: ÜVVKS). Samas oli seadusandja kuni 31.10.2010 kehtinud ÜVVKS § 5 lg 2¹ punktiga 3 andud kohaliku omavalitsuse volikogule volituse liitumistasu regulatsiooni täpsustamiseks, ent ÜVVKS §-ga 6 kehtestanud olulisemad liitumistasu arvutamise alused ning seega määranud kindlaks kohaliku omavalitsuse volikogule antud volituse piirid, mõtte ja eesmärgi. Õiguskantsler asus seisukohale, et kohalik omavalitsus ei tohtinud ÜVVKS §-st 6 kõrvale kalduda ei ÜVK-ga liituja ega ÜVK omanikule soodsal viisil.

ÜVVKS § 6 kohaselt võib liitumistasuga katta ainult kindlaid kulusid. Nendeks on kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni ÜVK-ga ühendamise kulud (kuni 31.10.2010 kehtinud ÜVVKS § 6 lg 2 p 2) ning ÜVK arendamise need kulud, mis on tehtud selleks, et kinnistu veevärki ja kanalisatsiooni oleks üldse võimalik ÜVK-ga ühendada (§ 6 lg 2 p 1). Seejuures peab ühendamise komponent katma ainult konkreetse kinnistu liitumispunkti rajamise maksumuse. ÜVK arendamise komponendiga võis aga rahastada vaid konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks vajalikke rajatise, mitte aga ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamist selles omavalitsuses laiemalt. Vaatlusalusel ajavahemikul kehtinud ÜVVKS §-st 6 järeldus ka see, et liitumistasu pidi katma üksnes liitumisega kaasnevad kulud ega tohtinud ÜVK omanikule tuua täiendavat tulu.

Eeltoodud reeglitest lähtuvalt tuli kohaliku omavalitsuse volikogul kehtestada kinnistu ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendamise eest makstava liitumistasu arvutamise alused ja kord. Õiguskantsler analüüsis seega, kas vaidlusalused määruste nr 21 ja 22 sätted vastavad ÜVVKS §-s 6 toodud põhimõtetele.

Määruse nr 22 p 3.4 järgi sõltub liitumistasu ühendamise komponent kinnistu hoonestuse brutopinna

⁷⁸ Uued arenduspiirkonnad: piirkonnad, mis ei vasta ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 14 lg 2 punktis 6 (kuni 01.11.2010 kehtinud redaktsiooni § 14 lg 3 punktis 5) toodud tunnusele.

ning kinnistu pinna summast. Ometi lubab ÜVVKS § 6 kinnistu ÜVK-ga ühendamise eest võtta liitujalt tasu vaid ulatuses, kui palju maksis konkreetse kinnistu liitumispunkti rajamine. Seetõttu leidis õiguskantsler, et määruse nr 21 p 11 ning määruse nr 22 p 3.4 on vastuolus põhiseaduse ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega.

Liitumistasu arendamise komponendi arvutamisel võimaldab määruse nr 22 p 3.1 võtta liitumistasu suuruse kindlaksmääramisel arvesse kõigi arendusmeetmete maksumust, sh veel ehitamata rajatiste maksumust, mis on seotud Kiili valla elanikkonna veega varustamise ja reovee ärajuhtimisega. ÜVVKS § 6 lg 9 võimaldab aga arendamise osas võtta tasu üksnes sellise ÜVK arendustegevuse eest, mis on vajalik konkreetse piirkonna kinnistute liitmiseks. Sellest lähtudes asus õiguskantsler seisukohale, et ka määruse nr 22 p 3.1 pole kooskõlas seaduse ja põhiseadusega.

Põhiseadusevastaseks pidas õiguskantsler sedagi, et määruse nr 21 p 5 ja määruse nr 22 p 5 alusel tagati ÜVK omanikule liitumistasu arvel arendustegevuse eest põhjendatud tulukus (mis ei tohtinud ületada kümnet protsenti). ÜVVKS § 6 ei luba aga kinnistu ÜVK-ga ühendamise eest tulu teenida.

Pärast seda, kui õiguskantsler oli teinud Kiili Vallavolikogule ettepaneku viia kooskõlla eelnimetatud määruste sätted, mida õiguskantsler pidas põhiseadusevastaseks, muutis Kiili Vallavolikogu vaidlusaluseid määruseid osaliselt. Muu hulgas muudeti määruse nr 21 punkti 2 selliselt, et sätte uue redaktsiooni järgi ei pea enam liitumistasu tagama ÜVK omanikule arendustegevuse põhjendatud tulukuse. Samuti tunnistati kehtetuks määruse nr 22 p 5. Seega täitis Kiili Vallavolikogu õiguskantsleri ettepaneku üksnes osaliselt, sh jättis muutumata kujul jõusse määruse nr 22 punktid 3.1 ja 3.4, mille kohaselt sõltub liitumistasu ühendamise komponent kinnistu hoonestuse brutopinna ning kinnistu pinna summast ning liitumistasuga võib katta kõigi Kiili vallas läbiviidavate ÜVK arendusmeetmete maksumust.

Samas jõustus 01.11.2010 ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse uus redaktsioon, mille Riigikogu oli 03.08.2010 vastu võtnud monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusega. Hetkel kehtiva ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse redaktsiooni kohaselt ei kehtesta kohalik omavalitsus enam määrusega liitumistasu arvutamise aluseid ja korda. Vastavalt ÜVVKS § 6 lõikele 2 arvutab liitumistasu suuruse vee-ettevõtja, lähtudes liitumistasu arvutamise metoodikast. Liitumistasu arvutamise metoodika koostab vee-ettevõtja ning see tuleb vastavalt ÜVVKS § 6 lõikele 3 kooskõlastada kas kohaliku omavalitsuse üksusega või konkurentsiametiga (sõltuvalt sellest, kui suure reostuskoormusega reoveekogumisalal vee-ettevõtja tegevuspiirkond asub). Ometi näeb ÜVVKS § 16 lg 7 ette üleminekuperioodi, et rakendada uus liitumistasu arvutamise korraldus, mis kehtestati monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusega. 2011. aastal kavatses õiguskantsler teostada järelevalvet selle üle, kuidas Kiili vald uut liitumistasu arvutamise korda ellu rakendab.

7. Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade reguleerimine Tallinnas

Ülevaateastal tõi õiguskantsler Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 “Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad” § 1 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse toel selgust küsimusse, kes ja millises menetluses saab vaidlustada teenuste hindu kehtestavate õigusaktide õiguspärasust (Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade reguleerimine Tallinnas, asi nr 6-5/091098).

Nagu öeldud, kontrollis õiguskantsler Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 § 1 põhiseaduspärasust. Määruse põhiseaduspärasuse kontrollimise tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et see määrus on põhiseadusvastane. Sellisest seisukohast ajendatuna tegi õiguskantsler 23.03.2010 Tallinna Linnavalitsusele ettepaneku viia määrus kooskõlla ÜVVKS § 14 lõikega 3, HMS § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 ning PS § 3 lg 1 esimese lause ja § 154 lõikega 1. Tallinna Linnavalitsus õiguskantsleri ettepanekut ei täitnud. Seetõttu pöördus õiguskantsler 07.06.2010 Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Tallinna Linnavalitsuse 30.06.2009. a määruse nr 75 § 1 kehtetuks.

Riigikohus otsustas 22.11.2010 mitte anda sisulist hinnangut Tallinna Linnavalitsuse kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava määruse põhiseaduspärasusele, sest tema hinnangul polnud õiguskantsler selle määruse üle pädev põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatama.⁷⁹

79 RKPJKo 22.11.2010. a, nr 3-4-1-6-10.

Riigikohtu selgituste järgi võib õiguskantsler vastavalt PS § 142 ja PSJKS § 6 lg 1 punktile 1 esitada Riigikohtule taotluse kohaliku omavalitsuse õigustloova akti kehtetuks tunnistamiseks ning Riigikohus on PSJKS § 2 p 1 järgi pädev lahendama õiguskantsleri taotlust siis, kui tegemist on mitte ainult vormilt, vaid ka sisult õigustloova aktiga. Tallinna Linnavalitsuse 30.06.2009. a määrus nr 75 polnud Riigikohtu arvamuse järgi aga sisuliselt õigustloov akt.

Riigikohus nõustus õiguskantsleriga selles, et oma vormilt ja nimetuselt oli Tallinna Linnavalitsuse määrus üldakt. Riigikohus ei nõustunud õiguskantsleriga aga küsimuses, et Riigikohtu 05.02.2008. a lahendi nr 3-4-1-1-08 p 6 põhjal saanuks järeldada, et vaidlustatud määrus on Riigikohtu hinnangul õigustloov akt.⁸⁰ Mõõndes, et Tallinna Linnavalitsuse määruse õigusliku olemuse hindamine on õiguslikele kriteeriumidele tuginedes keeruline, hindas Riigikohus kontrollitava määruse sisu poolest üksikaktiks (üldkorralduseks), sest a) veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad olid kehtestatud ühe kindla ettevõtja ja ühe kindla piirkonna jaoks, b) selle õigusakti adressaadid olid üldiste tunnuste alusel objektiivselt kindlaksmääratavad, c) määrus mõjutas otseselt ja vahetult tarbija õigusi, kitsendades oluliselt tema lepinguvabadust, mistõttu määruse üldaktiks lugemisel polnuks tarbijal võimalik tsiviilkohtumenetluses võlaõigusliku lepingu hinnatingimust vaidlustada; d) esines vajadus tagada, et AS-l Tallinna Vesi oleks võimalik asjaomast määrust kui talle vahetult adresseeritud akti kohtus vaidlustada, e) määrus oli mõeldud konkretiseerima ÜVVKS §-s 14 abstraktselt sätestatud lepinguvabaduse piirangut.

Neil põhjendustel leidiski Riigikohus, et õiguskantsleri taotluse läbivaatamine ei kuulu PSJKS § 2 järgi Riigikohtu pädevusse, ning jättis selle PSJKS § 11 lõike 2 alusel läbi vaatamata.

8. Õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimine pöördumistele vastamisel

Ülevaateastal korraldas õiguskantsler omal algatusel kontrollkäigud Rapla Maavalitsusse, Kehtna Vallavalitsusse, Käru Vallavalitsusse ja Rapla Vallavalitsusse. Kontrollkäikude korraldamise eesmärgiks oli hinnata, kas ja kuidas järgitakse isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Samal eesmärgil toimus kontrollkäik ka Narva Linnavalitsuse Sotsiaalabiametisse ja Majandus- ja Linnavaarametisse ning SA-sse Narva Linnaelamu, kus keskenduti sotsiaalteenuseid ja -teotusi puudutavate pöördumiste menetlemisele.

Kontrollkäik Käru Vallavalitsusse, asi nr 7-8/100719
Kontrollkäik Narva Linnavalitsusse, asi nr 7-8/101837
Kontrollkäik Rapla Maavalitsusse, asi nr 7-7/100465
Kontrollkäik Rapla Vallavalitsusse, asi nr 7-8/100466
Kontrollkäik Kehtna Vallavalitsusse, asi nr 7-8/100718

Kontrollkäikude tulemusena selgus, et Rapla Maavalitsus, Kehtna Vallavalitsus ja Rapla Vallavalitsus olid isikute pöördumiste menetlemisel reeglina järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Eesti ühes suuruselt ja elanike arvult väiksemas Käru vallas ilmnes, et vallavalitsuse ametkond on inimesekeskne ja valla elanikele kättesaadav. Samas tuvastati kontrollkäigul, et Käru Vallavalitsuse dokumendiregistri kaudu ei ole tagatud juurdepääs kõikidele juurdepääsupiiranguta elektroonilistele dokumentidele ega ole näidatud juurdepääsupiirangu korral piirangu kehtestamise õiguslikku alust. Õiguskantsler soovitas Käru Vallavalitsusel võimaldada edaspidi dokumendiregistri kaudu juurdepääs juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele ja näidata juurdepääsupiirangu korral piirangu kehtestamise õiguslik alus. Kontrollimisel selgus ka, et Käru Vallavalitsuses on probleeme haldusmenetluse reeglite järgimisega. Teatavasti lõpeb haldusmenetlus haldusakti korrektselt teatavakstegemisega, kuid Käru Vallavalitsus teavitas isikut tema taotluse rahuldamata jätmisest suuliselt. Õiguskantsler soovitas Käru Vallavalitsusel kaaluda iga isiku suhtes eraldi haldusakti andmist, kui antav haldusakt on keelduv või osaliselt keelduv, ning teha isikule haldusakt ka korrektselt teatavaks.

Kontrollkäigul Narva Linnavalitsuse Sotsiaalabiametisse tuvastati, et kõiki asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumente ei ole registreeritud dokumendiregistris, vaid suures osas rakenduses Excel. Isikute kirjalike pöördumiste registreerimine aitab tagada, et igast pöördumisest jääb "jalg" ja et iga pöördumisega

80 RKPJKo 05.02.2008. a, nr 3-4-1-1-08, p 6: "Kui AS-i Narva Vesi ja taotluse esitaja vaheline vaidlus oleks kohtumenetluses, saaks taotleja tõstatada vaidlustatud aktide põhiseaduspärasuse küsimuse selle menetluse raames ning kohus saaks jätta aktid põhiseadusevastasuse tõttu kohaldamata ning käivitada sellega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse Riigikohtus (PSJKS § 9 lg 1). Praegusel juhul lahendatakse AS-i Narva Vesi ja taotluse esitaja vaheline võlanõude vaidlus vahekohtumenetluses. Vahekohtule ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) ega muude õigusaktide kohaselt antud õigust jätta kohaldamata asjassepuutuv õigustloov akt ja tunnistada see põhiseadusega vastuolus olevaks."

ka tegeletakse. Õiguskantsler asus seisukohale, et Narva Sotsiaalabi amet ei ole täitnud avaliku teabe seaduses ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses sätestatud dokumentide registreerimiskohustust. Õiguskantsler soovitas võtta kasutusele meetmed, et kõik asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumendid oleksid dokumendiregistris registreeritud. Samuti ilmnis kontrollkäigul, et Narva Linnavalitsuse Sotsiaalabi ameti asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentidel puudus reeglina märge, et tegemist on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabega, ning õiguskantsler soovitas edaspidi järgida isikuandmete kaitse seadusest ja avaliku teabe seadusest tulenevaid nõudeid.

Tutvudes isikute munitsipaaleluruumi taotlemise avalduste menetlemisega Narva Linnavalitsuse Majandus- ja Linnvaraametis ning SA-s Narva Linnaelamu, selgus, et SA Narva Linnaelamu viib läbi munitsipaaleluruumi andmise ettevalmistava haldusmenetluse. Samas on õigusaktide kohaselt isikute munitsipaaleluruumi taotlemise avalduste menetlemine pandud Narva linna eluasemekomisjonile ning asjaajamine haldusmenetluses eluasemekomisjoni sekretärile, mitte SA-le Narva Linnaelamu. Õiguskantsler leidis, et SA Narva Linnaelamu pädevuses ei ole munitsipaaleluruumi andmise ettevalmistava haldusmenetluse läbiviimine, ning soovitas Narva Linnavalitsusel võtta kasutusele meetmed, et isikute munitsipaaleluruumi taotlemise avalduste menetlemine lähtuks kehtivatest õigusaktidest.

Õiguskantsler tuvastas 2010. aastal rikkumise ja tegi soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimise osas veel järgmises menetluses: Tallinna Linnakantslei tegevus selgitustaotlusele vastamisel, asi nr 7-4/101480.

9. Ajutise peavarju ja varjupaigategenuse kättesaadavus

Jaanuaris 2010 jõudsid lõpule kontrollkäigud õiguskantsleri menetluses, mille eesmärk oli kontrollida ajutise peavarju ja varjupaigategenuse kättesaadavust üle Eesti, samuti hinnata teenuse osutamise taset ning tuvastada peamised teenuse osutamise kitsaskohad.⁸¹ Menetluse tulemusena tuvastas õiguskantsler rida kitsaskohti, mis vajaksid reguleerimist või otsustamist riiklikul tasandil, ning tegi selle pinnalt 02.06.2010 ettekande Riigikogule (vt lähemalt ülevaate 1. osast). Lingid 2010. aastal peavarju või varjupaigategenust pakkuvatele asutustele tehtud soovitudele:

Kontrollkäik Tallinna Sotsiaaltöö Keskuse Akadeemia tee ja Kopli kodutute varjupaika, asi nr 7-9/091989

Kontrollkäik Haapsalu töötajate ühingu täiskasvanute varjupaika, asi nr 7-9/091976

Kontrollkäik Tallinna Hoolekande Keskuse kodutute öömajja, asi nr 7-9/091988

Lisaks eelkirjeldatule võttis õiguskantsler regionaalministri vastutusala puudutavates küsimustes 2010. aastal seisukoha ka järgmistes menetluses: Ehitusjärelvalve motokrossiraja rajamise üle Võru vallas, asi nr 7-5/091712

81 Seda menetlust on kajastatud juba 2009. aasta ülevaates, lk 40–41.

XI. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

Siseministeeriumi valitsemisalasse kuulusid 2010. aastal järgmised ametid: Kaitsepolitseiamet, Päästeamet ning 01.01.2010 loodud Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi nimetatud ka PPA).

Olulisematest seadustest jõustusid 01.01.2010 politsei ja piirivalve seadus, millega korrastati muuhulgas politseilise korrakaitsemeetme kohaldamise aluseid⁸²; 01.10.2010 uus välismaalaste seadus ning 24.12.2010 muudatused väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses, mis seondusid peamiselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008. a direktiivi 2008/115/EÜ, millega määratletakse ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisele, ülevõtmisega. Samuti võttis Riigikogu 24.11.2010 vastu uue abipolitseiniku seaduse (jõustumine 01.01.2011). Õiguskantsler saatis siseministrile märgukirja abipolitseiniku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks juba 2008. aastal.⁸³ Link selle eelnõu menetlust juhtinud Riigikogu õiguskomisjonile saadetud arvamusele on käesoleva ülevaate 1. osas.

Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate õigustloovate aktide eelnõude menetlemisel avaldus tendents, et Siseministeerium esitas korduvalt Riigikogu menetluses olevatesse seaduseelnõudesse muudatusettepanekuid sellekohasest menetluskorrast mööda minnes. Siinkohal on peetud silmas Vabariigi Valitsuse poolt algatatud eelnõudele Riigikogus menetlemise raames selliste muudatusettepanekute esitamist, millel ei olnud sisulist puutumust Riigikogu menetluses oleva eelnõuga või millega laiendati oluliselt eelnõuga reguleeritavate küsimuste ringi. Õiguskantsler on seisukohal, et sellise praktika juurdumine on taunitav ning vastuolus PS §-st 10, § 13 lõikest 2 ning §-st 14 tuleneva hea õigusloome tavaga.

Näiteks võttis Riigikogu 09.12.2009 vastu välismaalaste seaduse⁸⁴. Selle rakendussätetega muudeti muu hulgas kuni 30.09.2010 kehtinud välismaalaste seadust viisaregulatsiooni ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust väljasaadetavate väljaspool väljasaatmiskeskust kinnipidamise aluste kehtestamise osas. Vastavad muudatusettepanekud esitati pärast eelnõu esimese lugemise läbimist. Muudatused tehti välismaalaste seaduse eelnõu rakendussätetes, kuigi need muudatused sisuliselt menetluses olnud eelnõu ega selle rakendamiseks vajalike ümberkorraldustega ei seondunud.

Samuti algatas Vabariigi Valitsus 16.12.2010 välismaalaste seaduse, riigilõivuseaduse ning lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu⁸⁵. Eelnõu algredaktsioon reguleeris muudatusi välismaalaste seaduses seoses EL viisaeeskirja rakendamisega. Pärast eelnõu esimese lugemise läbimist pöördus Siseministeerium põhiseaduskomisjoni poole kirjaga, milles palus kaaluda võimalust antud eelnõu raames kiireloomuliste muudatuste tegemiseks lennundusseaduses lennundustöötajate taustakontrolli puudutavate küsimuste ning riigilõivu seaduses seoses riigilõivude kehtestamisega viisamenetlust puudutavate kaebuste läbivaatamise puhul. Vastavad muudatusettepanekud lisatigi menetluses olnud välismaalaste seaduse eelnõule.

Probleem jätkus ka Riigikogus Vabariigi Valitsuse poolt 09.12.2010 algatatud avaliku teabe seaduse ning politsei ja piirivalve seaduse muutmise seaduse eelnõu menetluses⁸⁶. 06.01.2011 esitas Siseministeerium nimetatud eelnõu juurde muudatusettepanekud, mis laiendasid oluliselt eelnõuga reguleeritavate küsimuste ringi politseiteenistuse osas. Õiguskantsler esitas 03.02.2011 nimetatud eelnõu suhtes ka arvamuse, milles tõi esile, et Siseministeeriumi tegevus ulatuslike muudatuste esitamisel juba Riigikogu menetluses olevale eelnõule oli taunitav muu hulgas vastuolu tõttu hea õigusloome tavaga ja minnes mööda tavapärasest menetluskorrast.⁸⁷

Riigikohtu 14.12.2010. a otsusega tunnistati relvaseaduse § 43 lg 3 p 2 koostoimes § 36 lg 1 punktiga 6 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see ei võimalda soetamisloa või relvaloa kehtetuks tunnistamisel arvestada kriminaalkorras karistatu isikut ja tema toimepandud tegu.⁸⁸

82 Vt õiguskantsleri 2007. aasta ülevaate lk 70–71 ja 2009. aasta tegevuse ülevaate lk 42.

83 Vt õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaate lk 41 ja 2009. aasta tegevuse ülevaate lk 32.

84 Eelnõu 537 SE (XI koosseis).

85 Eelnõu 901 SE (XI koosseis). Võeti seadusena vastu 23.02.2011.

86 Eelnõu 891 SE (XI koosseis). Võeti seadusena vastu 23.02.2011.

87 Õiguskantsleri 03.02.2011 kiri nr 18-1/110165/1100579.

88 RKPJVko 14.12.2010 nr 3-4-1-10-10.

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler kokku 165 (vrld 2009. aastal 102) menetlust, mis puudutasid Siseministeeriumi valitsemisala. Kõige enam kaebusi esitati PPA suhtes (106 menetlust, millest sisulisi menetlusi 25). Õiguskantsler tegi PPA-le 12 juhul soovitusel õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Õiguskantsler pöördus 8 juhul Siseministeeriumi poole märgukirjaga seaduseelnõu või muu õigustloova akti põhiseadusega kooskõla kohta ning soovitusel sellekohase eelnõu algatamiseks. Õiguskantslerile esitatud avalduste alusel algatatud menetluste sisu puudutas 28 juhul liikluskorraldusõigust, 27 kodakondsus- ja migratsiooniõigust, 23 politsei- ja korrahooldusõigust.

Ülevaateaastal viis õiguskantsler läbi mitmed kontrollkäigud politseiasutustesse (kinnipidamiskohtadesse). Samuti korraldas õiguskantsler kontrollkäigu PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna väljasaatmiskeskusesse ning PPA ametiruumidesse, mida kasutatakse varjupaigataotlejate majutamiseks menetlustoimingu teostamise ajal. Kontrollkäikude kokkuvõtteid on toodud ülevaate 3. osas.

2. Kodakondsus ja migratsioon

Arvestades väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäikudel (2009. ja 2010. aastal) tuvastatud asjaolusid, algatas õiguskantsler menetluse kontrollimaks, kas välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 33 lg 1 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see näeb ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, juhul kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse põhiseaduspärasus, asi nr 6-8/100789).

VRKS § 33 lg 1 sätestab, et taotlejat, kes esitas varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus, ei paigutata esmasesse vastuvõtukeskusesse, vaid ta viibib varjupaigamenetluse lõppemiseni vastavalt väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas. Kui välismaalane, kes esitas varjupaigataotluse vanglas või arestimajas viibimise ajal, vabastatakse karistuse kandmisest vanglas või arestimajas, suunatakse ta vastuvõtukeskusesse.

Õiguskantsler pöördus siseministri poole teabe nõudmisega, milles esitas esmase analüüsi kõnealuse sätte põhiseaduspärasuse kohta ning palus ministril esitada oma seisukoht.

Siseminister leidis, et VRKS § 33 ei ole põhiseadusega vastuolus. Siseminister selgitas, et antud sätte eesmärgiks on hoida ära olukord, kus väljasaatmiskeskusesse paigutatud isikud hakkavad esitama varjupaigataotlusi ainult eesmärgiga väljasaatmise takistamiseks ning väljasaatmiskeskusest vabanemiseks. Samas mõõnis siseminister, et kui Eestis oleks varjupaigataotlejate kinnipidamiseks mõeldud esmane vastuvõtukeskus, võiks kaaluda kõnealuse sätte muutmist.

Õiguskantsler märkis, et VRKS § 33 lg 1 puhul on tegemist imperatiivselt sõnastatud sättega, mis näeb ette isiku kinnipidamise ainsa eeldusena varjupaigataotluse esitamise aja ja koha – asjaolu, et isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus.

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) ning PPA poolt esitatud andmete kohaselt peeti ajavahemikus 01.05.2007 kuni 27.01.2010 väljasaatmiskeskuses kinni 22 varjupaigataotlejat.

PS § 20 lõike 1 järgi on igal inimesel õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vastavalt PS § 20 lg 2 punktile 6 võib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamiseks ning Eestist väljasaatmiseks või välisriigile väljaandmiseks.

Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK) art 5 lg 1 p f sätestab, et igal inimesel on õigus isikuvabadusele ja turvalisusele. Kellelki ei või võtta tema vabadust, välja arvatud seaduses kindlaksmääratud korras järgmistel juhtudel: [...] f) seaduslik vahistamine või kinnipidamine, vältimaks tema loata sissesõitu riiki või et võtta meetmeid tema väljasaatmiseks või -andmiseks. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et konventsiooni art 5 lg 1 punktis f toodud alus, mille kohaselt on lubatud kinnipidamine, vältimaks isiku loata sissesõitu riiki, hõlmab ka varjupaiga taotlemise, kuni isiku õiguslik staatus on määratlemata.⁸⁹

Kuna PS § 20 lg 2 punkti 6 sõnastus on samane Euroopa inimõiguste konventsiooniga (EIÕK), võib lugeda varjupaigataotleja kinnipidamise lubatavaks eesmärgiks tema ebaseadusliku Eestisse asumise tõkestamine.

⁸⁹ EIK 29.01.2008 otsus asjas nr 13229/03, Saadi vs. Suurbritannia, p 64-65.

Õiguskantsler asus seisukohale, et isiku kinnipidamist võib üldjuhul pidada sobivaks meetmeks, kuigi eraldi küsimusi tekitab isiku kinnipidamine väljasaatmiskeskuses, arvestades väljasõidukohustuse ja sissesõidu-keelu seaduses (VSS) toodud väljasaatmiskeskuses kinnipidamise eesmärki. Isiku kinnipidamine võimaldab riigil teostada absoluutset kontrolli isiku asukoha suhtes, mis tähendab, et isikul ei ole võimalik hoida varjupaigamenetlusest kõrvale, asuda ebaseaduslikult Eestisse elama või lahkuda Eestist mõnda teise EL liikmesriiki.

Õiguskantsler pidas aga küsitavaks sellise abinõu vajalikkust. Üldjuhul viibivad varjupaigataotlejad vabades ning elavad vastuvõtukeskuses. Kuigi nende liikumisvabadus on piiratud asjaoluga, et nad on kohustatud elama varjupaigamenetluse kestel vastuvõtukeskuses ning viibima vastuvõtukeskuses öisel ajal, ei ole seadusandja pidanud vajalikuks nende isikuvabadust piirata muudel juhtudel, kui on sätestatud VRKS § 32 lõikes 3, mida praktikas seni ei ole rakendatud. Siiski võib juhul, kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses või väljasaatmise täideviimise ajal, olla tegemist sooviga takistada väljasaatmist. Seega võib kinnipidamine sõltuvalt asjaoludest osutada vajalikuks meetmeks.

Vastavalt põhiseaduse §-le 11 peab isiku kinnipidamine olema proportsionaalne.⁹⁰ Õiguskantsler leidis, et kõnealuses sättes toodud piirang ei ole proportsionaalne.

VRKS § 33 lg 1 näeb imperatiivselt ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni.

VSS § 25 järgi juhul, kui väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja jooksul ei ole võimalik väljasaatmist täide viia, pikendab halduskohus PPA taotlusel väljasaadetava väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaega kuni kahe kuu kaupa kuni väljasaatmise täideviimiseni või välismaalase vabastamiseni VSS § 24 lõike 2 või 3 järgi.⁹¹ See tähendab, et kuigi VSS § 25 näeb ette väljasaatmiskeskusesse paigutamise põhjendatuse perioodilise hindamise, tuleneb VRKS § 33 lõikest 1 alus varjupaigataotluse esitanud isiku kinnipidamise automaatselt jätkamiseks.

Lisaks on isiku väljasaatmiskeskuses kinnipidamise eesmärgiks tagada isiku väljasaatmine. Varjupaigataotluse esitamise korral isiku väljasaatmismenetlus peatub isiku taotluse suhtes lõpliku otsuse tegemiseni. Varjupaigataotluse esitamise korral tuleb riigil varjupaigataotlus läbi vaadata vastavalt VRKS-le. Kuna varjupaigataotleja väljasaatmist varjupaigataotluse menetlemise ajal ei ole võimalik korraldada, ei ole eesmärgipärane hinnata vastavalt VSS regulatsioonile, kas väljasaatmist on võimalik täide viia.

See tähendab, et sisuliselt toimub varjupaigataotleja kinnipidamise pikendamine automaatselt kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, seda vaatamata sellele, et PPA esitab halduskohtule perioodiliselt taotlusi varjupaigataotleja väljasaatmiskeskuses kinnipidamise pikendamiseks.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu asjaolule, et VRKS § 32 lõikes 3 on määratletud varjupaigataotleja kinnipidamise alused, mis seonduvad konkreetse varjupaigataotleja olukorraga.⁹² Erinevalt VRKS § 32 lõikes 3 toodud tingimustest ei näe VRKS § 33 ette kohustust hinnata konkreetse varjupaigataotleja olukorda, vaid vastav säte kohustab imperatiivselt varjupaigataotlejat kinni pidama väljasaatmiskeskuses, juhul kui isik esitab varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus. Seega tuleb varjupaigataotlejat väljasaatmiskeskuses kinni pidada kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni sõltumata sellest, kas konkreetse varjupaigataotleja puhul on alust arvata, et ta võib kahjustada mõnd üldist huvi.

Seejuures võivad põhjused, miks isik esitab varjupaigataotluse alles väljasaatmiskeskuses viibides või väljasaatmise käigus, olla väga erinevad ning võivad sõltuda lisaks varjupaigataotleja käitumisele ka ametnike tegevusest isiku kinnipidamisel ning väljasaatmiskeskusesse paigutamisel. Näiteks kirjeldas üks varjupaigataotleja väljasaatmiskeskusesse korraldatud kontrollkäigu raames, et soovis esitada varjupaigataotlust piiri-

90 RKHKo 13.11.2006, nr 3-3-1-45-06, p 10.

91 VSS § 24 lg 2 sätestab, et kui väljasaadetav võetakse kriminaalasjas kahtlustatava või süüdistatavana vahi alla, vabastatakse väljasaadetav väljasaatmiskeskusest vahi alla võtmise määruse alusel. Lõike 3 järgi ettekirjutuse tühistamise või kehtetuks tunnistamise või välismaalasele viibimiselu andmise otsuse korral vabastatakse välismaalane väljasaatmiskeskusest ettekirjutuse tühistamise või kehtetuks tunnistamise või viibimiselu andmise otsuse alusel.

92 Vastavalt VRKS § 32 lõikele 3 võib varjupaigataotlejat halduskohtuniku loal kinni pidada ja kohustada teda esimeses vastuvõtukeskuses viibima järgmistel juhtudel: 1) taotleja isik ei ole tuvastatud, sealhulgas juhul, kui taotleja ei aita kaasa oma isiku tuvastamisele või takistab oma isiku tuvastamist; 2) varjupaigamenetluses tähtsust omavate asjaolude tuvastamiseks, kui taotleja ei aita kaasa sätestatud asjaolude tuvastamisele või takistab nende tuvastamist; 3) on põhjendatud alus arvata, et taotleja on välisriigis toime pannud tõsise kuriteo; 4) taotleja on korduvalt või tõsiselt rikkunud vastuvõtukeskuse sisekorraeskirju; 5) taotleja ei järgi tema suhtes kohaldatud järelevalvemeetmeid või ei täida seaduses sätestatud muid kohustusi; 6) taotleja viibimine esimeses vastuvõtukeskuses on vajalik riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitsmise huvides.

valveametnikule pärast tema kinnipidamist, kuid tõlke puudumise tõttu ei saanud ametnik temast aru. Tal oli võimalik esitada varjupaigataotlus alles pärast väljasaatmiskeskusesse paigutamist.

Õiguskantsler on seisukohal, et seaduses peavad olema määratletud vabaduse võtmise konkreetset tingimused, mille täitmine seondub üldise huvi tagamise vajadusega ning mille valguses tuleb hinnata konkreetse varjupaigataotleja olukorrast tulenevalt, kas tema kinnipidamine on põhjendatud ning kas sama eesmärgi saavutamiseks ei ole võimalik kohaldada isiku õigusi vähem riivavaid meetmeid. Näiteks näeb VRKS § 29 lg 1 ette võimaluse kohaldada taotleja suhtes järelevalvemeetmeid varjupaigamenetluse eesmärgipäraseks, efektiivseks, lihtsaks ja kiireks läbiviimiseks. Nendeks on elamine kindlaksmääratud kohas, ilmumine määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele ning PPA teavitamine elukohast eemal viibimisest kauem kui kolm päeva.

VRKS § 33 lg 1 näeb aga ette varjupaigataotleja imperatiivse kinnipidamise väljasaatmiskeskuses, täpsustamata isiku kinnipidamise eesmärki ning sätestamata kaalutusõigust, mis ei võimalda hinnata, kas konkreetse varjupaigataotleja olukorda arvestades on tema kinnipidamine põhjendatud.

Eeltoodust tulenevalt leidis õiguskantsler, et VRKS § 33 lg 1 on vastuolus põhiseaduse §-dega 20 ja 11. Õiguskantsler pöördus siseministri poole märgukirjaga, milles palus algatada VRKS § 33 lõike 1 muutmine.

Vastuseks märgukirjale teatas siseminister, et on jätkuvalt seisukohal, et VRKS § 33 on põhiseadusega kooskõlas. Siseminister nentis, et VRKS § 33 lg 1 on tõepoolest imperatiivne säte, mis näeb ette varjupaigataotleja viibimise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni. Antud sätte imperatiivsuse üheks põhjuseks on asjaolu, et nende isikute puhul, kes esitavad varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses viibides, on tegemist Eestis illegaalselt viibivate välismaalastega, keda kohus on pidanud vajalikuks paigutada väljasaatmiskeskusesse. Väljasaatmiskeskusesse paigutatakse üksnes isikud, kelle puhul on nii haldusorganil kui halduskohtul tekkinud veendumus, et nad võivad põgeneda või hoida kõrvale Eestist lahkumise kohustuse täitmisest. Kuna ei saa välistada võimalust, et väljasaadetaval on olemas põhjendatud alus rahvusvahelise kaitse saamiseks, ei viida väljasaatmist lõpule ajal, mil varjupaigamenetlus on pooleli.

Nimetatud märgukirjas juhtis õiguskantsler lisaks tähelepanu sellele, et VRKS § 12 lg 8 ning § 32 lg 8 sätestatud volitusnormid on vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lausega osas, milles sisekorraeskirjade kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.

Samuti kontrollis õiguskantsler, kas siseministri 07.07.2006. a määrusega nr 47 sätestatud PPA ametiruumide sisekorraeskiri on kooskõlas põhiseadusega, sest PPA ametiruumide sisekorraeskiri sisaldab mitmeid sätteid, mille puhul on tegemist põhiõiguste riivega, kuid milleks puudus seaduslik alus (PPA ametiruumide sisekorraeskirja põhiseaduspärasus, asi nr 6-10/100790).

Siseminister möönis vastavate sätete vastuolu põhiseadusega ning lubas algatada vastavad eelnõud ühe aasta jooksul.

Arvestades väljasaatmiskeskusesse toimunud kontrollkäigu raames tõusetunud küsimusi, pöördus õiguskantsler siseministri poole ka märgukirjaga väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse väljasaatmiskeskuses kinnipidamist puudutava regulatsiooni kooskõla kohta põhiseaduse, EIÕK-ga ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008. a direktiiviga 2008/115/EÜ, millega määratletakse ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisele. Samuti käsitles õiguskantsler siseministri 27.07.2004. a määrusega nr 49 vastu võetud "Väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja kehtestamine" kooskõla põhiseadusega (Väljasaatmiskeskuse kinnipidamistingimused, asjad 6-8/102029 ja 6-10/102030).

Vastavalt VSS § 26⁹ lõikele 1 tagatakse väljasaadetavale vältimatu arstiabi. Õiguskantsler tegi siseministrile soovitusel analüüsida VSS-s sätestatud väljasaadetavatele tervishoiuteenuste osutamise regulatsiooni ning algatada VSS § 26⁹ lõike 1 muutmine, et viia see vastavusse põhiseaduse § 28 lõikega 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008. a direktiivi 2008/115/EÜ art 16 lg 3 teise lausega. Siseminister leidis, et antud sätte on kooskõlas nii direktiivi kui ka põhiseadusega, sest VSS § 26⁹ lg 4 sätestab võimaluse suunata väljasaadetav ravile vanglate keskhaiglasse, kui väljasaadetava terviseseisund ei võimalda kinnipidamist väljasaatmiskeskuses või tema Eestist väljasaatmist, ning VSS § 26⁹ lg 6 näeb ette väljasaadetava ravikulude riigieelarvest katmise võimaluse sama paragrahvi lõikes 3 nimetatud isikule vanglate keskhaiglas osutatud hädavajalike teenuste ja ravi puhul. Siseminister teavitas, et mõistab VSS § 26⁹ lõikes 6 sätestatud hädavajalike teenuste ja ravi all ka haiguste põhiravi, mille teostamine on hädavajalik.

VSS § 26²¹ lg 2 punkti 4 alusel sätestatakse väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjas isiklike asjade, mille omanik on väljasaatmiskeskuses viibivale väljasaadetavale lubatud, loetelu. Sisekorraeeskirja § 31 lõikes 1 on toodud, et väljasaatmiskeskuses on väljasaadetaval keelatud omada asju, mis ei ole sisekorraeeskirjas lubatud. Õiguskantsler selgitas, et vastavalt PS § 32 lõikele 2 on igapäevane õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada; kitsendused sätestab seadus. Sellest tulenevalt tagab põhiseadusega kooskõlas oleva tulemuse pigem seaduses kinnipeetavale keelatud asjade sätestamine. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida VSS-s ning väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjas kehtestatud asjade omaniku ja kasutamise piiranguid ning algselt vastavate õigusaktide muutmise, et viia need kooskõlla põhiseadusega. Siseminister vastas, et kaalub väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja § 32 täiendamist, et lisada lubatud asjade loetellu kõrget isiklikku väärtust omavad esemed ja religioosne sümbolika.

24.12.2010 jõustus VSS § 26¹⁰ muudatus, mille kohaselt sätestati selle paragrahvi lõikes 7 juhud, mille esinemisel ei lubata väljasaadetaval teise isikuga kokku saada. Õiguskantsler pidas küsitavaks seadusega imperatiivselt kokkusaamiste keelamise kooskõla PS §-ga 26. Lisaks tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjas toodud regulatsiooni ning näha kokkusaamiste korralduse osas ette paindlikum kord, mis võimaldab vajadusel kokkusaamiste korraldamist ka nädalavahetustel. Siseminister vastas, et kaalub väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja § 23 lõike 2 täiendamist selliselt, et väljasaatmiskeskusega on võimalik vajadusel kokku leppida ka muu aeg, kui see muu aeg sobib väljasaatmiskeskuse töötajatele. Siseminister leidis, et VSS § 26¹⁰ lg 7 on kooskõlas põhiseadusega, sest selles on lähtutud keskuse töötajate ja väljasaadetavate turvalisuse kaalutlustest.

Lisaks tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida VSS-s toodud toitlustamise regulatsiooni ning algselt vastavate VSS § 26⁷ lõigete 1 ja 4 muutmise, et tagada väljasaadetavatele eritoidu võimaldamine keskuse poolt, kui see tuleneb isiku religioossetest veendumustest, ning võimalusel väljasaadetavate toitumistavade arvestamine. Siseminister vastas, et väljasaatmiskeskuses ei saa väljasaadetavatele tulenevalt nende rahvusest või religioonist eraldi toitu valmistada, sest see eeldaks ebaproportsionaalseid suuri kulutusi avalikest vahenditest teistele avalikele teenustele kuluvate riigieelarveliste vahendite arvelt.

Õiguskantsleri soovitusi ning kontrollkäigul tuvastatud asjaolusid on põhjalikumalt kajastatud ülevaate 3. osas, mis käsitleb õiguskantsleri tegevust väärkohtlemise ennetusametina.⁹³

2010. aastal menetles õiguskantsler avaldust, milles paluti kontrollida PPA tegevust seoses avaldaja Eesti kodakondsusesse kuulumise tõendamisega (Kodakondsuse tõendamine PPA-s, asi nr 7-4/100040).

Kõnealusel menetlusel oli põhiküsimuseks, kas avaldaja vanaisa omandas 1922. aastal Eesti kodakondsuse koos oma isaga, millest sõltus avaldaja sünnijärgne Eesti kodakondsusesse kuulumine.

1920. aastal esitas avaldaja vanavanaisa H.P. Eesti-Vene rahulepingu art IV põhjal taotluse Eesti Vabariigi kodanikuks tunnistamiseks koos abikaasa ning poegade E.-E. (11 a) ja A.-W.-ga (8 a). 1922. aastal andis Eesti Vabariigi Välisministeeriumi Kontroll-opteerimise komisjoni Petrogradi osakond välja kodakondsuse tunnistuse, millega võeti kodakondsusesse vastu H.P. koos naise ja lastega. Tunnistuse vastavasse lahtrisse oli märgitud poeg E.-E., kuid tunnistusel puudus kanne teise poja A.-W. kohta. Avaldaja oli A.-W., kelle kohta andmeid kodakondsuse tunnistusele kantud ei olnud, lapselaps. Sellest tulenevalt asus PPA (enne 01.01.2010 KMA) avaldaja Eesti kodaniku passi taotlemise menetluses seisukohale, et avaldaja vanaisa A.-W. ei omandanud Eesti kodakondsust koos oma isa H.P.-ga ning järelikult ei olnud avaldaja puhul tegemist sünnijärgse Eesti kodanikuga.

Eesti kodakondsuse opteerimise aluseks oli Eesti-Vene rahulepingu art IV. Lepingu art IV sätestab järgmist: “Eesti territooriumil elavate mitte Eesti soost isikutel, kes üle kaheksateistkümnepäevase aasta vanad, on õigus Venemaa kodakondsust opteerida ühe aasta jooksul selle traktaadi ratifitseerimise päevast arvates, kusjuures mehe kodakondsuse järele käivad lapsed alla kaheksateistkümnepäevasele aastale ja naine, kui abikaasade vahel ei järgne kokkulepet selles asjas. Venemaa kodakondsuse opteerijad peavad optatsiooni päevast arvates ühe aasta jooksul Eesti piiridest lahkuma, kuid hoiavad alal õigused liikumata varanduste peale ja on õigustatud kaasa võtma oma liikuva varanduse. Samuti võivad Venemaa territooriumil elavad Eesti soost isikud opteerida sama aja jooksul ja neilsamadel tingimustel Eesti kodakondsust. Selle ja teise poole Valitsus on õigustatud keelduma neid oma kodakondsusesse vastu võtmast. Märkus. Kahtluse tekkimise korral mõistetakse Eesti soost isikute all isikuid, kes ise või kelle vanemad olid praegu Eestit moodustaval territooriumil kogukondade või seisuksliste asutuste hingekirjades.”

93 Kontrollkäik PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna väljasaatmiskeskusesse, asi nr 7-7/101685.

Seega nägi Tartu rahulepingu art IV ette Venemaa territooriumil elavatele Eesti soost isikute subjektiivse õiguse opteerida Eesti kodakondsust. Seejuures tulenes vastavast sättest, et mehe kodakondsuse järgi määratleti ka alla 18-aastased lapsed ja naine, kui abikaasade vahel ei olnud muud kokkulepet. Samuti nähtus menetluse käigus PPA poolt edastatud materjalidest, et H.P. kodakondsuse taotluse suhtes otsuse tegemisel hinnati ainult H.P. vastavust rahulepingu artiklis IV toodud tingimustele; tema abikaasa ega laste puhul eraldi menetlust ei toimunud. Õiguskantsler leidis, et abikaasa ning alaealiste laste poolt Eesti kodakondsuse omandamine sõltus sellest, kas H.P. kodakondsuse taotlus rahuldati.

Eeltoodust järeldus, et abikaasa ning alaealised lapsed omandasid kodakondsuse automaatselt koos H.P.–le kodakondsuse andmisega. Kodakondsuse tunnistusele tehtud kanne abikaasa nime ja alaealiste laste nimede suhtes omab küll olulist tõenduslikku tähendust, kuid alaealise lapse kohta selle kanne tegemata jätmise puhul ei olnud tegemist talle kodakondsuse andmisest keeldumisega.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et Tartu rahulepingu artikli IV sõnastusest ja rakenduspraktikast nähtub, et alaealiste laste kodakondsus määratleti isa kodakondsuse järgi ning menetluse käigus tuvastatud asjaoludest tulenevalt omandasid kodakondsuse taotleja abikaasa ning alaealised lapsed kodakondsuse koos taotlejale kodakondsuse andmisega. Seega omandas avaldaja vanaisa koos oma isaga 1922. aastal Eesti kodakondsuse ning avaldaja oli oma vanaisa järgi sünnijärgne Eesti kodakondsus. Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler PPA peadirektorile soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tagamiseks nimetatud asjaolusid avaldaja Eesti kodakondsusesse kuulumise määratlemisel silmas pidada.

PPA peadirektor teavitas, et avaldaja loeti sünnijärgseks Eesti kodanikuks ning talle väljastati Eesti Vabariigi pass.

3. Korrakaitse

Õiguskantsler alustas PPA Põhja Prefektuuri Ida Politseijaoskonna kambris 08.05.2010 asetleidnud surmajuhtumi kohta omaalgatusliku menetluse (Surmajuhtum Põhja Prefektuuri Ida politseijaoskonnas, asi nr 7-7/101037).

Õiguskantsler hindas kõnealusel juhul PPA poolt saadud materjalide pinnalt seda, kas politseiametnike tegevus kinnipeetud isiku üle järelevalve teostamisel oli õiguspärane ning kas surmajuhtumi uurimine politseisiselt oli piisav.

Kuna õiguskantsleri varasema praktika kohaselt, sh politseiametnikele läbiviidud koolituste raames on ilmnunud, et politseiametnikele tekitab aeg-ajalt probleeme õigusliku hinnangu andmine selle kohta, kas on lubatav isiku toimetamine kainenema või peaks isiku toimetama tema ööbimiskohta, siis vaatles õiguskantsler õigusliku kõrvalküsimusena ka isiku kinnipidamist ja politseijaoskonda kainenema toimetamist.

Õiguskantsler jõudis menetluse käigus samale järeldusele PPA sisejuurdluse käigus tuvastatuga ning leidis, et politseijaoskonna kambriplokis oli järelevalve korraldus õigusaktide ja ametijuhendite tasemel reguleeritud puudulikult.

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler PPA-le soovitus välja selgitada erinevate politseihoonete kinnipidamiskambrite järelevalve võimalused ning nendest lähtuvalt muuta kinnipidamise eest vastutavate ametnike ametijuhendeid. Samuti soovitas õiguskantsler kaaluda kinnipidamise eest vastutavatele ametnikele juhendmaterjali koostamist, milles oleks reguleeritud kinnipeetud isikute järelevalvega seonduvad erinevad üksikasjad.

PPA märkis oma vastuses õiguskantsleri soovitustele, et lühiajalise kinnipidamise tingimuste reguleerimiseks on PPA-s moodustatud töögrupp, kuhu kuuluvad kõikide põhiosakondade ja prefektuuride esindajad. Töögrupi koostatav juhendmaterjal reguleerib nii kinnipidamistingimusi kui ka kinnipeetute järelevalvet. Samuti kohustab juhendmaterjal politseiasutusi kehtestama tööjuhendit, mis sätestab kinnipidamisruumide konkreetse töökorralduse ning ametnike täpsustatud kohustused kinnipeetavate kontrollimisel ja valvamisel.

Ühtlasi teavitas PPA, et välja on töötatud juhend isikute kainenema paigutamise kohta.

09.10.2010 toimunud kontrollkäigul PPA Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmajja tuvastasid õiguskantsleri nõunikud rahustusvoodi, mida kasutati agressiivsete kainestatavate isikute rahustamiseks.

Politsei ja piirivalve seadus ei näe rahustusvoodit politsei erivahendina ette ning seetõttu pöördus õiguskantsler 16.12.2010 märgukirjaga siseministri poole (Kainestusmajas rahustusvoodi kasutamine, asi nr 6-8/101987).

Õiguskantsler leidis, et rahustusvoodi kasutamine võib kainestamisel olla vajalik olukordades, kus rahustusvoodi rakendamise põhjuseks on näiteks isikust endast lähtuv vahetu oht oma elule ja tervisele, kui muud meetmed ei ole piisavad vahetu ohu tõrjumiseks. Samas peab rahustusvoodi kasutamise lubatavus olema selgelt sätestatud seaduses⁹⁴. Reguleeritud peavad olema rahustusvoodi kui erivahendi kohaldamise materiaalõiguslikud eeldused, samuti peavad õigusaktist nähtuma piisavad reeglid rahustusvoodi kasutamise korra kohta (otsuse langetamise pädevus, tervishoiutöötaja roll, järelevalve teostamise kord, dokumenteerimise kord jne).

Õiguskantsler tegi eelnevast tulenevalt Siseministeriumile ettepaneku luua märgukirjas esitatud põhimõtteid rakendades ning koostöös tervishoiutöötajatega (nt konsulteerides Terviseameti või Eesti Psühhiaatriate Seltsiga) piisav õiguslik regulatsioon rahustusvoodi kasutamiseks politsei kinnipidamiskohtades. Samuti tuleb korraldada asjakohane väljaõpe.

Siseminister nõustus õiguskantsleri arvamusega, et politsei kinnipidamiskohtades rahustusvoodite kasutamine nõuab õigusliku regulatsiooni täpsustamist. Siseminister lisas, et kuni nõuete täpsustamiseni rahustusvoodeid politsei kinnipidamiskohtades ei kasutata.

2010. aastal jõudis lõpule menetlus, milles õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja väitis, et endise Lääne Politseiprefektuuri Pärnu politseiosakonna politseiametnikud rikkusid kinnipidamisel ja kainenemisele toimetamisel tema õigusi (Kainenemisele paigutamine Lääne Prefektuuris, asi nr 7-4/091844).

Avaldaja peeti kinni tema kodu ees, toimetati politseipatrulli poolt kainenemisele ja vabastati mõni tund hiljem. Arestimajja kainenemisele toimetamisel kasutati avaldaja käte fikseerimiseks sidumisvahendit. Kainenemisele toimetamise protokollis oli kinnipidamise põhjusena märgitud agressiivne käitumine (seda lähemalt kirjeldamata). Õiguskantsleri menetluse käigus kogutud dokumentidest nähtus, et avaldaja allumatus politsei korraldustele oli mittefüüsiline ning ohtu avaldajale endale ega kolmandatele isikutele ei olnud. PolS § 15² sätestas, et kainenemisele võib toimetada joobeseisundis isik, kes joobnud oleku tõttu võib ohustada teisi või iseennast või osutada kuriteo ohvriks. PolS § 15² lg 3 kohaselt pidid kainenemisele toimetamise korral esinema keskmine või raske joobeastme ning joobe tõttu agressiivne käitumine, märgatavad koordinatsioonihäired või orienteerumis- või liikumisvõimetus.

Menetluse kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et avaldaja kainenemisele toimetamine ei olnud õiguspärane ja kuna puudus alus avaldaja kinnipidamiseks, ei olnud õiguspärane ka tema suhtes erivahendi kasutamine. Samas tõdes õiguskantsler, et võttes arvesse kõiki talle teadaolevaid asjaolusid, ei leidnud tõendamist avaldaja suhtes vägivalda kasutamine.

Õiguskantsler nõustus PPA Lääne Prefektuuri poolt läbiviidud distsiplinaarjuurduse kokkuvõttes väljatooduga ning selles toodud soovitusi oma seisukohas üle ei korranud. Küll palus õiguskantsler infot, kas, millal ja mis vormis on distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes toodud asjaolusid ja märkuseid politseiametnikele tutvustatud.

Lääne Prefektuur vastas, et kõnealuse juhtumi osas läbiviidud distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet tutvustati politseiametnikele 21.05.2009 toimunud õppepäeval.

Ülevaateastal kujundas õiguskantsler ka oma lõppseisukoha menetluses, kus õiguskantsleri poole pöördus külavanem, kes avaldas rahulolematust seoses politsei tegevusega tema väljakutsele reageerimisel, mis puudutas avaliku üritusega NIVEA SURFILAAGER 2009 kaasnenud öörahu rikkumist, samuti ürituse korraldajale väärteokorras politsei määratud karistuse andmete väljastamisest keeldumisel. (Lärmi peale esitatud kaebuse menetlemine Lääne Prefektuuris, asi nr 7-4/091881).

Külavanem kutsus peale südaööd külaelanikke häiriva valju müra tõttu politsei, kes selgitas avaldajale, et politsei ei saa midagi teha, kui kohalik omavalitsus on andnud avaliku ürituse loa. Et külavanemal oli mitmeid pretensioone, soovitati tal kirjutada Internetis kirjalik avaldus. Politseipatrull käis siiski sündmuskohtal ning palus ürituse korraldajatel muusika vaiksemaks seada, mida tehti alles kella kolme paiku. Menetluse käigus selgus, et kohaliku omavalitsuse poolt antud avaliku ürituse loas oli kehtestatud tingimus täita

⁹⁴ Rahustusvoodi kasutamist täpsustavad normid võivad olla sätestatud ka seadusest madalamalseisvas aktis.

Noarootsi valla heakorra ja avaliku korra eeskirju. Vastavalt eeskirja punktidele 9.2 ja 9.3 on avalikus kohas keelatud tekitada häirivat müra, sh ka muusikalist müra, kui sellega kaasneb kaaskodanike rahu või õiguskantsele kehtestatud normide rikkumine, ning samuti rikkuda öörahu, mis kestab 23.00–06.00, ükskõik mis viisil, kui see ei ole seotud õnnetusjuhtumite likvideerimisega. Noarootsi Vallavalitsuse poolt antud avaliku ürituse loa kohaselt tulnuks lärm lõpetada seega 23.00.

Kõnealusel juhul pidi õiguskantsler analüüsima politsei tegevuse õiguspärasust sündmuskohal seoses öörahu rikkumise väljakutsele reageerimisega; politsei poolt avaldajale antud soovitusel esitada kirjalik avaldus õiguspärasust; politsei tegevuse õiguspärasust seoses tee sulgemise kaebusega ning avaldajale väärtemenetluse otsuse tutvustamisest keeldumise õiguspärasust.

Õiguskantsler asus seisukohale, et politsei ei reageerinud avaldaja väljakutsele öörahu rikkumisega seoses õiguspäraselt, jättes korrale kutsumata öörahu rikkujad. Õiguskantsler märkis, et etteheiteid ei saa siiski teha sündmuskohal käinud politseiametnikele, kel puudus operatiivne võimalus saada teavet avaliku ürituse loas sätestatud tingimuste kohta. Õiguskantsler palus Lääne Prefektuuril edaspidi tagada, et väljakutset teenindavatel politseiametnikel oleks tulevikus võimalus saada asjakohast teavet, tõhustades vajadusel ka koostööd kohalike omavalitsustega, ning tegutseda ka sündmuskohal vastavalt sellele.

Õiguskantsler palus samuti Lääne Prefektuuril korraldada politseiametnike teadlikkuse tõstmine inimeste pöördumiste erinevatest vormidest (taotlus, väärteteade, selgitustaotlus, märgukiri, teabenõue), inimeste tegeliku tahte väljaselgitamise vajadusest, parandamaks politseiametnike oskusi inimestele nõu anda. Õiguskantsler palus ka teavitada prefektuuri töötajaid, et külavanema staatus tähendab õigust esindada külaelanikke suhtlemisel riigiasutustega.

Täiendavalt soovitas õiguskantsler vaadata politseil uuesti üle avaldaja 24.09.2009 e-kirja teel esitatud taotlus saada teavet surfilaagri korraldajale määratud väärtekaristuse kohta ja lahendada see, lähtuvalt väärtemenetluse seadustiku §-st 62 ning arvestades kriminaalmenetluse seadustiku § 408¹ lõigetes 2 ja 3 sätestatut.

Prefekt vastas, et nõustub õiguskantsleri hinnanguga politsei tegevuse suhtes. Vastusest nähtub ka, et territoriaalsetes struktuuriüksustes viidi läbi õppepäevad, kus analüüsiti kõnealust juhtumit. Prefekti kinnitusele võeti samuti ühendust avaldajaga ja teavitati teda väärtemenetluse käigust ja tulemustest.

Õiguskantsler tuvastas haldusorgani tegevuse õigusvastasuse või õigustloova akti vastuolu põhiseadusega veel järgnevatel Siseministeeriumi valitsemisala puudutatavates asjades:

Telefonikõnede piiramine Jõhvi arestikambris, asi nr 7-4/100725

Pakkide vastuvõtmine Põhja Prefektuuri arestimajas, asi nr 7-4/100077

Konvoeerimisel erivahendi kasutamine, asi nr 7-4/100503

Õigusrikkujast lapse koju toimetamine Ida Prefektuuris, asi nr 7-4/100277

Kainenemisele toimetamise põhjendamise protokollis, asi nr 6-10/101988

Maksikirja keelamine arestimajades, asi nr 6-3/100726

Julgeolekuasutuste seaduse ja haldusmenetluse seaduse kooskohaldamine, asi nr 6-8/101900

Mittetulundusühingu sundlõpetamise menetluse alustamine mittetulundusühingut menetlusse kaasamata ja mittetulundusühingut halvustavate hinnangute avaldamine, asi nr 7-4/092086

XII. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

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

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

2. Sotsiaalvaldkond

Ülevaateaastal kasvas sotsiaalvaldkonnas järsult eluasemeteenuste kättesaadavusega seotud avalduste arv. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) alusel peavad kohalikud omavalitsusorganid osutama abi vajavale isikule eluasemeteenuseid, muu hulgas andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline seda endale või oma perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks. Sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korra kehtestab valla- või linnavolikogu. Samuti peab kohalik omavalitsus abistama isikuid, kellel on raskusi eluruumis liikumise, endaga toimetuleku või suhtlemisega, eluruumi kohandamisel või sobivama eluruumi saamisel. Ka vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud omavalitsuses sotsiaalabi ja -teenuseid ning elamu- ja kommunaalmajandust. Kehtivas õiguses on eluasemeteenuse saamiseks õigustatud isik defineeritud laialt: selleks on iga isik, kes ise ei ole võimeline endale eluruumi tagama. Kohalik omavalitsus ei või oma regulatsioonidega kitsendada nimetatud teenusele õigustatud isikute ringi. Vastavalt SHS-ile peab kohalik omavalitsus isiku pöördumisel hindama kõigepealt tema abivajadust ning reaalse abivajaduse selgumisel korraldama talle eluasemeteenuse osutamise.

Ühe konkreetse näitena nimetatud teenuse kättesaadavusega seotud probleemide kohta võib ülevaateaastast tuua juhtumi, kus õiguskantsleri poole pöördus Narva linna rahvastikuregistri järgsest elanikust avaldaja, kellele linn keeldus eluasemeteenust osutamast. (Eluruumi kasutusse andmine Narva linna poolt, asi nr 7-5/100119)

Alates 01.07.2009 kehtib Narva linnas määrus, mis määratleb linna omandis olevate eluruumide üürile andmise ja kasutamise tingimused, põhimõtted ja korra, ning millest juhendub Narva linn eluasemeteenuse osutamisel. Nimetatud määruse alusel võis Narva linnas munitsipaalalamispinna üürimist taotleda üksnes isik, kelle elukohana oli rahvastikuregistrisse vähemalt viimased viis aastat kantud Narva linn. Isikul, kes oli küll Narva linna registrijärgne elanik, kuid kes ei olnud linnas elanud vähemalt viis aastat, puudus õigus taotleda munitsipaalalamispinna üürimist. Sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korda ei olnud Narva linnas kehtestatud, puudusid ka muud meetmed abi vajavale isikule eluruumi tagamiseks. Seega oli alates 01.07.2009 Narva linnas tekkinud olukord, kus seaduses sätestatud eluasemeteenuse osutamise kohustuse täitmine oli tagatud ainult ühe osas suhtes linna rahvastikuregistrijärgsetest elanikest. Avaldaja pöördumisel Narva linna poole ei olnud viimane hinnatud, kas avaldaja vajab eluasemeteenust, ning keeldus temale eluruumi andmast põhjusel, et isiku elukohana ei olnud kantud rahvastikuregistrisse vähemalt viimased viis aastat Narva linn.

Õiguskantsler analüüsis olukorda ja leidis, et Narva Linnavalitsus ei olnud avaldaja suhtes täitnud SHS-is sätestatud kohustust hinnata isiku abivajadust, täpsemalt ei olnud Narva Linnavalitsus hinnatud, kas avaldaja vajab eluasemeteenust. Õiguskantsler tegi linnavalitsusele ettepaneku viivitamatult hinnata, kas avaldaja vajab eluasemeteenust, ning reaalse abivajaduse selgumisel anda avaldajale eluruum. Ühtlasi soovitas õiguskantsler Narva Linnavalitsusel ka edaspidi isikute pöördumisel eluruumi saamiseks hinnata, kas isik vajab eluasemeteenust, ning reaalse abivajaduse selgumisel anda talle eluruum sõltumata sellest, kui kaua on ta enne eluruumi taotlemist olnud Narva elanik. Lisaks soovitas õiguskantsler linnavalitsusel välja selgitada ka need isikud, kes olid pöördunud eluruumi saamiseks Narva linna poole, kuid kellele Narva Linnavalitsus on keeldunud eluruumi andmisest eelkäsitletud põhjustel, hinnata, kas nimetatud isikud vajavad eluasemeteenust, ning reaalse abivajaduse selgumisel anda ka neile isikutele eluruum.

Narva linnapea teatas, et Narva Linnavalitsus on uuendanud menetluse hindamaks avaldaja eluasemeteenuse vajadust ning kavatseb lähiajal uuendada ka teiste analoogilises olukorras olevate isikute taotluste menetlemise. 26.08.2010 muutis Narva Linnavolikogu ülalnimetatud määrust, jättes sellest ära tingimuse, mille kohaselt võivad Narva linnas munitsipaalalamispinna üürimist taotleda ainult isikud, kelle elukohana on kantud rahvastikuregistrisse vähemalt viimsed viis aastat Narva linn.

Lisaks otsustas õiguskantsler ülevaateaastal analüüsida olukorda seoses eluasemeteenuste kättesaadavusega kohalikes omavalitsustes, milleks viis läbi kõigile valla- ja linnavalitsustele suunatud küsitluse eluasemeteenuse osutamise õiguslike aluste ja praktika kohta. Vastas 209 omavalitsust, neist 191-lt saadi vastus kõikidele küsimustele. Vastuste põhjal on õiguskantsleril valminud statistiline analüüs. 2010. aasta lõpus alustas õiguskantsler monitooringu teise etapiga, mille käigus toimub omavalitsustes kehtiva õigusliku regulatsiooni sisuline analüüs. Kõigepealt vaatab õiguskantsler läbi kõikides omavalitsustes kehtestatud vastavasisulised regulatsioonid. Monitooringu lõpptulemusena valmib 2011. aastal koondanalüüs, kus õiguskantsler käsitleb nii rahvusvahelisest kui ka siseriiklikust õigusest eluasemeteenuse osutamisele tulenevaid nõudeid ning annab üldise hinnangu omavalitsuste tegevusele eluasemeteenuse reguleerimisel ja osutamisel.

Ülevaateaastal viis õiguskantsler läbi kontrollkäigu Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse (Kontrollkäik Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse, asi nr 7-7/091780), mille raames tõusetus muuhulgas küsimus, kas on tagatud seaduses ette nähtud abi rahvusvahelise kaitse saanud isikute⁹⁵ elama asumiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse. Selgus, et rahvusvahelise kaitse saanud isikud on pidanud ootama vastuvõtukeskuses mitmeid kuid pärast elamisloa saamist, et korraldataks nende elama asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse vastavalt seadusele, kuid seaduses ettenähtud abi nad ei ole saanud. Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse korraldatud kontrollkäigu kohta loe lähemalt ülevaate 3. osast.

Vastavalt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusele võib rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtukeskuses või Sotsiaalministeeriumi või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuse määratud kohas viibida kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni. Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus korraldab kokkuleppel kohaliku omavalitsusega rahvusvahelise kaitse saaja asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse, arvestades rahvusvahelise kaitse saaja terviseseisundit, sugulaste ja hõimlaste elukohta ja muid tähtsust omavaid asjaolusid ning pidades silmas töötamis- ja elamisvõimalusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate proportsionaalset jaotumist kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Rahvusvahelise kaitse saaja võib osaleda talle sobiva kohaliku omavalitsuse üksuse otsimisel. Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus korraldab rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse asumise nelja kuu jooksul, alates välismaalasele elamisloa andmise päevast. Kui selle tähtaja jooksul kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta, korraldab teenuste osutamist rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus. Kohaliku omavalitsuse üksus korraldab rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise ning osutab vajaduse korral temale kaasabi: 1) eluaseme leidmisel, üürimisel, remontimisel ja sisustamisel; 2) sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel; 3) tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel; 4) tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel; 5) muude küsimuste lahendamisel. Riigieelarvest kaetakse järgmised rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkivad kulud: 1) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme üürikulule talle esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal; 2) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava sotsiaalkorterite remondikulule; 3) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme sisustamise kulu; 4) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava eesti keele õppe kulu; 5) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava tõlketeenuse kulu.

Nagu kontrollkäigul selgus ning nagu kinnitas ka sotsiaalminister, ei ole praktikas seni rakendunud eespool kirjeldatud seaduse sätted, mis puudutavad riigi poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikule abi osutamist kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel, vaatamata sellele, et seadus näeb ette sellise abi osutamise kohustuse ning varjupaigataotleja õiguse vastavat abi saada. Sotsiaalministri selgituste kohaselt on üheks asjaoluks, mis on takistanud kohalike omavalitsusüksustega kokkuleppele jõudmist, et seni ei ole kehtestatud vastavaid rahalisi määrasid, mida riigieelarvest kohaliku omavalitsuse üksusele hüvitatakse rahvusvahelise kaitse saanud isiku vastuvõtmise korral. Kuigi seaduse järgi pidi vastavate kulude katmise korra ja määrad kehtestama Vabariigi Valitsus, ei ole rakendusakti seni kehtestatud, hoolimata sellest, et seadus jõustus juba 01.07.2006. Sotsiaalminister nentis, et alates seaduse jõustumisest on Sotsiaalministeerium korraldanud aktiivsemalt nelja rahvusvahelise kaitse saanud isiku elama asumist kohaliku omavalitsuse üksustesse. Samas nentis minister, et seni ei ole ükski läbirääkimine kohalike omavalitsustega jõudnud halduslepingu

95 Rahvusvaheline kaitse antakse välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulas seisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse (välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 1 lg 2).

sõlmimiseni (mille alusel toimub pagulase vastuvõtmine ja sellega kaasnevate kulude hüvitamine pagulase vastu võtnud omavalitsusüksusele). Seadus jätab kohalikule omavalitsusele võimaluse keelduda kokkuleppest rahvusvahelise kaitse saanud isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks. Ühe keeldumise põhjusena on toodud kindlate rahaliste määrade puudumist seaduses. Samuti märkis sotsiaalminister, et selles osas on lahendusena valminud eelnõu, mis saadetakse peagi kooskõlastusringile. Ministeeriumi 2010. aasta tööplaan nägi ette läbirääkimiste alustamise vähemalt kahe kohaliku omavalitsusega ning vastavate eelkõkulepete sõlmimise. Sellealast tööd alustab ministeerium pärast välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu esitamist Vabariigi Valitsusele. Õigusaktide eelnõude andmebaasist eÕigus nähtub, et Sotsiaalministeerium on ette valmistanud nimetatud eelnõu, mis saadeti kooskõlastamisele 07.11.2008 ning täiendavalt 26.02.2009. Selle eelnõu kohaselt täiendatakse seadust sätetega, millega reguleeritakse rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrad ja rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise kord.

Õiguskantsler analüüsis olukorda ja leidis, et tuleb toetada vastavate kulude katmise määrade ja korra kehtestamist seadusega, ning tegi sotsiaalministrile järgmised soovitusel:

- 1) tagada praktikas rahvusvahelise kaitse saanud isikutele kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks abi osutamist puudutavate välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse sätete rakendamine ning tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele abi osutamine kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks;
- 2) sõlmida kohaliku omavalitsuse üksustega eelkõkulepped rahvusvahelise kaitse saanud isikute omavalitsustesse elama asumiseks;
- 3) algatada õigusaktide muutmise, tagamaks kohase ja toimiva õigusliku raamistiku olemasolu rahvusvahelise kaitse saanud isikutele abi osutamiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks.

Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleri soovitustega ning märkis, et on esitamas välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile. Kuna ülevaateastal suurenes rahvusvahelise kaitse saanud isikute arv oluliselt, pöördus Sotsiaalministeerium ka kolme suurema kohaliku omavalitsuse poole ettepanekuga korraldada rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmist. 2010. aasta lõpuks sotsiaalminister nimetatud eelnõu Vabariigi Valitsusele siiski ei esitanud ning Vabariigi Valitsus vastavat seaduse muutmise eelnõud ei algatanud. Samuti pöördusid 2010. aasta lõpus õiguskantsleri poole kaks rahvusvahelise kaitse saanud isikut avaldusega Sotsiaalministeeriumi tegevusetuse suhtes nende kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel. Õiguskantsler algatas esitatud avalduste alusel menetluse, et kontrollida Sotsiaalministeeriumi tegevuse kooskõla seaduse ja hea halduse tava-ga rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel ning õiguskantsleri vastavate soovitude täitmist.

Lisaks väärivad käsitlemist õiguskantsleri poolt ülevaateastal läbi viidud kolm kontrollkäiku hoolekan-deasutustesse: SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskuse eakate hooldusosakonda ([Kontrollkäik Vaimse Tervise Hooldekeskuse eakate hooldusosakonda, asi nr 7-9/101925](#)), Kernu Hooldekodusse ([Kontrollkäik Kernu Hooldekodusse, asi nr 7-9/100654](#)) ja Narva-Jõesuu Hooldekodusse ([Kontrollkäik Narva-Jõesuu Hooldekodusse, asi nr 7-9/101990](#)).

Kontrollkäik SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus eakate hooldusosakonda viidi läbi eesmärgiga teostada järelkontroll õiguskantsleri poolt 07.07.2009 sama asutuse kontrollimise käigus tehtud soovitude täitmise osas. Kontrollkäigul selgus, et peamiselt paigutatakse hoolekandeteenusel viibivatele isikutele ja nende lähedastele suunatud teave osakonna korrustel ning hoone sissepääsu kõrval asuvatele teadetetahvlitele. Teavet osakonnas osutatavate teenuste, klientide ja nende lähedaste õiguste ja kaebuvõimaluste kohta avalikult välja pandud ei olnud, samuti ei olnud osakonnas klientidele vabalt kättesaadavad asutuse poolt välja töötatud teabebrošüür ja -voldik, samuti teiste kaebe- või järelevalveorganite tegevust tutvustavad materjalid. Hoolimata õiguskantsleri soovitusest ei anta klientidele üle teabebrošüüri. Osakonda ei olnud paigutatud ka kaebuste kogumise kasti, eelkõige lähedastele suunatult ei ole loodud võimalust esitada kaebused või muu tagasiside teenuse osutaja veebilehel vastavalt vormi kasutades. Osakonnas puudus avalikult välja pandud teave kaebuste esitamise ja lahendamise korra ning erinevate asutusest väljaspool asuvate ning kaebusi menetlevate järelevalvemehhanismide kohta. Tulenevalt eeltoodust soovitas õiguskantsler asutuse juhtkonnal uuesti üle vaadata õiguskantsleri poolt eelneva kontrollkäigu raames tehtud soovitusel.

Narva-Jõesuu Hooldekodusse on õiguskantsler varasemalt kontrollkäigu korraldanud aastal 2004 ja Kernu Hooldekodusse aastal 2005. Kontrollitavate asutuste valik oli tööplaanijärgne ning lähtus eesmärgist külas-tada ammu kontrollitud asutusi ja selgitada välja, kas seal on tagatud teenust saavate isikute põhiõigused ja

vabadused. Mõlemad kontrollkäigud olid läbi viidud ette teatamata. Kontrollkäikude järel tegi õiguskantsler mõlemale asutusele soovitusid isikute põhiõiguste tagamiseks. Tehtud soovitude täitmise osas teostas õiguskantsler järelkontrolli Kernu Hooldekodus. SA-le Narva-Jõesuu Hooldekodu tehtud soovitude täitmise üle teostab õiguskantsler järelkontrolli 2011. aastal.

Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud kitsaskohti.

Kernu hooldekodu on AS Hoolekandeteenused (edaspidi AS) haldusalas. AS-i ainuaktsionäriks on Sotsiaalministeerium. Hooldekodu pakub erihoolekandeteenuseid, sh toetatud elamise teenust 10 isikule ja ööpäevaringset erihooldusteenust 69 isikule. Kontrollkäigu kestel külastasid õiguskantsleri nõunikud hooldekodu ruume, korraldasid vastuvõtu seda soovinud hooldekodus teenust saavatele isikutele ja hooldekodu töötajatele ning tutvusid teenust saavate isikute toimikutega.

Hooldekodu võib üldiselt esile tuua positiivse näitena, mille tegevuses tuvastas õiguskantsler vaid mõningaid korralduslikke puudusi.

Näiteks selgus hooldekodu kontrollimisel, et osades ööpäevaringset erihooldusteenust saavate isikute toimikutes puudusid isikule väljastatud suunamisotsused või nende ärakirjad, mille olemasolu näeb ette kehtiv õigus. Õiguskantsler soovitas hooldekodu juhatajal koguda ja säilitada kõigile teenust saavatele isikutele väljastatud suunamisotsused või nende ärakirjad.

Lisaks selgus kontrollimisel, et osade teenust saavate isikute sularaha hoitakse vastavate isikute toimikute juures, kuigi kliendi deebetkaardi, AS-i kliendikonto ja kliendi sularaha haldamise korra järgi tuleb kliendi sularaha anda hoiule hooldekodu juhi poolt volitatud töötajale. Seoses tuvastatud olukorraga tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas hooldekodus täidetakse nimetatud korras sätestatud nõudeid klientide sularaha hoidmisel. Õiguskantsler soovitas AS-i juhatusel teostada järelevalvet vastava korra täitmise üle hooldekodus. AS-i juhatuse esimees kinnitas, et kõikide deebetkaarti omavate teenust saavate isikutega on sõlmitud kirjalikud lepingud kaardi ja turvakoodide asutuse valdusse ja hoiule andmise osas. Sularaha liikumine on fikseeritud ja allkirjadega kinnitatud vastavalt nimetatud korrale.

Narva-Jõesuu Hooldekodu tegutseb sihtasutuse vormis. Sihtasutuse asutajateks on Narva-Jõesuu linn ja Vaivara vald. Hooldekodu osutab ööpäevaringset erihooldusteenust 9 isikule ja hoolekandeesutuses hooldamise teenust 147 isikule.

Üheks peamiseks probleemiks hooldekodus oli teenust saavate isikute ebapiisav teavitamine nende õigustest asutuses viibimise ajal.

Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on Eesti külastuse kohta⁹⁶ koostatud raporti punktis 122 öelnud, et "... igale hoolealusele ja tema perekonnale tuleks asutusse vastuvõtmisel anda tutvustav infoleht/brošüür, kus on kirjas asutuse kodukord ja hoolealuste õigused. Iga hoolealune, kellel on raskusi antud informatsiooni mõistmisega, peab saama asjakohaseid selgitusi." Vastavalt SHS-ile on erihoolekandeteenuse osutaja kohustatud erihoolekandeteenuse osutamise alustamisel teavitama isikut oma kodukorrast ning isiku õigustest ja piirangutest teenuse saamise ajal suuliselt või kirjalikult, kui isik on võimeline öeldut või loetut mõistma. Kui isik ei ole võimeline öeldut või loetut mõistma, teavitatakse teenuse osutaja kodukorrast ning isiku õigustest ja piirangutest teenuse saamise ajal isiku seaduslikku esindajat (SHS § 11³¹ lg 1 p 1). Sellest tulenevalt peab teenuse osutaja kodukorrast teavitama teenusele saabunud isikut viisil, mida ta on suuteline mõistma. Kui teenusele suunatud isik ei ole võimeline tekstist aru saama ega mõista ka temale suuliselt selgitatut, tuleb kindlasti alati teavitada isiku seaduslikku esindajat. Isik peab kohe asutusse saabumisel saama teadlikuks sealsest kodukorrast. Kui isikut ei informeerita, siis ei saa ka temalt oodata kodukorra järgimist. Kuna teenuse osutaja tegeleb igapäevaselt psüühiliste erivajadustega inimestega ning tema teenistuses on ka vastava haridusega töötajad, siis peab teenuse osutaja leidma võimalused teenusele suunatud isiku informeerimiseks viimasele sobivaimal moel. Kui isiku seisund ei võimalda tal öeldut mõista, siis tuleb teenuse osutajal informeerida isiku eestkostjat, kes saab seista isiku huvide ja õiguste kaitsmise eest. Isikule kirjaliku teabematerjali koostamisel on tema igakülge teavitamise eesmärk. Kuna tegemist on psüühiliste erivajadustega inimestega, ei pruugi nad suulises vestluses paraku kõigist üksikasjadest aru saada. Seetõttu aitab kirjalik teabe taasesitamine kinnistada suulises suhtluses sedastatut ning väldib asjatuid arusaamatusi. Ka on kirjalikul kujul teabe edastamisel oluline tähendus kaebeõiguse tagamiseks. Hoolealuste õigusi ja kohustusi käsitlev teabematerjal

96 Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11917/CPT_eesti.pdf.

tuleb kättesaadavaks teha igale hoolealusele ja tema seaduslikule esindajale hoolimata sellest, kas teabe saamiseks avaldatakse soovi või mitte.⁹⁷

Eeltoodust tulenevalt andis õiguskantsler Narva-Jõesuu hooldekodu juhatusel soovitusel välja töötada am- mendav ning arusaadav hoolealuste õigusi käsitlev teabematerjal hoolealuste jaoks, mis kirjeldab nii asutuse sisekorda, hoolealuse õigusi ja kohustusi, kui näitab ka ära võimalikud kaebemehhanismid (asutusesised ja asutusevälised). Soovitavaks tuleb pidada hooldekodusisese kaebuste ja ettepanekute esitamise vormi liit- mist hoolealuse infobrošüüri. Nimetatud dokument tuleb kirjalikult väljastada igale teenust saavale isikule temale arusaadavas keeles ja olemasolu korral ka tema seaduslikule esindajale. Vajadusel peab asutus tagama teabematerjali sisu täiendava selgitamise.

Lisaks ei olnud Narva-Jõesuu hooldekodus kehtestatud kaebuste lahendamise korda ning puudusid avalik- kult kättesaadavaks tehtud hooldekodusiseste kaebuste formularid.

Samas on CPT oma Eesti külastuse kohta koostatud raporti punktis 123 märkinud, et "... on vaja keh- testada täpne kord, mis võimaldab hoolealustel pöörduda ametliku kaebusega kindlaksmääratud instantsi poole ning suhelda konfidentsiaalselt pädeva ametkonnaga väljaspool asutust." Õiguskantsler leidis, et on väga oluline fikseerida dokumendis üksikasjalikult võimalikud asutusesised ja asutusevälised kaebemeh- hanismid ning nende kasutamise võimalused. Nimetatud dokument tuleb kättesaadavaks teha igale teenust saavale isikule ja olemasolu korral tema seaduslikule esindajale hoolimata sellest, kas dokumendi saamiseks avaldatakse soovi või mitte. Eeltoodust tulenevalt andis õiguskantsler hooldekodu juhatusel soovitusel välja töötada kaebuste lahendamise kord, sätestades muuhulgas kaebuste esitamise ja menetlemise korra, menet- lustähtajad, kaebustele vastamise korra ja lisaselgituste andmise kohustuse. Lisaks hooldekodusisestele ka- bevõimalustele tuleb korras sätestada ka teenust saava isiku õigus pöörduda teiste asjakohaste institutsioo- nide (Sotsiaalkindlustusamet, maavanem, Terviseamet, õiguskantsler, kohus) poole. Kaebuste lahendamise kord, kaebuste formularid ning teenust saavate isikute kaebuste lahendamiseks pädevate täiendavate orga- nite nimekiri koos kontaktandmetega tuleb avalikult kättesaadavaks teha hooldekodu infostendidel kõiki- des osakondades ning väljastada igale teenust saavale isikule temale arusaadavas keeles ja olemasolu korral tema seaduslikule esindajale. Vajadusel peab hooldekodu tagama ka kaebekorraldaja sisu täiendava selgitamise.

Probleemiks Narva-Jõesuu hooldekodu puhul oli ka sotsiaalteenuste osutamise üle teostatava maavanema järelevalvetegevuse puudulikkus.

SHS-i alusel teostab maavanem või tema poolt volitatud isik järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaal- teenuste ja muu abi kvaliteedi üle ning kontrollib tema halduspiirkonnas osutatavate sotsiaalteenuste, väl- timatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteeti. Õiguskantsler leidis, et järelevalve teenuse kvaliteedi üle hõlmab ka järelevalvet põhiõiguste tagamise üle. Kvaliteetne teenus ei saa olla põhiõigusi rikkuv. Lisaks kaebuste lahendamise käigus teostatavale järelevalvetegevusele peab maavanem läbi viima süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet. Kontrollimisel selgus, et Ida-Viru maavanem teostas viimati järelevalvet Narva-Jõe- suu hooldekodus osutatava hoolekandeesutuses hooldamise teenuse kvaliteedi üle 04.07.2007 ehk kolm ja pool aastat enne õiguskantsleri kontrollkäiku. Alates 01.04.2009 ei ole Ida-Viru maavanem läbi viinud hooldekodus plaanilisi järelevalvemenetlusi. Õiguskantsler leidis, et Ida-Viru maavanem ei ole hooldeko- dus teostanud nõuetekohast järelevalvet ning ei ole kasutanud oma pädevust isikute põhiõiguste kaitsmi- sel. Õiguskantsler soovitas Ida-Viru maavanemal teostada süstemaatilist, sisulist ja üldistavat järelevalvet hooldekodu poolt osutatavate hoolekandeesutuses hooldamise teenuste kvaliteedi üle.

Kontrollimisel selgus ka, et Narva-Jõesuu hooldekodus ei ole koostatud rahutute ja vägivaldsete isikute probleemse käitumise juhtimise ja eraldamise juhendit, nagu näeb ette SHS. Õiguskantsler soovitas hool- dekodu juhatusel koostada viivitamatult nimetatud juhend.

Lisaks eelnimetatud probleemidele ilmnes kontrollkäigul, et teenust saavatele isikutele puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel määratud toetused laekusid hooldekodu arveldusarvele. Laekunud toetused ei olnud seotud konkreetse teenust saava isikuga, vaid neid kasutati kõikide hooldekodus teenust saavate isikute vajaduste rahuldamiseks.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus välistab sõnaselgelt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kasutamise hoolekandeesutuse majutus- ja toitlustamiskulude, samuti hooldamise, tugevdatud hooldamise või muude

⁹⁷ Sama on kinnitanud oma praktikas ka Riigikohus. Vt nt RKKHo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04: "Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsimine selle eest, et ka õiguslaste tead- misteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel."

kõigile hoolekandeesutuse elanikele mõeldud teenustega seotud kulude katteks. Puuetega inimeste sotsiaaltoetus makstakse isiku arveldusarvele, kuna see on konkreetsele isikule, mitte hoolekandeesutusele mõeldud toetus. Hoolekandeesutuses viibiv isik peab saama kasutada oma rahalisi vahendeid ise, nii nagu ka isik väljaspool hoolekandeesutust. Vaid juhul, kui isik ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida, sh tehinguid teha, seatakse tema üle eestkoste ning rahaliste vahendite kasutamise ja käsutamise üle otsustab eestkostja. Seega on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel määratud puudega inimese toetus individuaalne ja seotud konkreetset selle isikuga, kellele toetus on määratud. Õiguskantsler leidis, et Narva-Jõesuu hooldekodu tegevus teenust saavatele isikutele määratud puuetega inimeste toetuste kasutamisel ei olnud kooskõlas puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse eesmärgiga ning ei olnud seega õiguspärane. Hooldekodus teenust saaval isikul on õigus kasutada oma rahalisi vahendeid, milleks on ka puudega inimese toetus, täies ulatuses oma vajaduste rahuldamiseks ning hooldekodu peab seda isikule ka võimaldama. Õiguskantsler soovitas juhatusel muuta hooldekodus rahaliste vahendite kasutamise süsteemi viisil, mis tagaks igale teenust saavale isikule võimaluse kasutada talle määratud puudega inimese toetust täies ulatuses oma vajaduste rahuldamiseks.

Õiguskantsler kontrollis ülevaateastal Sotsiaalkindlustusametis isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava järgimist. (Kontrollkäik Sotsiaalkindlustusametisse, asi nr 7-7/101659.)

3. Töövaldkond

Töövaldkond hõlmab tööhõive ja tööturu küsimusi, töökeskkonna probleeme ning individuaalsete ja kollektiivsete töösuhete õigusliku regulatsiooni kujundamist.

Ülevaateperioodil jäi taas täitmata Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. a tegevusprogrammis sätestatud eesmärk kujundada välja tööõnnetus- ja kutseshaiguskindlustuse süsteem. Sellele, et tööõnnetus- ja kutseshaiguskindlustuse reform on endiselt läbi viimata, on õiguskantsler tähelepanu juhtinud nii oma 2006., 2007. kui ka 2008. a tegevuse ülevaates.⁹⁸ Asjakohast eelnõu ei ole aga kahjuks Vabariigi Valitsusele seni Sotsiaalministeeriumi poolt ikka veel esitatud.

Samuti on õiguskantsler eelmiste aastate tegevuse ülevaadetes⁹⁹ korduvalt viidanud, et nii toetusstreikide regulatsioon kui ka avaliku sektori streigireeglistik on vastuolus põhiseadusega. Vaatamata sellele ei muudetud nimetatud regulatsioone ka 2010. aastal.

Kui individuaalse tööõiguse reform on läbi viidud, siis kollektiivne tööõigus on pika perioodi vältel püsinud oluliste muutusteta. Valdkonda põhiliselt reguleerivad seadused – kollektiivlepingu seadus ja kollektiivse töötüli lahendamise seadus – on vastu võetud 1993. aastal ning kehtivad praeguseni oluliselt muutmata kujul. Õiguskantsleri hinnangul on hädavajalik kollektiivse tööõiguse ülevaatamine, korrastamine ja kaasajastamine. Samuti on pärast individuaalse tööõiguse reformimist muutunud senisest veelgi ebaselgemaks seosed individuaalse ja kollektiivse tööõiguse vahel ning ka kollektiivse tööõiguse koht õigussüsteemis laiemalt. Sellepärast on õiguskantsleri arvates tänuväärne, et Sotsiaalministeerium on alustanud laiaulatusliku kavaga, mille eesmärgiks on vaadata põhjalikult läbi ja analüüsida kogu olemasolevat kollektiivset tööõigust ning kaardistada kõik sellega seonduvad probleemid, et täiustada asjaomaseid õigusakte.

Kuigi õiguskantslerile esitatud töösuhete õigust puudutavate põhiseaduslikkuse järelevalve kaebuste arv oli ülevaateastal suhteliselt väike, võib täheldada, et 2009. aastal jõustunud töölepingu seadus (edaspidi TLS) ei ole veel põhjalikult juurdunud töösuhete poolte õigusteadvuses. Seetõttu esineb raskusi regulatsioonist arusaamisel ja selle tõlgendamisel. Tihti lähtutakse seejuures varem kehtinud TLS-i põhimõtetest ja rakenduspraktikast, mis võib aga viia ekslike järeldusteni. Näitena võib siin tuua õiguskantslerile laekunud avalduse, milles paluti kontrollida TLS § 105 lg 1 ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse (edaspidi ITVS) § 6 lg 2 kooskõla PS §-s 15 sätestatud igapäevase õigusega pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtu poole (Töölepingu ülesütlemine, asi nr 6-1/100319).

Avaldaja arvates seisnes vastuolu põhiseadusega selles, et PS § 15 annab igapäevase õiguse pöörduda kohtusse oma õiguste rikkumise korral, aga TLS § 105 lg 1 ja ITVS § 6 lg 2 kohustavad töötajat vaidlustama ülesütlemisavaldust, st pöörduma kohtusse juba enne oma õiguste tegelikku rikkumist. Seevastu pärast tegeliku

98 Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 246; õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 44.

99 Vt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 292-298; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 26-29; õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 248; õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 44.

rikkumise toimumist isikule enam kaebevõimalust ei jää, või on ajavahemik, mille jooksul tuleb otsustada kaebuse esitamise üle, väga lühike. Nimelt arvas avaldaja, et ülesütlemisavaldus ei tekita tegelikku õigussuhete muutumist, vaid on üksnes informatsioon selle kohta, millal, miks ja millisel alusel töösuhe lõpetatakse, töötaja õiguste tegelik rikkumine leidvat aset aga alles hetkel, mil tööleping lõpeb.

Võlaõiguse üldisi põhimõtteid aluseks võttes ei nõustunud õiguskantsler oma vastuses avaldaja väitega, et ülesütlemisavalduse esitamine on üksnes informatiivse iseloomuga toiming. Kättesaadud ülesütlemisavalduses sisaldub tööandja tahteavaldus, millega õigussuhe kujundatakse edaspidiseks nii töötaja kui tööandja enda jaoks siduvalt ümber. Seetõttu võib töötaja õigusi töösuhetes lugeda rikutuks juba õigusvastase ülesütlemisavalduse kättesaamise hetkest arvates, sest töölepingu faktiline lõppemine (st õigusvastase tagajärje saabumine) on ülesütlemisega üheselt ära määratud. Kokkuvõtvalt asus õiguskantsler seisukohale, et TLS §105 lg 1 ja ITVS § 6 lg 2 ei ole PS §-ga 15 vastuolus.

Samas võib õiguskantsleri hinnangul olla problemaatiline, et pärast uue TLS-i jõustumist pole üldisesse õigusteadvusesse veel jõudnud juurduda teadmine töösuhete lõpetamise vaidlustamise regulatsiooni muudatustest ning lepingu lõpetamine võib jääda töötaja kui töösuhete nõrgema poole poolt tahtaegselt vaidlustamata ainuüksi põhjusel, et ta pole kehtiva õigusega kursis. Seetõttu oleks otstarbekas täiendada TLS-is ülesütlemisavalduse sisule ettenähtud nõudeid sättega, mis näeks ette ülesütlemisavalduse vaidlustamise tähtaja ja korra tööandjapoolse ülesütlemise korral.

Ülevaateaastal tuli õiguskantsleril tegeleda ka avaldusega, mis seondub lennundustöötajate välislahetuse regulatsiooni lünklikkusega TLS-is ja selle rakendusaktides (Tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete välislahetuse päevaraha ja kuluhüvitised, asi nr 6-2/100637).

Vabariigi Valitsuse 25. juuni 2009. a määruse nr 110 "Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislahetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord" (edaspidi: määrus) § 1 lg 3 välistab määruse kohaldamise hüvitistele ja päevarahadele, mida makstakse tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele ja laevapere liikmetele. Avaldaja leidis, et nimetatud säte on kehtestatud määruse kehtestamiseks antud volitusnormide piire ületades. Nimelt on määrus kehtestatud TLS § 40 lg 3 ning tulumaksuseaduse § 13 lõike 3 p 1 alusel, kuid kumbki nimetatud normidest ei näe ette volitust kehtestada täiendavaid sisulisi piiranguid välislahetuse päevaraha maksmisele võrreldes seadusega ega välistada päevaraha maksmise teatud kutsealal töötavatele isikutele. Samuti oli avaldaja seisukohal, et määruse § 1 lg 3 rikub PS § 12 lõikest 1 tulenevat võrdse kohtlemise põhimõtet, kuna see kohtleb tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmeid päevarahade maksmise osas ebavõrdsetel teiste töötajatega.

Õiguskantsler analüüsis olukorda ja leidis esmalt, et kehtiva õiguse kohaselt tähendab lähetus töötaja poolt tööülesannete täitmist väljaspool töölepinguga ettenähtud töö tegemise kohta. Seega ei ole välistatud, et ka tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme viibimine välisriigis on käsitletav töölähetusena TLS-i tähenduses. Nimelt on see võimalik olukorras, kus tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikme töö tegemise koht on töölepingus määratletud kitsamalt kui territoorium, kus ta realselt oma tööülesandeid täidab. Sellisel juhul on tsiviilõhusõiduki meeskonnaliige TLS-i § 40 lg 2 alusel õigustatud saama kulude hüvitist ja päevaraha. Nimetatud õigused tulenevad seadusest ja PS § 3 lg-st 1 tuleneva seaduse prioriteedi põhimõtte kohaselt ei saa määrus neid välistada.

Edasi leidis õiguskantsler, et määruse § 1 lg 3 ei riku iseenesest volitusnormi piire, kuna volituse teostamisel ei pea määrusandja koondama kõiki volitusnormi alusel antavaid norme ühte määrusesse. Samas, kuna ükski Vabariigi Valitsuse määrus ei reguleeri vaidlusaluse määruse kohaldamisalas olevaid küsimusi tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete suhtes, on kujunenud olukord, kus TLS § 40 lõikest 3 ja tulumaksu seaduse § 13 lõike 3 punktist 1 tulenev volitusnorm ei ole määrusandja poolt täielikult realiseeritud. Õiguskantsler leidis, et selline Vabariigi Valitsuse tegevusetus määruse andmata jätmisel on vastuolus PS § 3 lõikest 3 tuleneva seaduse reservatsiooni põhimõttega.

Täiendavalt asus õiguskantsler seisukohale, et tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmetele lähetuskulude ja päevaraha maksmisega seonduvate küsimuste reguleerimata jätmine määrusandja poolt rikub ka lennundustöötajate PS § 12 lõikest 1 tulenevat võrdsuspõhiõigust ning PS § 13 lõikest 1 tulenevat õigust riigi kaitsele. Esimest sellepärast, et nimetatud töötajate gruppi on ilma mõistliku ja asjakohase põhjusega koheldud erinevalt võrreldes teiste töötajatega, kes täidavad oma tööülesandeid laial territooriumil, näiteks kaugsõiduautojuhtidega. Rikutud on ka tsiviilõhusõiduki meeskonnaliikmete õigus riigi kaitsele: tööalaste õiguste realiseerimist täpsustava korra kehtestamata jätmisega jätab riik inimesed ilma võimalusest oma õigusi efektiivselt realiseerida. Nimetatud põhiõiguste piiranguid ei välista ka asjaolu, et tekkinud lünka õiguslikus regulatsioonis on võimalik ületada, kohaldades määrust nende suhtes analoogia alusel.

Oma vastustes õiguskantsleri seisukohtadele nõustusid sotsiaalminister ja rahandusminister õiguskantsleriga selles, et tsiviilohusõiduki meeskonnaliikmete töölähetusega seotud kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise korra kehtestamata jätmine on põhiseadusevastane. Seetõttu pidasid ministrid vajalikuks töötada välja määruse muudatused koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

Ülevaateaastal pöördus õiguskantsleri poole ka avaldaja seoses küsimusega töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (edaspidi TTOS) § 12² lõike 1 alusel makstava haigushüvitise suuruse arvutamise korra põhiseaduspärasuse kohta (Puhkusetasude arvestamine, asi nr 6-2/100468). Viidatud TTOS sätte kohaselt maksab tööandja töötajale hüvitist haigestumise või vigastuse korral neljanda kuni kaheksanda kalendripäeva eest 70% TLS § 29 lõikes 8 sätestatud korras arvatud töötaja keskmisest töötasust.

TLS § 29 lõike 8 alusel on välja antud Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009. a määrus nr 91 “Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”. Avaldaja leidis, et nimetatud määruses on sätestatud kolm erinevat keskmise palga arvutamise korda: üldine kord vastavalt §-le 2, tööpäevatasu arvutamine vastavalt §-le 3 ja puhkusetasu arvutamine vastavalt §-le 4. Kõik need korrad võivad anda keskmise palga arvutamisel erinevaid tulemusi ning pole võimalik aru saada, millist neist tuleks haigushüvitise suuruse arvutamisel aluseks võtta.

Õiguskantsler pöördus eelkirjeldatud regulatsiooni õigusselguse küsimuses sotsiaalministri poole. Minister möönis, et TTOS ega määrus ei sisalda sõnaselget regulatsiooni selle kohta, kas tööandja poolt makstavat haigushüvitist tuleb arvutada tööpäeva- või kalendripäevapõhiselt ning teatas, et ta on alustanud määruse õigusselguse tagamiseks võimalike muudatuste analüüsimist ja ettevalmistamist.

Ülevaateaastal uuris õiguskantsler ka küsimust avaliku teenistuja koondamist reguleerivate TLS-i ja ATS-i sätete tõlgendamise ja rakendamise Tervisekaitseameti poolt (Koondamishüvitise maksmine Terviseametis, asjad nr 7-4/100369 ja 7-4/100396). Probleem tõusetas seoses uue TLS-i jõustumisega koondamise ajal (koondamisteade esitati 21.05.2009) ning alates 01.07.2009 kehtima hakanud õiguse tõlgendamisega. Kuni 31.06.2009 kehtinud ATS § 131 lg 1 p 4 kohaselt tuli ametnikule maksta teenistusest vabastamisel ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise tõttu hüvitisena 12 kuu ametipalk. Alates 01.07.2009 kehtiv ATS § 131 lg 1 p 4 näeb ette hüvitise suuruseks 10 kuu ametipalka. Samas sedastas TLS § 131 lg 2 teine lause, et töölepinguga seotud asjaoludele või toimingutele, mis on tekkinud või tehtud enne 2009. aasta 1. juulit, kohaldatakse senikehtinud seadust.

Kuna koondamiskäskkirja koostati 24.07.2009, asus Terviseamet seisukohale, et kohaldada tuleb mitte kuni 30.06.2009, vaid sellel hetkel kehtinud ATS § 131 lg 1 p 4. Samuti leiti, et TLS § 131 lg 2 avalikule teenistusele ei laiene.

Õiguskantsler Terviseameti seisukohaga ei nõustunud. Kuna alates 01.07.2009 sätestab ATS § 13 sõnaselgelt, et töösuhteid reguleerivad seadused laienevad ametnikele ja abiteenistujatele niivõrd, kui võrd ATS-i enda või avalikku teenistust reguleerivate eriseadustega ei sätestata teisiti, laieneb alates 01.07.2009 avalikule teenistusele ka TLS § 131 lg 2. Oluline on silmas pidada ka ATS § 58, mis näeb ette ametniku ja töötaja võrdse kohtlemise ulatuses, milles seadusega ei ole kehtestatud erisust. Antud juhul erisust seadusega kehtestatud ei ole.

Õiguskantsler tegi Terviseametile ettepaneku muuta 24.07.2009 välja antud koondamiskäskkirja viisil, mille alusel maksta koondamishüvitisena välja kogu kuni 30.06.2009 kehtinud ATS-i § 131 lg 1 punktis 4 ettenähtud hüvitis 12 kuu ametipalga ulatuses ehk siis täiendavalt kahe kuu ametipalk.

Terviseamet õiguskantsleri ettepanekuga ei nõustunud ning kordas oma seisukohta, mille kohaselt ei võimalda kehtivad õigusnormid täiendada koondamishüvitise maksmist. Terviseameti seisukohalt on olukord lahendatav lähtudes olemasolevatest seadustest ilma neid täiendavalt tõlgendamata. Ameti hinnangul tõlgendas õiguskantsler seadust nii, nagu see võib olla õiglasem. Terviseameti peadirektori sõnul tõlgendavad seadusi aga vaid seadusandja ja kohus, kuid Terviseametil see õigus puudub.

Arvestades, et õiguskantsleril puudub õigus sundida järelevalvealust asutust tema ettepanekut täitma, lõpetas ta küsimuse edasise uurimise soovitud tulemust saavutamata. Siiski pidas õiguskantsler vajalikuks saata Terviseametile täiendav kiri, milles selgitas, et ka Terviseametil on kohustus alati enne seaduse rakendamist seda tõlgendada, kuna see on õiguse rakendamise vältimatuks eeltingimuseks. Seejuures ei piisa üksnes õigusnormi grammatilisest tõlgendamisest (sõnastusest), vaid õiguse sätte ja mõttega kooskõlas oleva üksikotsuse langetamiseks tuleb arvestada kogu õigussüsteemiga, sh arvestada seadusandja tahet normide

vastuvõtmisel ning otsida normide eesmärki otsuse langetamise ajahetkel. Kindlasti ei ole õiguse tõlgendamine üksnes kohtu ja seadusandja monopol, vaid suurem osa õiguse tõlgendajatest ongi täidesaatva võimu esindajad seadusandja tahet ellu viies ning üksikotsuseid langetades ehk õigust rakendades.

Õiguskantsler kontrollis ülevaateastal Tööinspeksioonis ja Töötukassas isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava järgimist.

Kontrollkäik Tööinspeksiooni, asi nr 7-7/100147

Kontrollkäik Töötukassasse, asi nr 7-7/100267

4. Tervisevaldkond

Aastal 2010 alustas õiguskantsler menetluse 54 tervisevaldkonnaga seonduvas asjas. See arv sisaldab nii isikute pöördumisi konkreetsetel põhiõiguste rikkumise kahtluse juhtudel, õigusaktide põhiseaduslikkuse järelevalvet kui ka õiguskantsleri poolt omal initsiatiivil algatatud tegevusi mitmetes valdkondades, muuhulgas ka piinamise ennetamise valdkonnas (tervishoiuteenuseid osutavate kinniste asutuste kontroll).

Aastal 2010 jätkus tervisevaldkonna rahastamine eelmiste, majanduskasvu aastatega võrreldes vähendatud mahus. Tervisevaldkonnas osutatud teenuste eest ei tasutud mitte kulupõhise, vaid vähendatud hinnakirja kohaselt. Selline olukord tõi tervishoiuteenuse tarbijate jaoks kaasa mure pikenenud järjekordade ning teenuste kättesaadavuse vähenemise, muuhulgas ka suurenenud omaosaluse pärast. Nii puudutasid esitatud avaldused näiteks taastusraviteenuste kättesaadavust, puuetega laste juurdepääsu terviseteenustele, kodakondsuseta üliõpilaste ravikindlustust¹⁰⁰, töötute ravikindlustust jne. Samas tuleb kahetsusega välja tuua, et õiguskantsleri poole pöördui aastal 2010 endiselt ka Sotsiaalministeeriumi haldusalas endiselt esinevast haldussuutmatusest tulenevast isikute pöördumistele mittevastamisest tulenevalt ning ka seoses väga pikalt venima jäänud menetlustega, muuhulgas ka õigusaktide muutmise ja probleeme valmistab isikutele ka ette nähtud õiguskaitsevahendite ebapiisavus (kohtumenetlus sundravi korral, õigustest teavitamine tervishoiuteenuste tarbimisel, tervishoiuteenuse kvaliteedi kontrolli efektiivsus).

Vähenenud tulubaas suunas tervishoiuteenuse osutajaid leidma alternatiivseid rahastamisallikaid, rõhudes ka seadusandja kohustustele tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse tagamisel.

Ülevaateastal pöördus õiguskantsleri poole avaldaja seoses riigi poolt hambaraviteenuse osutajatele pandud kohustusega liituda tervise infosüsteemiga, kandes ise kõik sellega seoses tekkivad kulud (Hambaarstide kohustus liituda e-tervisega, asi nr 6-1/101583). Lisaks tunti muret, et elektroonilise dokumenteerimiskohustuse mittetäitmine võib tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt kaasa tuua tervishoiuteenuse osutamiseks vajalikust tegevusloast ilma jätmise. Samas ei ole tervise infosüsteemi lahenduste välja töötamisel arvesse võetud stomatoloogiliste teenuste eripära. Menetluse raames toimus mitmeid kohtumisi avaldaja, kutseliitude, terviseinfosüsteemi haldaja ning Sotsiaalministeeriumi esindajate vahel. Kokkuvõtlikult rõhutas ministeerium, et tervishoiuteenuste osutamise dokumenteerimine on absoluutne ning mitmetest erinevatest õigusaktidest tulenev kohustus, millest kõrvale kaldumine ei ole võimalik. Elektroonilise dokumenteerimise üldine kasutuselevõtt aitab patsientidel saada selgemat ülevaadet endale osutatud teenustest, terviseprofiilist jne. Samuti muutub andmevahetus erinevate erialade spetsialistide vahel tunduvalt efektiivsemaks, tuues lõppastmes kaasa isikutele osutatavate tervishoiuteenuste kohasuse kasvu. Täpsustada tuleks ülesvõtete kättesaadavuse tagamise süsteemi ning standartida hambastaatuse kaart, hambaravikaart ja ortodontiakaart. Lisaks mõõnis sotsiaalminister, et e-tervise regulatsiooni tuleks täiendada selliselt, et andmete kogumine ei oleks teenuse osutajatele liigselt koormav ning riigile oleks tagatud tervishoiualaste otsuste tegemiseks ja kvaliteedialaseks järelevalveks vajalikud andmed. Selleks on vajalik luua andmete sisestamiseks lihtne ja täiendavaid kulutusi mitte tekitav infosüsteem ehk arstiportaal, mille haldamise ja arendamise ülesanne on Eesti E-tervise Sihtasutusel. Tervise infosüsteemi muutmisel teenuseosutajate vajadustele vastavaks konsulteeritakse ka tervishoiuteenuse osutajate esindusorganisatsioonidega ning sellises protsessis on võimalik osaleda ka avaldajal. Õiguskantsler ei tuvastanud käesolevas asjas õigusaktide vastuolu põhiseadusega ning lõpetas seetõttu menetluse. Samas jälgib õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi edasist tegevust tervise infosüsteemi kohaldamisel hambaraviteenuse osutajate vajadustele vastavaks.

Õiguskantsleri poole pöördus 2011. a ka avaldaja, kes juhtis tähelepanu võimalikele probleemidele steriliseerimise korralduses ning sellest tulenevatele vaba eneseteostuse õiguse kaheldava õiguspärasusega piirangutele (Steriliseerimise piirangud, asi nr 6-1/101565). Raseduse katkestamise ja steriliseerimise seaduse (edaspidi RKSS) kohaselt võib meessoost isik lasta end steriliseerida vaid juhul, kui tal on kas kolm last, ta

100 Tähtajalise elamisloaga üliõpilase ravikindlustuskaitse, asi nr 6-1/100412.

on vähemalt 35aastane või tema haigus või tervisega seotud probleem takistab lapse kasvatamist. Avaldaja arvates on selline regulatsioon iseloomult piirav PS §-s 19 toodud õiguse vabale eneseteostusele suhtes. Sotsiaalminister nõustus piirangu põhjendamatuslega. Ministeeriumis valmistati ette ning saadeti seadusandjale vastuvõtmiseks seaduse muutmise eelnõu, millega muudetakse RKSS § 20 selliselt, et enda steriliseerida laskmise õigus antakse igale täisealisele isikule, kes on andnud selleks informeeritud nõusoleku vastavalt RKSS-is ja võlaõigusseaduses sätestatule.

Kokkuvõtlikult võib sedastada, et tervisevaldkonna õigusliku regulatsiooni parandamisel ja ajakohastamisel oli riigipoolne aktiivsus 2010. a madal. Lahendust ei leidnud pikka aega püsinud probleemid, näiteks psühhiaatrilise abi korralduse ebapiisav regulatsioon, apteegiteenuse osutajatele kehtestatud tegevuspiirangute küsimus, ravikindlustuseta isikutele tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamine jne. Õiguskantsler on neile probleemidele korduvalt seadusandja tähelepanu juhtinud ning kajastanud nimetatud valdkondi täpsemalt ka eelmiste aastate tegevuse ülevaadetes. Lisaks on selge, et tervise infosüsteem koos oma erinevate osistega ei ole käivitunud ettenähtud korras. Lisaks tehnilistele probleemidele on ilmnunud, et hoolimata pikast ettevalmistusajast on süsteem ka sisuliselt puudulik ning ei arvesta täielikult erinevate teenuseosutajate ja patsientide vajadusi.

5. Lapse õiguste valdkond

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

Sotsiaalministeeriumi arengukavas aastateks 2010–2013 käsitlevad lapse õigustega seotud eesmärke meetmed 3.1 ja 3.2, mille järgi on seatud aastani 2013 järgmised põhieesmärgid: lastega kaubitsemise vastaste tegevuste elluviimine, lastele suunatud hoolekandeteenuste arendamine, lapse õiguste tagamiseks poliitika kujundamine ja lastekaitse süsteemi tõhustamine, eelduste loomine reproduktiivtervise ja imikute tervise paranemiseks, laste tervise ja arengu jälgimise parandamine, tingimuste loomine laste ja noorte tervise kaitseks.¹⁰¹

2010. aastal saab positiivse arenguna välja tuua Sotsiaalministeeriumi edusammud lapse õiguste tagamisele suunatud poliitika kujundamisel. Edusammudest suurim on 20.09.2010 algatatud laste ja perede arengukava 2011–2020 koostamise protsess. Samas on aga õiguskantsler oma mitmes eelnevas tegevuse ülevaates konstateerinud vajadust kontseptsiooniliselt täiesti uue lastekaitse seaduse järele praeguse ülimalt deklaratiivse ja raskesti rakendatava regulatsiooni asemel. Uus seadus peaks kujunema töövahendiks kohaliku omavalitsusüksuse lastekaitsetöötajatele ning juhendmaterjaliks nii lapsevanematele, lastega töötavatele isikutele kui ka kõikidele teistele lastega kokkupuutuvatele isikutele. Nendele põhimõtetele vastava lastekaitse seaduse koostamist alustati juba 2005. aastal, kuid siiani ei ole tulemusteni jõutud.

Jätkuva positiivse suunana Sotsiaalministeeriumi tegevuses võib 2010. aastal välja tuua asenduskoduteenuse edasiarendamise ja uute peremajade ehitamise. Samuti on tervitatav Sotsiaalministeeriumi osalemine laste internetiturvalisuse programmis koos Lastekaitse Liiduga.

2009. aastal käivitunud üleriigilisele laste abitelefoni 116 111 lisandus 2010. aastal kadunud laste abitelefoni 116 000. Laste abitelefoni võimaldab kõigil isikutel operatiivselt teatada abivajavast lapsest, tagab saadud info edastamise vastavatele spetsialistidele ning pakub lastele ja lastega seotud isikutele esmast sotsiaalset nõustamist ja vajadusel kriisinõustamist. Kadunud laste telefonil pakutakse esmast tuge ja teavet, kuidas käituda, kui laps on kadunud. Mõlemale telefonile võib pöörduda ööpäev läbi ja tasuta.

Nagu eelmisel ülevaateperioodil, nii olid ka 2010. aastal õiguskantsleri erilise tähelepanu all sõltuvushäiretega lapsed. Teostamiseks järelevalvet sõltlastest alaealiste põhiõiguste ja vabaduste tagamise üle, viis õiguskantsler läbi kontrollkäigud mõlemasse käesoleval hetkel sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust osutavas asutusse.

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

Nimetatud asutuste tegevuse vastavust seaduses sätestatud nõuetele on aga keeruline kontrollida olukorras, kus siiani puuduvad riiklikud teenusekirjeldused ja nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajatele. Seaduse tasemel on reguleerimata, millist abi on rehabilitatsiooniteenusele suunatud lapsel õigus saada (tervishoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused, haridus). Puuduvad kohustuslikud nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajale (nõuded ruumidele, personalile, programmis või teenusel osalevate laste arv jne). Samuti on reguleerimata, kas ja mil määral on rehabilitatsiooniteenuse osutajal õigus laste põhiõigusi teenuse osutamisel piirata, kui see osutub rehabilitatsiooniprotsessi tulemuslikkuse jaoks hädavajalikuks. Nimetatud probleemile juhtis õiguskantsler seadusandja tähelepanu juba eelmisel ülevaateperioodil. Nimelt pöördus õiguskantsler 15.09.2009 Riigikogu poole ettekandega, milles juhtis Riigikogu tähelepanu kõnealusele probleemile ning palus võimalikult kiiresti välja töötada sõltuvushäiretega lastele mõeldud rehabilitatsiooniasutuse kontseptsioon ning asjakohane regulatsioon.

Eeltoodust tulenevalt oli õiguskantsleri prioriteediks 2010. aastal järelevalve alaealistele sõltlastele rehabilitatsiooniteenuse osutamise õigusliku regulatsiooni väljatöötamise üle, mistõttu osalesid õiguskantsleri esindajad Sotsiaalministeeriumis vastava kontseptsiooni väljatöötamiseks moodustatud töögrupi tegevuses. Paraku ei olnud ministeerium 2010. aasta lõpuks kontseptsiooni lõppversiooni välja töötanud ega esitanud ka seaduseelnõu, mis looks alaealistele sõltlastele ööpäevaringse rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks vajaliku õigusliku raami.

Kontrollkäik Jõhvi Noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusesse toimus omaalgatuslikult ja ette teatamata (Kontrollkäik ja järelkontrollkäik Jõhvi Noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusesse, asi nr 7-9/100585). Õiguskantsleri tuvastatud peamised puudused keskuse töökorralduses olid järgmised: lastelt ei küsitud enne teenusele võtmist nende teadlikku nõusolekut, laste õigust sõnumisaladusele ja eraelu puutumatusse piirati seadusliku aluseta, laste elamistingimused olid askeetlikud ning vaba aja sisustamise võimalused piiratud. 2010. aasta viimastel päevadel läbiviidud järelkontrollkäigul selgus, et asutus oli suurema osa õiguskantsleri soovitustest ja ettepanekutest täitnud.

2010. aastal toimus ka järelkontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse. Kontrollimisel selgus, et keskus oli peamised 2009. aastal toimunud kontrollkäigu (Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse, asi nr 7-8/090336) järel tehtud soovitused ja ettepanekud ellu viinud. Kontrollkäikude põhjalikum käsitlus on esitatud käesoleva ülevaate 3. osas.

Kokku oli 2010. aastal õiguskantsleri menetluses 45 asja, mis olid seotud lapse õiguste ja vabaduste tagamisega. Neist enamik (31 menetlust) puudutas sotsiaalvaldkonda, ülejäänud aga haridust (õiguskantsleri haridusvaldkonda puudutavat tegevust on käsitletud ülevaate Haridus- ja Teadusministeeriumi puudutavas peatükis, Kaagvere Erikooli kontrollkäiku puudutavat ülevaate 3. osas). Kolmandikul juhtudest kontrollis õiguskantsler õigusaktide põhiseaduspärasust, kolmandiku puhul riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste tegevuse õiguspärasust ning ülejäänud avaldused lükkas õiguskantsler tagasi (nt pädevuse puudumise vms tõttu).

Sotsiaalvaldkonda puudutavatest asjadest oli enamik seotud kas lapse eestkoste- ja hooldusküsimustega või erinevate sotsiaaltoetustega. Esimesel juhul oli kõige teravamaks probleemiks, et eestkosteasutused ei järelevalve lapse eraldamisel vanematest alati seaduses sätestatud nõudeid. Näiteks Tartu Linnavalitsus pöördus kohtusse alles pool aastat pärast lapse eraldamist vanemast, kuigi oleks pidanud seda vastavalt tol hetkel kehtinud perekonnaseaduse § 53 lõikele 2 tegema 10 päeva jooksul (Lapse eraldamine vanematest, asi nr 7-5/100287). Tartu linn vabandas avaldaja ees. Lasnamäe Linnaosa Valitsus aga ei põhjendanud oma otsust laps vanemast eraldada, eirates nii haldusmenetluse seaduse § 56 lõikeid 1-3 (Vastsündinud lapse elamine vanglas koos emaga, asi nr 7-5/100102). Tallinna linn edastas selgitused haldusaktile esitatavate nõuete kohta kõikidele linnaosa valitsustele.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames tuli õiguskantsleril analüüsida, kas sotsiaalministri 20.12.2000 määrus nr 85 "Lastekodus, koolkodus või noortekodus elava lapse ajutiselt perekonda andmise nõuded", eriti määruse § 10 lg 2, on kooskõlas põhiseadusega asenduskoduteenusel viibiva täiskasvanud isiku liikumisvabaduse piiramisel (Asenduskoduteenusel viibiva täiskasvanud isiku liikumisvabadus, asi nr 6-3/100457). Õiguskantsler leidis, et probleemid on saanud alguse sotsiaalministri määruse mitmetitõlgendatavusest, mille alusel on justkui võimalik piirata asenduskoduteenusel viibiva täiskasvanud teovõimelise isiku liikumisvabadust kui põhiõigust seadusliku aluseta. Oma märgukirjas sotsiaalministrile soovitas õiguskantsler määramises sätestatud tõlgendada ja eemalviibimise reguleerimiseks kohaldada vaid siis, kui osapooled (perekond ja teenusel viibiv täiskasvanud isik) on sellega nõus.

Toetuste osas oli avaldajatel küsimusi eelkõige kohalike omavalitsuste poolt makstavate sotsiaaltoetustega. Kõige rohkem kaebusi laekus seoses kohaliku omavalitsuse eelarvest makstavate sünnitoetustega – kokku 8 kaebust kaheksast erinevast kohaliku omavalitsuse üksusest analoogse tingimuse kohta. Nimelt vaidlustasid pöördudes paljudes kohalikes omavalitsusüksustes sünnitoetuse saamiseks sätestatud tingimuse, et mõlemad lapse vanemad peavad lapse sünni hetkel olema selle kohaliku omavalitsuse elanikud rahvastikuregistri andmete alusel. Kuna esimene sellesisuline kaebus laekus Tallinna linna vastava määruse kohta, siis analüüsis õiguskantsler nimetatud tingimuse põhiseaduslikkust Tallinna linna näitel. Analüüsi tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määrusega nr 13 kehtestatud “Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra” punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 on põhiseadusega vastuolus osas, milles need seavad lapse sünnitoetuse saamise sõltuvusse lapse mõlema vanema elukohas lapse sünni hetkel. Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavolikogu esimehel ettepaneku nimetatud sätted põhiseadusega kooskõlla viia. Tallinna Linnavolikogu esimees õiguskantsleri ettepanekuga ei nõustunud, mistõttu pöördus õiguskantsler 28.10.2010 Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005. a määrusega nr 13 kehtestatud “Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise korra” punkti 3.1 lause 1, punkti 3.2 lause 2 ja punkti 3.5 lause 1 kehtetuks (Sünnitoetuse maksmine Tallinnas, asi nr 6-4/091894).

Kohalike omavalitsuste poolt makstavate sotsiaaltoetuste osas võib teise näitena välja tuua Saku vallas kehtestatud regulatsiooni lapsehoiu toetuse saamiseks. Nimelt kehtis Saku vallas kord, mille kohaselt vanemal tekkis õigus lapsehoiu toetusele alles lapse 2-aastaseks saades. Õiguskantsleri järelevalvemenetluse kestel muutis Saku vald antud sätet, seades õiguse lapsehoiu toetusele sõltuvusse vanemahüvitise maksmise perioodi lõppemise ajast.

XIII. VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

1. Üldiseloostus

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

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

Õiguskantsleri pädevust silmas pidades tuleb 2010. aasta jooksul toimunud riigisisest isikute põhiõigusi ja -vabadusi mõjutavatest arengutest kõige olulisemana välja tuua, et Eestist sai alates 09.12.2010 Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) täisliige.¹⁰² Eesti avab OECD peakorterit juures Pariisis ka alalise esinduse. Eelkõige võib sellest loota ettevõtluskeskkonna paranemist.¹⁰³

ÜRO rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee esitas Eestile oma ülevaate ja soovitused rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise konventsiooni rakendamiseks,¹⁰⁴ milles viidatakse mitmetele probleemidele – nt keelenõuete rakendamine ja kodakondsuseta isikute suur arv (vastused komitee poolt väljatoodud probleemidele on Välisministeeriumis koostamisel). Samas on komitee hinnang Eesti integratsioonipoliitikale üldiselt tunnustav (tuues esile nii Eesti lõimumiskavasid, rahvusvahemustega konsulteerimise mehhanisme kui ka kultuurilise mitmekesisuse tunnustamist hariduses). Samuti tunnustab komisjon Eesti võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmist.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) langetas 2010. aastal Eesti suhtes kaks sisulist otsust: ühes asjas leiti üks rikkumine ning teises kaebuses rikkumist ei tuvastatud.¹⁰⁵

04.11.2010. a otsuses *Tarkov jt vs Eesti* (kohtuasi nr 14480/08 ja 47916/08) leidis EIK, et Eesti ei ole Vene erusõjaväelaste omandiõigust rikkunud ega neid diskrimineerinud (EIÕK art 14 koostoimes 1. protokolliga artikliga 1), sest Vene erusõjaväelaste pensionid alluvad eriregulatsioonile. Kohus võttis arvesse Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahel 1994. a sõlmitud kokkuleppe “Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimuses Eesti Vabariigi territooriumil” ajaloolist konteksti ning seda, et erusõjaväelased teadsid juba Eestisse jäämise otsuse tegemisel tulevikus Eesti pensioni saamise tingimusi.¹⁰⁶

04.02.2010 otsust *Malkov vs Eesti* on lähemalt kirjeldatud Justiitsministeeriumi valitsemisala peatükis.

2010. aastal algatas õiguskantsler 7 menetlust Välisministeeriumi valitsemisala puudutavates küsimustes, millest sisuliselt menetles kahte. Ühe alustatud menetluse suhtes ei jõudnud õiguskantsler ülevaateasta jooksul lõppseisukohta kujundada, teise osas tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseadusega ning tegi välisministrile ja justiitsministrile ettepaneku määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks (Välis- lähetusse saadetud teenistuja lapse koolituskulude hüvitamine, asi nr 6-2/100827).

102 Eesti kutsuti liitumisläbirääkimistele 2007. aastal, 2010. aasta kevadel allkirjastati Eesti ühinemisleppe OECDga. 14.11.2010 ratifitseeris Riigikogu OECDga ühinemiseks vajaliku Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni 14.12.1960. a konventsiooni.

103 Selles kontekstis tasub veel äramainimist, et Välisministeerium avas oma kodulehel välisurgudele pürgivate ettevõtjate paremaks teavitamiseks uue alajaotuse „Äridiplomaatia“, kust on võimalik leida infot selle kohta, kuidas Välisministeerium ja Eesti välisesindused saavad abistada ekspordivõimaluste realiseerimisel. Vt täpsemalt <http://www.vm.ee/?q=taxonomy/term/244>.

104 Vt http://www.vm.ee/sites/default/files/CERD-komisjoni_loppjareldused_%20ES...

105 Kokku registreeris Euroopa Inimõiguste Kohus 2010. aastal 265 Eesti vastu esitatud kaebust ning ilma Eesti valitsusele vastamiseks saatmiseta tunnistas vastuvõetamatuks 183 kaebust. – Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. aasta ülevaade. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010_Annual_ReportJanuary2011prov2.pdf.

lk 128. Lisaks tegi EIK 2010. aastal viis otsust Eesti vastu esitatud kaebuste vastuvõetavuse kohta: kolm kaebust tunnistas tervikuna vastuvõetamatuks, kahel juhul tunnistas kohus kaebuse osaliselt vastuvõetamatuks, kuid teatud väidete osas edastas Eestile vastamiseks. Kõik Eestit puudutavad lahendid on tõlgituna kättesaadavad Välisministeeriumi veebilehel: <http://www.vm.ee/?q=et/taxonomy/term/229>.

106 Kaebajad taotlevad asja edasisaatmist 17 kohtunikust koosnevale suurkojale. Asi võetakse suurkoja menetluse üksnes siis, kui see tõstatab olulise, konventsiooni või selle protokollide tõlgendamist või kohaldamist käsitleva või üldise tähtsusega küsimuse.

3. OSA

ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA

I. SISSEJUHATUS

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

Õigus mitte olla piinatud, julmalt, ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud või karistatud (edaspidi nimetatud ka väärkohtlemine) on lisaks ÜRO inimõiguste deklaratsioonile kajastamist leidnud nii ülemaailmsetes kui ka regionaalsetes inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes dokumentides, nt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 7, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklis 3, piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioonis, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 4 jne. Eraldi võib esile tõsta vastavateemalise n-ö erikonventsiooni – ÜRO poolt 10.12.1984 vastuvõetud ja 26.06.1987 jõustunud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni, mis jõustus Eestis suhtes 20.11.1991.

Mõistagi on piinamise keeld ära nimetatud ka riikide põhiseadustes, nt Eestis PS §-s 18, mille järgi ei tohi kedagi piinata, julmalt või väärikust alandavalt kohelda ega karistada.

Piinamine on üks väärkohtlemise vorme julma, ebainimliku või väärikust alandav kohtlemise või karistamise kõrval. Range piiri tõmbamist erinevate väärkohtlemise vormide vahel ei ole praktikas üldiselt peetud siiski vajalikuks ning eristamine sõltub paljude asjaolude koostoimest – väärkohtlemise olemusest, eesmärgist, karmusest ning konkreetse juhtumi asjaoludest (nt kannatanu sugu, vanus, tervislik seisund; raskendavate asjaolude koostoime jms).¹⁰⁷ ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni art 1 järgi tähendab piinamine tegevust, millega inimesele tahtlikult tekitatakse tugevat füüsilist või vaimset laadi valu või kannatust,

- et saada sellelt isikult või kolmandalt isikult teavet või ülestunnistusi;
- et karistada teda teo eest, mille on toime pannud tema ise või kolmas isik või mille toimepanemises teda kahtlustatakse;
- et hirmutada teda või kolmandat isikut või et neid millekski sundida
- või mis tahes diskrimineerimisel rajaneval põhjusel,

kui sellise valu või kannatuste tekitajaks on ametiisik või muu isik, kes täidab ametiisiku ülesandeid, või kui seda tehakse nende kihutusel või nende väljendatud või vaikival nõusolekul.

Seega koosneb mõiste “piinamine” kolmest elemendist: 1) füüsilist või vaimset laadi valu või kannatuste tekitamine (objektiivne koosseis); 2) tahtlikkus ja teatud kindel eesmärk (subjektiivne koosseis); 3) toimepanija seotus avaliku võimuga.

Kui vaadata Eestis täna kehtivat karistusseadustikku, siis rahvusvaheliste organisatsioonide (nt Piinamisvastase Komitee¹⁰⁸ hinnangul ei vasta KarS §-s 122 sätestatud piinamise koosseis eeltoodud mõistele. Justiitsministeerium on lubanud karistusseadustiku muutmise vajadust 2011. aastal analüüsida.¹⁰⁹

Kui küsida eurooplaselt, kas piinata või muul viisil väärkohelda võib, on ilmselt esmane reaktsioon vastuseks “ei”. Arenenud riikides on tavainimese arusaam ametivõimudepoolsest piinamisest või muul viisil väärkohtlemisest kui millestki, mis leidis aset minevikus või mis täna päeval võib toimuda vaid tsiviliseerimata ühiskondades. Need seonduvad millegi metsikuga – millegagi, mida tsiviliseeritud, kultuurised ja “intelligentsemad” riigid enam ei tee. Kui aga kirjeldada näiteks Saksamaal aset leidnud ja ka Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt analüüsitud lapse röövimise kaasust, kus politseinik ähvardas kurjategijat piina-

¹⁰⁷ Vt pikemalt väärkohtlemise vormide eristamise kohta Õiguskantsleri 2008. aasta ülevaade, lk 53 jj. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=307>. Selgitused jms asjakohased viited on kättesaadavad ka õiguskantsleri koduleheküljel. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=192>.

¹⁰⁸ Conclusions and recommendations of the Committee against Torture. Estonia. 19.02.2008, CAT/C/EST/CO/4, p 8; Concluding observations of the Human Rights Committee. Estonia. 04.08.2010, CCPR/C/EST/CO/3, p 7. Kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/?q=node/10128>.

¹⁰⁹ Replies of the Government of Estonia to the list of issues (CCPR/C/EST/Q/3) to be taken up in connection with the consideration of the third periodic report of Estonia (CCPR/C/EST/3). 03.05.2010, CCPR/C/EST/Q/3/Add.1, p 66.

misega, et päästa röövitud süütu lapse elu,¹¹⁰ või konstrueerida näide riigi kätte langenud terroristist, kelle kohta on teada, et ta valdab teavet planeeritava kümneid, kui mitte sadu ohvreid kaasa toova terroriakti kohta, võib vastus olla teistsugune. Vähemasti panevad need näited vastajat pikemalt järele mõtlema ja endas kahtlema.

Ebaselgust võib suurendada ka selge piiri puudumine piinamise ja teiste väärkohtlemise vormide vahel. Nii võib tavaestlases hämmastust tekitada fakt, et ka Eesti Vabariik kui end demokraatlikuks õigusriigiks pidav riik on rikkunud EIÖK artiklit 3, mida tuntakse kui piinamise ja muu väärkohtlemise vormide keeldu sätestavat normi. Euroopa Inimõiguste Kohus on kahel korral tunnistanud Eesti riigi eksimust viidatud sätte vastu.¹¹¹

Seetõttu on eriti oluline, et riigid teadvustaksid väärkohtlemise vastu võitlemise vajalikkust ning väärkohtlemise ennetamise, sh ametivõimude ja ka laiema avalikkuse sellealase teadlikkuse tõstmise olulisust. Üheks selliste jõupingutuste väljenduseks rahvusvahelisel tasandil on 18.12.2002. a vastu võetud ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll. Eesti Vabariik kirjutas fakultatiivsele protokollile alla 21.09.2004. a ning see jõustus Eesti suhtes 17.01.2007. a.

Protokolli eesmärk on näha ette sõltumatute rahvusvaheliste ja siseriiklike asutuste korrapärased külastused kinnipidamiskohtadesse, et ennetada väärkohtlemist. Selleks on dokumentis sätestatud kinnipidamiskohti korrapäraselt külastavate asutuste kahetasandiline süsteem – esiteks rahvusvaheliselt piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomitee (ingl.k. *Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* ehk lühendatult SPT¹¹²) moodustamine ning teiseks osalisriigi poolt vähemalt ühe külastusi tegeva riigisisese institutsiooni loomine, nimetamine või tagamine (ingl.k. *national preventive mechanism* ehk lühendatult NPM).

Eestis täidab riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007 õiguskantsler.

Protokolli kohaselt on kinnipidamiskohtadeks kõik kohad, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus kas avalikku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul (art 4 lg 1). Seejuures tähendab mõiste “vabaduse võtmine” kohtu-, haldus- või muu ametiasutuse korraldusel isiku mis tahes vormis kinnipidamist, vangistust või paigutamist riikliku või eraõiguslikku järelevalveasutusse, kust isikul ei ole lubatud oma tahte kohaselt lahkuda (art 4 lg 2). Teisisõnu, kinnipidamisasutuseks on lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused sõltumata nende omandivormist, kus viibivate isikute vabadus on avaliku võimu korraldusel, toetusel või nõusolekul piiratud ning kust isikul ei ole lubatud oma tahte kohaselt lahkuda. Seega ei ole kinnipidamiskohaks mitte üksnes vangla või arestimaja, vaid ka kinnine osakond psühhiaatriaiglas, hooldekodus jms.

Kinnipidamiskoha ja nn avatud asutuse vahel piiri tõmbamine ei ole praktikas alati sugugi lihtne. See võib lõppastmes sõltuda konkreetsest faktist – piltlikult, kas asutuses võetakse seal viibijatelt vabadus, lukustades nende tahte vastaselt palatite ja/või välisüksed, ohjeldades neid eraldamisruumis vms. Õiguskantsleri praktikas nimetatakse taolisi piiripealseid asutusi “OPCAT kahtlusega asutusteks”. Käesolevas 3. osas on näiteks ära toodud varjupaigataotlejate vastuvõtu keskus ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametiruumid, mis on nn OPCAT kahtlusega asutused, kuid mille osas selgus kontrollkäigu ajal, et tegu ei ole üldjuhul (vähemasti kontrollimise hetkel) kinnipidamiskohaga protokolli mõttes. Samas nn OPCAT kahtlusega hooldekodude kontrollkäike, mille suhtes selgus kontrollimisel, et tegu on nn avatud asutusega, on kirjeldatud siiski ülevaate 2. osas Sotsiaalministeeriumi all.

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

Konkreetset aastal õiguskantsleri poolt kontrollitavate kinnipidamiskohtade valiku aluseks on kontrollkäikude eest vastutavate nõunike poolt läbi arutatud ja kokku lepitud kriteeriumid. Nende pinnalt töötatakse igal aastal välja aastane tööplan, kus otsustatakse, milliseid asutusi kontrollida, kontrollkäikude toimumise aeg ja liik (s.o etteteatatud või etteteatamata) ning see, kas ja milliseid eksperte on vaja kontrollkäikudele

110 Vt pikemalt E. Hilgendorf. Piinamine õigusriigis. – *Juridica* 2004, nr 10, lk 661 jj; W. Gropp. Füüsilise jõu kasutamise õiguslikud alused. Daschneri kaasus ja Saksamaa lennuohutusseadus. – *Juridica* 2007, nr 2, lk 75 jj; Euroopa Inimõiguste Kohtu 30.06.2008 ja 01.06.2010. a otsused asjas nr 22978/05, Gäfgen vs. Saksamaa; .

111 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005. a otsus asjas nr 64812/01, Alver vs. Eesti; 02.07.2009. a otsus asjas nr 41653/05, Kotšetkov vs. Eesti. Otsuste eestikeelsed tõlked on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://www.vn.ee/?q=node/9121#sisu>.

112 Kodulehekül on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm>.

kaasata. Mõistagi koostatakse plaan arvestusega, et jääks võimalus teha ka *ad hoc* kontrollkäike. Konkreetsete kontrollitavate asutuste valikut on alljärgnevalt iga asutuse liigi juures eraldi põhjendatud ning nendeks võis olla nt vajadus kontrollida kinnipidamiskohti süstemaatiliselt, s.o külastada iga asutust vähemalt üks kord 3-aastase perioodi jooksul; asutuse problemsus põhiõiguste tagatuse aspektist (nt väga halvad kinnipidamistingimused, haavatav kinnipeetute grupp jms); õiguskantslerile teatavaks saanud ja viivitamatut kontrollimist vajavad asjaolud (nt meediast või avaldustest laekuv teave) jms.

2010. aastal toimus 27 kontrollkäiku, mille raames külastati 33 kinnipidamiskohta (sh ühte kinnipidamiskohta, s.o Jõhvi Noorukite Ravi-Rehabilitatsioonikeskust 2 korda). Võrdlusena võib välja tuua, et 2009. aastal toimus 25 kontrollkäiku, mille raames külastati 37 kinnipidamiskohta; 2008. aastal külastati 40 kinnipidamiskohta ning aastal 2007 viidi läbi 18 kontrollkäiku.

Kontrollkäigud liigitusid kontrollitavate asutuste kaupa 2010. aastal järgmiselt:

1. politseiasutused – 6 kontrollkäiku, külastatud 12 kinnipidamiskohta (12 etteteatamata);
2. kaitsevägi – 4 kontrollkäiku, külastatud 4 kinnipidamiskohta (4 etteteatatud);
3. vanglad – 1 kontrollkäik, külastatud 1 kinnipidamiskoht (1 etteteatatud);
4. tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi ja sundraviteenuse osutajad – 7 kontrollkäiku, külastatud 7 kinnipidamiskohta (4 etteteatamata ja 3 etteteatatud);
5. erihoolekandeteenuse osutajad – 3 kontrollkäiku, külastatud 3 kinnipidamiskohta (3 etteteatamata);
6. erikoolid – 1 kontrollkäik, külastatud 1 kinnipidamiskoht (1 etteteatamata);
7. sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenuse osutajad – 2 kontrollkäiku, külastatud 2 kinnipidamiskohta (2 etteteatamata)¹¹³;
8. väljasaatmiskeskus – 1 kontrollkäik, külastatud 1 kinnipidamiskoht (1 etteteatamata);
9. varjupaigataotlejate vastuvõtmist korraldavad asutused – 2 kontrollkäiku, külastatud 2 kinnipidamiskohta (2 etteteatatud).

Eksperte kasutati 2010. aastal 8 korral. Ekspertideks olid psühhiaatrid, lastepsühhiaater, üldarstid, lastearstid, patsiendi esindaja ning Päästeameti teenistujad.

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

Erilist tähelepanu pöörab õiguskantsler kontrollkäigu raames kinnipidamiskohas viibivate isikutega suhtlemisele. Seetõttu korraldab õiguskantsler vastuvõtu kõigile seda soovivatele kinnipidamiskohas viibijatele, nende lähedastele ja kinnipidamiskoha töötajatele. Samuti võidakse intervjuerida nii kinnipeetud isikuid kui ka kinnipidamiskoha töötajaid. Intervjueritavad valitakse juhuvaliku teel, arvestusega, et oleks esindatud erinevad vanuse, kultuuri ja soo esindajad. Kindlasti vesteldakse kinnipidamiskohas viibivate isikutega ka õiguskantsleri ringkäigu raames. Selleks, et paremini saavutada kontakt ja õppida kasutama erinevaid kohaseid intervjuerimistehnikaid sõltuvalt isikust, kellega vesteldakse (vrd nt alaealine erikoolis, vanur hooldekodus, välismaalane väljasaatmiskeskuses, kinnipeetav vanglas), on toimunud mitu intervjuerimiskoolitust Õiguskantsleri Kantsleli ametnikele.

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

Kontrollimisel hinnatakse alati ka teiste rahvusvaheliste organisatsioonide (nt Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT)) tehtud soovitude ja ettepanekute täitmist. Nii teavitas õiguskantsler 2010. aastal CPT-d tema poolt Eestit käsitlevates raportites tehtud soovitude täitmise tulemustest.

Rahvusvaheliste organisatsioonide (nii Euroopa Nõukogu kui ÜRO organite) väljatöötatud kinnipidamistingimusi, ohjeldamist, väljaõpet jms käsitlevad standardid on lisaks siseriiklikele normidele oluliseks mõõdupuuks, millest lähtuvalt õiguskantsler hindab nii asjakohaste regulatsioonide kui praktikate õiguspä-

113 Jõhvi Noorukite Ravi-Rehabilitatsioonikeskust külastati tegelikult 2 korda – teine kontrollkäik oli järelkontroll.

rasust ja põhjendatust. Nii on ka näiteks Riigikohus nentunud, et Euroopa Nõukogu “[...] soovitusliku iseloomuga “Euroopa vanglareeglistiku” normid ei ole küll õiguslikult siduvad, kuid neid tuleks käsitada eesmärkide ja põhimõtetenähtena, mille täitmise poole püüelda ja millest võimaluse korral juhinduda Eesti õigusaktide tõlgendamisel ja rakendamisel. [...] [V]anglal on kohustus selgitada ja tõendada, miks ei ole “Euroopa vanglareeglistikus” seatud eesmärkide järgimine võimalik. Lisaks märgib kolleegium, et asjakohane on ka kassaatori viide CPT standarditele – kuigi CPT aruannetes esitatakse üksnes mittesiduvaid ettepanekuid (piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsiooni art 10 lg 1), lisavad need kaalu “Euroopa vanglareeglistikus” sätestatule.”¹¹⁴

Õiguskantsleri kontrollkäikude tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles tehakse soovitusel ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse viivitamatult pärast väljasaatmist ka õiguskantsleri veebilehel¹¹⁵. Kokkuvõtete avaldamisel arvestatakse mõistagi andmekaitseõuetega (st ei avaldata isikuandmeid jms). Kontrollkäikude kokkuvõtete lühituvustus tõlgitakse ka inglise keelde¹¹⁶.

2010. aastal tunnistas Riigikohus, et õiguskantsleri kontrollkäikude kokkuvõtetes tuvastatule võib tugineda ka halduskohtumenetluses, kui ei ole võimalik muul viisil kinnipidamistingimusi vms kinnipidamiskohaga seotud asjaolusid tõendada.¹¹⁷

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

2010. aastal avaldati järgmised kinnipidamiskohtade probleeme, väärkohtlemist ja/või õiguskantsleri sellealast pädevust tutvustavad õiguskantsleri nõunike artiklid jms kirjutised:

- M. Amos. Psühhiaatrilise teenuse pakkumine lastele on ebapiisav. – Meditsiiniuudised 01.06.2010;
- M. Amos. EIK hinnangust psühhiaatriaiglas kinnipidamisest. – Meditsiiniuudised 02.06.2010;
- M. Amos. Surm kui kokkuhoid riigile. – Postimees 04.06.2010;
- N. Parrest. Väärkohtlemine on ka tänase Eesti mure. – Maaleht.ee 26.06.2010;
- A. Aru. Erikool – kasvatus- või karistusasutus? – Märka Last/kevad 2010;
- R. Sults. Kaitsevälase õigused ja kohustused said selge õigusliku aluse. – Sõdurileht nr 33 (320), 19.07.2010;
- M. Amos. “Vaimuhaiged tuleb kinni nabida!” – Eesti Päevaleht.ee 22.09.2010;
- 03.11. Postimees.ee, 4.11. Venekeelne Postimees, intervjuu õiguskantsleri vanemnõuniku Igor Aljoshiniga “Õiguskantsler saab vanadekodudest keskmiselt sada kaebust aastas”;
- M. Amos. Õiguskantsler väisas Narva haigla psühhiaatriaosakonda. – Meditsiiniuudised 21.12.2010.

Lisaks korraldasid Õiguskantsleri Kantslei ametnikud loenguid, koolitusi ja teabepäevi kinnipidamiskohade töötajatele ning muudele asjaspuutuvatele isikutele. Näiteks pidas N. Parrest 16.11.2010 Tallinna Ülikoolile tudengitele ettekande väärkohtlemise olemusest ja praktikast Eestis. Viidi läbi ka kaks suuremat koolitusprojekti.

Esimene koolitusprojekt oli suunatud politseinikele, täpsemalt korrakaitsebüroo ametnikele, kes tegelevad arestimajas kinnipeetud isikute, sh kainenemisele paigutatute järelevalvega. Eesmärk oli tutvustada väärkohtlemise olemust (sh asjakohaseid rahvusvahelisi dokumente), õiguskantsleri pädevust ja tegevuspraktikat väärkohtlemise ennetamisel ning konkreetsemalt mõningaid probleemsemaid küsimusi seoses isikute kinnipidamise ja ohjeldamisega politsei poolt. Koolitused toimusid üle Eesti:

- Põhja Prefektuur 16.06.2010;
- Lääne Prefektuur 19.10.2010;
- Ida Prefektuur 02.11.2010;
- Lõuna Prefektuur 14.12.2010.

Teine suurem koolitusprojekt puudutas hoolekandeesutusi, mille eesmärk oli tõsta hoolekandeesutuste

114 RKHKo 07.04.2010, nr 3-3-1-5-10, p 19.

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

116 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=331>.

117 RKHKo 21.04.2010, nr 3-3-1-14-10, p 11: “Kui kaebuses väidetud kinnipidamistingimuste kohta ei ole tõendite esitamine mõistlike jõupingutustega võimalik või teatud tingimuse olemasolu või puudumise kindlakstegemine osutub tagantjärele sootuks võimatuks, võib halduskolleegiumi arvates menetlusosaliste väidete usutavusele hinnangu andmisel tugineda ka eespool nimetatud konventsioonide [s.o ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärlikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon ning selle fakultatiivne protokoll; samuti piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioon ja selle lisaprotokollid – lisatud märkus] raames konkreetse kinnipidamisasutusse toimunud kontrollkäikude aruannetele.”

töötajate teadlikkust hoolekandeesutustes teenust saavate isikute põhiõigustest, sh väärkohtlemisest, selle ennetamise vajalikkusest ja võimalustest. Koolitused viidi läbi 15 hooldekodus ning kokku said koolitust 237 klientidega kokkupuutuvat hooldekodu töötajat (tegevusjuhendajad, sotsiaaltöötajad, hooldekodude juhid). Kõnealust projekti on allpool ka põhjalikumalt käsitletud eraldi artiklis.

Samas peeti oluliseks ka iseenda koolitamist väärkohtlemise ennetamise valdkonnas. Seetõttu viidi Euroopa Sotsiaalfondi rahastamisel läbi õiguskantsleri nõunike küsitlemisoskuste arendamise koolitusprojekti raames kolm koolitust:

- I koolituspäev 26.03.2010: Psüühiliste erivajadustega alaealiste küsitlemine. Lektorid: Katrin Pruulmann (lastepsühholoog), Sirje Rass (kliiniline psühholoog) ja Piret Visnapuu (lastepsühhiaater);
- II koolituspäev 29.03.2010: *Detention & Diversity: National Preventive Mechanism*. Lektor: Dr. Jonathan Hadley (*Social Researcher with the University of Helsinki, Former British Police Officer (1985-2002)*);
- III koolituspäev 30.03.2010: Ohjeldamismeetmed ja esmane tervisekontroll kinnistes asutustes. Lektor: Dr. Andres Lehtmetts.

Ka toimus Euroopa Sotsiaalfondi rahastamisel 25–29.10.2010 õppereis Suurbritannia vanglatesse ja nende järelevalveasutustesse, et saada ülevaade Suurbritannia vanglatesüsteemist (sh eravanglatest) ja seal kasutatavatest praktikatest väärkohtlemise ennetamisel ja selle vastu võitlemisel. Õppereisi käigus said õiguskantsleri nõunikud väärtuslikke teadmisi ja kogemusi vanglate tegevuse üldise korralduse ja järelevalve teostamise kohta, mida kohandades Eesti oludele oma töös kasutada.

Ennetusasutusena tegutsedes peab õiguskantsler väga oluliseks rahvusvahelist koostööd teiste ennetusasutuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Õiguskantsleri nõunikud osalesid mitmetel väärkohtlemise teemalistel rahvusvahelistel üritustel, sh tehes ka ettekandeid:

- 27-28.01. M. Amos osales NPM juhtide ja kontaktisikute aastakohtumisel Paduas;
- 24.03. M. Amos esines teemablokis "*Rights and conditions in mental health facilities – material conditions and staff*" üritusel *1st Thematic NPM Workshop „The role of NPMs in preventing ill-treatment in psychiatric institutions“* Paduas Itaalias;
- 26.03. M. Amos tegi ettekande „*Establishment of NPM: a first-hand experience*“ ürituse *1st Thematic NPM Workshop „The role of NPMs in preventing ill-treatment in psychiatric institutions“* konsultatiivkohtumisel „*Prospects for the ratification of the OPCAT and the setting-up of an NPM in Italy*“ Padua Ülikoolis;
- 8.–11.06. J. Konsa tegi ettekande "*Key challenges that starting NPM faces. Estonian experiences.*" seminaril "*The role of NMPs in preventing ill-treatment in police settings: key rights for those deprived of their liberty by the police*" Tiranas Albaanias;
- 23.09. M. Amos tegi ettekande "*The Rapporteur Experience and the Value of Participation*" konverentsil "*Pandemic Influenza Preparedness in Europe: Are National Public Health Laws 'Fit for Purpose'?*" Euroopa Parlamendis Brüsselis;
- 13.–14.10. I. Aljošin tegi ettekande "*Reasons for choosing to do mostly announced visits*" üritusel *3rd Thematic NPM Workshop „Methodology: Preparation and planning strategies for an NPM Visit“* Jerevanis Armeenias;
- 13.–14.10. M. Amos tegi ettekande "*Preparation: Sifting and analysis of the relevant information collected; and consideration of tools needed*" üritusel *3rd Thematic NPM Workshop „Methodology: Preparation and planning strategies for an NPM Visit“* Jerevanis Armeenias;
- 21.–22.10. M. Amos tegi ettekande "*Monitoring the places of detention - task performed by the independent constitutional body*" Euroopa Komisjoni poolt korraldatud konverentsil "*Public monitoring of places of detention: Experiences from EU Member States*" Ankaras Türgis;
- 17.–18.11. M. Amos tegi ettekande „*Main challenges for the protection of the rights of persons with mental health problems in Europe*“ rahvusvahelisel seminaril "*The role of National Human Rights Structures in protecting and promoting the rights of persons with mental health problems*" Bilbaos Hispaanias;
- 03.12. M. Amos osales NPM juhtide ja kontaktisikute aastakohtumisel Strasbourgis.

Lisaks eeltoodule analüüsiti 2010. aastal väärkohtlemise ennetamisega otsesemalt või kaudsemalt seotud regulatsioonide põhiseaduspärasusega seotud küsimusi (nt lapse seadusliku esindaja teavitamine süüteo menetlusest, kainenemisele toimetamise põhjendamine protokollis, rahustusvoodi kasutamine arestimajas, väljasaatmiskeskuse kinnipidamistingimused). Väärkohtlemise ennetamisega seonduvad ka mitmed *ombudsman*'i pädevuse raames läbiviidud menetlused (nt surmajuhtum Põhja Prefektuuri Ida politseijaoskonnas, vaidemenetluse probleemid vanglates, konvoeerimisel erivahendi kasutamise), sh nende pinnalt

kujundatud üldisemad järeldused halduspraktika kohta. Nimetatud juhtumeid on pikemalt analüüsitud ülevaate 2. osas Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalade all.

Koostöös Justiitsministeeriumiga osalesid õiguskantsleri nõunikud 2010. aastal viiel korral vanglate relvastatud üksuse¹¹⁸ läbiviidud üritustel (plaanilised või erakorralised läbiotsimised) erinevates vanglates vaatljana. Osalemise eesmärgiks oli tutvuda vanglate relvastatud üksuse tegevuse metoodika ja -praktikaga ning kohaloluga välistada eos võimalikke väärkohtlemise episoodide üksuse rakendamisel.

Järgnevalt antakse ülevaade 2010. aasta ühest n-ö eriprojektist, mis puudutas koolituste läbiviimist hoolekandeesutustes. Seejärel kirjeldatakse õiguskantsleri poolt 2010. aastal erinevatesse kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäike, tuues muuhulgas esile kinnipidamiskohtades esinevad süstemaatilised kitsaskohad.

118 Justiitsministri 12.12.2002. a määruse nr 81 "Relvastatud üksuse tegevuse kord" § 1 järgi on üksuse põhiülesanne kuritegude ennetamise, avastamise ja tõkestamisega seotud ning eriettevalmistust nõudvate ülesannete täitmine vanglas.

II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE HOOLEKANDEASUTUSTES

1. Sissejuhatus

Üheks oluliseks meetmeks väärkohtlemise ennetamisel on nii hoolekandeaasutuste töötajate ja seal viibivate isikute kui ka laiemal avalikkuse teadlikkuse tõstmine väärkohtlemise olemusest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest.

2010. aastal alustas õiguskantsler hoolekandeaasutusi puudutava koolitusprojektiga, mille eesmärk on tõsta hoolekandeaasutuste töötajate teadlikkust hoolekandeaasutustes teenust saavate isikute (edaspidi ka klient või hoolealune) põhiõigustest, sh väärkohtlemisest, selle ennetamise vajalikkusest ja võimalustest. Kuigi koolituse raames käsitletud põhiõigustega seotud teemade ring on laiem kui üksnes vahetult väärkohtlemisega seonduv, aitab mis tahes põhiõiguste kaitse parendamine vähemasti kaudselt kaasa ka väärkohtlemise ennetamisele. Nii tagab hoolekandeaasutusel lasuv kliendi ja tema seadusliku esindaja nende õigustest teavitamise kohustus muuhulgas selle, et isikud oleksid teadlikud oma õiguskaitsevõimalustest, sh vajadusel väärkohtlemise korral; juurdepääsuõigus andmetele ja registri(te) pidamise kohustus võimaldavad kontrolli asutuse tegevuse üle jne.

Koolitusprojekti raames viis õiguskantsleri nõunik läbi koolitused 15 hooldekodus. Koolitused toimusid 2010. aasta märtsi algusest kuni novembri lõpuni. Kokku said koolitust 237 klientidega kokkupuutuvat hooldekodu töötajat (tegevusjuhendajad, sotsiaaltöötajad, hooldekodude juhid). Arvestades iga hooldekodu spetsiifikat, käsitleti koolituste raames põhiõiguste allikaid (rahvusvahelised ja siseriiklikud), rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusi ning õiguskantsleri seisukohti erinevates hoolekandeteenust saavate isikute põhiõigusi puudutavates küsimustes. Ka arutleti klientide õiguste kaitsmise parimate praktikate üle. Koolitused toimusid lisaks eesti keelele sõltuvalt auditoriumist ka vene keeles.

Iga õppepäeva lõpus lahendasid koolitusel osalejad praktilisi ülesandeid kajastatud ja arutatud teemadel. Samuti oli osalejatel võimalik esitada küsimusi teenust saavate isikute põhiõiguste kohta. Küsimustele leiti arutelu käigus üheskoos vastused.

Tänaseks võib koolituste põhjal välja tuua teatud hulga küsimusi teenust saavate isikute põhiõiguste kohta, mis kordusid pea igas hoolekandeaasutuses. Eeldades, et koolituste käigus tõstatatud teemad võivad pakkuda üldist huvi ka teiste hoolekandeaasutuste töötajatele ja avalikkusele, on allolevas tekstis toodud ülevaade koolitustel käsitletud kümnest valitud küsimusest ja vastustest neile.

2. Kliendi vaba liikumine väljaspool hoolekandeaasutuse territooriumi

Koolitustel osalejad küsisid, kas ja millises ulatuses on ööpäevaringset erihooldusteenust saaval isikul õigus liikuda väljaspool hoolekandeaasutuse territooriumi ning kas ja millises ulatuses on hoolekandeaasutusel õigus selle isiku liikumisõigust piirata.¹¹⁹ Liikumise piiramise praktiline vajadus tuleneb väidetavalt klientide turvalisuse tagamise eesmärgist, et vältida ohtu kliendile endale või teistele isikutele.

Kui isik viibib vabatahtlikult ööpäevaringset erihooldusteenusel või muul erihoolekandeteenusel, on tal mõistagi õigus vabalt liikuda teenuse osutamiseks ettenähtud ruumides ja territooriumil või neist väljaspool ning teenuse osutaja ei tohi isiku liikumist piirata. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 11⁵¹ lõikega 1 on ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajale sätestatud teatud kohustused: kohustus olla teadlik asjaolust, kas ööpäevaringset erihooldusteenust saama suunatud isik viibib ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruumides või territooriumil või neist väljaspool, ja tagada ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamise ruumidesse ja territooriumile sisenemise ja väljumise kontrolli.

Seega kuna teenuse osutaja üheks peamiseks ülesandeks on turvalisuse tagamine teenusel viibivale isikule, peab ta olema teadlik sellest, kas ööpäevaringset erihooldusteenust saav isik viibib teenuse osutamiseks ettenähtud ruumides ja territooriumil või on sealt lahkunud. Seetõttu peab olema hoolekandeaasutuses loodud süsteem, mille kaudu teenust saav isik informeerib teenuse osutajat igakordselt sellest, et ta viibib teatud aja jooksul väljaspool hoolekandeaasutuse territooriumi. Teenuse osutaja saab ja peab võtma saadud info teadmiseks, kuid ta ei tohi isiku territooriumilt väljumist ja territooriumile sisenemist piirata. Siin tuleb

¹¹⁹ Kõnealune teema on oluline muuhulgas silmas pidades küsimust, mis on "kinnipidamiskoht" ja "vabaduse võtmine" piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga art 4 mõttes.

rõhutada ka seda, et teenuse osutaja vastutab isiku turvalisuse eest teenuse osutaja ruumides ja territooriumil, väljaspool seda viibib isik omal vastutusel.

Kui isik on paigutatud hoolekandeesutusse kohtumäärusega (isikult on kohtu poolt vabodus teatud ajaks võetud), siis SHS §-st 11⁵² tulenevad teenuse osutajale erinõuded. Teenuse osutajal on kohustus rakendada rangemaid turvanõudeid kohtumäärusega hoolekandeesutusse paigutatud isikutele võrreldes teiste ööpäevaringse erihooldusteenuse klientidega. Nimelt peab teenuse osutaja tagama, et kohtumäärusega hoolekandeesutusse paigutatud isik ei lahkuks teenuse osutamise ruumidest ega territooriumilt ilma teenuse osutaja poolt tagatud saatjata. Samuti peab ta tagama ööpäevaringse pideva kontrolli ja ülevaate selle isiku liikumise, asukoha ja tegevuste kohta ning et isik ei seaks ohtu ennast või teisi isikuid.

Seega võivad kohtumäärusega teenusele paigutatud isikud teenuse osutamise ruumidest ja territooriumilt lahkuda ainult koos teenuse osutaja poolse saatjaga. Saatja olemasolu on vajalik selleks, et tagatud oleks isiku ohutus endale ja teistele ka väljaspool teenuse osutamise territooriumi. Samuti on teenuse osutaja kohustatud ööpäevaringselt omama ülevaadet kohtumäärusega teenusel viibivate isikute liikumise, asukoha ja tegevuste kohta, et tagada isiku ohutus. Teenuse osutaja peab jälgima klientide tegevust ja oskama õigeaegselt märgata ning ennetada riskiolukordi, vältimaks ohtu isikule endale või teistele.

3. Ohjeldusmeetmete kasutamine hoolekandeesutuses

Hoolekandeesutuste töötajad küsisid, milliseid ohjeldusmeetmeid võib kasutada hoolekandeesutuses teenusel viibiva isiku suhtes.

Ainsaks ohjeldusmeetmeks, mida võib hoolekandeesutuses teenusel viibiva isiku suhtes rakendada, on eraldamine teistest teenust saavatest isikutest, s.o isiku paigutamine eraldusruumi. Eraldamist võib rakendada ainult ööpäevaringset erihooldusteenust (nii vabatahtlikult kui ka kohtumääruse alusel) saava isiku suhtes. Seega kui isik viibib hoolekandeesutuses mingil muul teenusel kui ööpäevaringne erihooldusteenus, siis tema suhtes ei tohi kasutada ohjeldusmeetmena eraldamist ning seda isegi siis, kui ta on iseendale või kaasklientidele ohtlik. Sellise isiku rahustamiseks tuleb kasutada muid meetmeid, mis tema põhiõigusi ei piira.

Eraldamist võib kasutada üksnes SHS § 20² lõikes 4 toodud asjaolude ilmnemisel, milleks on:

- 1) isikust tulenev otsene oht isiku enda või teise isiku elule, kehalisele puutumatusse või füüsilisele vabadusele;
- 2) isiku suusõnaline rahustamine või muude teenuse osutajale teadaolevate konkreetse isiku kohta arsti poolt märgitud meetmete kasutamine ei ole osutunud küllaldaseks;
- 3) arst ei ole teenuse osutajale teadaolevalt eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud.

Kui vähemalt üks kolmest SHS § 20² lõikes 4 nimetatud tingimusest on täitmata, ei tohi teenuse osutaja eraldamist kasutada ning isiku rahustamiseks tuleb kasutada muid meetmeid.

Ööpäevaringset erihooldusteenust saava isiku suhtes võib eraldamist kasutada ainult siis, kui isik on otseselt ohtlik iseendale või teisele isikule. Enne isiku eraldamist tuleb alati proovida isikut rahustada suusõnaliselt isikuga rääkides, teda vajadusel teistest eemale kutsudes. Paljudel juhtudel on võimalik eraldamist ära hoida suhtlemise jm leebemate meetmete kasutamise kaudu.

Teenuse osutaja peab olema teadlik, kas arst on või ei ole eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud. Eriarst või rehabilitatsioonimeeskonna eriarst võib olla saatekirjas ette määranud selle isikuga suhtlemise erisused ning soovitatavad meetmed isiku rahustamiseks, nt kui isikul on kombeks kriimustada rahutusehoos oma käsi, siis võib talle ajutiselt kätte panna kindad, et ta ei vigastaks ennast, või kui isik taob pead vastu seina, siis panna pähe kaitsemüts vms. Eriarst võib soovitada ka muid meetmeid, mille abil isiku käitumise eripäradega toime tulla ning vältida tema enesevigastamist. Samuti võib eriarst välistada eraldamise meetme kasutamise võimaluse, kui isiku eraldamine üksinda kinnisesse ruumi võib mõjuda tema seisundile halvendavalt (erutus süveneb veelgi, tekib infarktirik või oht muudeks tervisekahjustusteks).

Teenust saavate isikute fikseerimine, s.o mehaaniliste vahendite (fikseerimisrihmad, käerauad, eririietus, fikseerimisvoodi) kasutamine isiku tegutsemisvabaduse piiramiseks, on keelatud ning selle ohjeldusmeetme rakendamine on lubamatu isegi siis, kui isiku poolt on tekitatud väga tõsine oht. Enesestmõistetavalt on keelatud isikute fikseerimine ka nende hooldamise ja valvamise suurema mugavuse tagamiseks (öine aeg; rahutu klient, kes soovib ringi käia jne).

Ohjeldusmeetmeid ei või kasutada karistusena hoolekandeesutuse personali arvates mittesobiva käitumise või suhtumise eest.

Igal juhul tuleb füüsilisele ohjeldamisele kui isiku õigusi tugevasti piiravale ja alandavalt mõjuda võivale protseduurile eelistada muid isikut rahustavaid tegevusi, eelkõige sõnalist rahustamist.

4. Kliendi eraldamine, kui ta on ohtlik hoolekandeesutuse töötajale

Hoolekandeesutuse töötajad tundsid muret, et nad ei ole kaitstud klientide eest, kes on ohtlikud töötaja elule või kehalisele puutumatusse, kuna kehtiv seadusandlus ei luba sellisel juhul kasutada isiku suhtes eraldamist.

Nii vabatahtlikult kui ka kohtumääruse alusel teenust saava isiku tervislik seisund võib olla raske. Juhul kui isik käitub haigusest tingitud põhjustel ennast või teisi isikuid ohustaval viisil, tuleb nii talle endale kui ka teistele tagada turvalisus. Selleks võib olla vajalik kasutada eraldamist. Nagu juba eespool öeldud, võib SHS § 20² lg 4 alusel eraldamist kasutada ööpäevaringset erihooldusteenust saava isiku suhtes ainult juhul, kui:

- 1) isikust tuleneb otsene oht isiku enda või teise isiku elule, kehalisele puutumatusse või füüsilisele vabadusele;
- 2) isiku suusõnaline rahustamine või muude teenuse osutajale teadaolevate konkreetse isiku kohta arsti poolt märgitud meetmete kasutamine ei ole osutunud küllaldaseks;
- 3) arst ei ole teenuse osutajale teadaolevalt eraldamise kasutamist konkreetse isiku suhtes välistanud.

Antud seaduse redaktsioon jõustus 13.03.2011. Varem kehtinud redaktsiooni kohaselt võis isiku suhtes eraldamist kasutada ainult siis, kui isik on otseselt ohtlik iseendale või kaasklientidele, ning teised eraldamise tingimused (millised on nimetatud SHS § 20² lg 4 punktides 2 ja 3) on täidetud. Seega on seadusega antud teenuse osutajale õigus eraldada isik teistest teenust saavatest isikutest, kui on otsene oht isiku enda või teiste isikute elule, puutumatusse või füüsilisele vabadusele (SHS § 20² lg 4 p 1). Teiste sõnadega on alates 13.03.2011 võimalik kasutada isiku suhtes eraldamist, kui esineb otsene oht ka varem kehtinud seaduse redaktsioonis nimetatud füüsiliste isikute suhtes, nt hoolekandeesutuse töötaja või klienti külastava inimese suhtes.

Iga hoolekandeesutuse töötaja peab olema asja- ja kohusetundlik ning läbinud nii töökohustuste täitmisele eelneva väljaõppe kui ka regulaarse hilisema täiendõppe. Rõhutada tuleb spetsiaalsete koolituste korraldamist töötajatele, kellel on õigus hoolekandeesutuses ohjeldamist läbi viia. Muuhulgas peaksid töötajad saama ohjeldamise alast väljaõpet erutunud või vägivaldsete klientide kohtlemiseks. Need oskused lubavad töötajatel valida keeruliste olukordade tekkimisel sobivaima tegevusvariandi, mis vähendab oluliselt väärkohtlemise, vigastuste ja muude kahjustuste ohtu nii kliendi kui ka töötaja jaoks.

Veel kord tuleb tähelepanu juhtida ka sellele, et eraldamist kui ohjeldusvahendit saab kasutada ainult kõige raskematel juhtudel ja tingimusel, et muud meetmed (nt suusõnaline rahustamine) ei ole aidanud. Teenuse osutaja peab igal juhul, kui ta isiku liikumisvabadust eraldamise näol piirab, kaaluma väga hoolikalt seaduses sätestatud, järgides, et liikumisvabaduse piiramine on põhjendatud.

5. Eraldamise kasutamise registri pidamine hoolekandeesutuses

Küsimus puudutas eraldamise kasutamise registris kajastatud klientide isikuandmete ja eraldamise kasutamise andmete avalikustamata jätmist teistele hoolekandeesutuse klientidele.

Teadaolevalt peab olema igal ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal, kelle kasutuses on eraldusruum, loodud eraldamise kasutamise register, ning eraldatud olnud kliendil (ja olemasolu korral ka tema seaduslikul esindajal) on õigus tutvuda registris tema kohta tehtud sissekanetega, saada sellest koopiaid ja lisada registrisse seda juhtumit puudutavaid selgitavaid märkusi. Selline nõue tuleneb Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) raportist Eesti külastuse kohta¹²⁰ (mis toimus 2003. aastal), mille punktis 103 on öeldud, et "iga hoolealuse füüsilise ohjeldamise juhtum (manuaalne kontroll, füüsiliste ohjeldusmeetmete kasutamine, isoleerimine) tuleb registreerida selleks ettenähtud spetsiaalses registris (samuti hoolealuse ravidokumentides). Sissekandes tuleb ära märkida

120 Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11917/CPT_eeesti.pdf.

meetmete kasutamise algus- ja lõpuaeg, juhtumi üksikasjad, põhjused meetmete rakendamiseks, vastava korralduse või nõusoleku andnud arsti nimi ja patsiendi või personali vigastused. Registreerimine hõlmas suurel määral selliste intsidentide jälgimist ja annab ülevaate nende toimumise ulatusest.” Samuti rõhutab CPT standardite¹²¹ p 52 ohjeldusmeetmete registri vajalikkust. Vastavalt viidatud punktile on hoolealusel õigus lisada registrisse selgitavaid märkusi ning hoolealust tuleb märkuste lisamise õigusest teavitada; nõudmisel tuleb hoolealusele teha kogu sissekandest koopia.

Arutelude käigus selgus, et eraldamise kasutamise registri pidamise praktika hoolekandeesutustes on erinev. Registrit peetakse elektrooniliselt arvutis, paber kandjal žurnalis või vihikus. Kuna eraldatud olnud kliendil on õigus tutvuda registris tema kohta tehtud sissekannetega ja lisada registrisse selgitavaid märkusi, siis on tekkinud hoolekandeesutustel praktiline probleem, kuidas tagada, et isik tutvuks ainult enda kohta käiva informatsiooniga ning tal ei oleks võimalust lugeda teisi isikuid puudutavat teavet.

SHS § 35 lg 1 alusel on isikul õigus saada teavet sotsiaalhoolekandeesutuses olevatest tema kohta käivatest dokumentidest. Isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) § 6 p 7 järgi tuleb andmesubjektile, s.o isikule, kelle andmeid töödeldakse, võimaldada juurdepääs tema kohta käivatele andmetele, samuti tuleb isikut teavitada tema kohta kogutavatest andmetest. Eraldamist puudutavad andmed on isikuandmed (sh kõrgendatud kaitset eeldavad delikaatsed isikuandmed) IKS mõttes, millega isikul on õigus tutvuda (IKS § 19). Kolmandatele isikutele isikuandmeid edastada või avalikustada ei tohi, v.a selgelt seaduses sätestatud aluste olemasolul (IKS § 14) – neist ükski ei anna aga kliendile õigust tutvuda teiste klientide kohta käivate andmetega, sh ka eraldamist puudutavalt. Lisaks on IKS § 6 punktis 6 sätestatud isikuandmete töötlemise turvalisuse põhimõte: isikuandmete kaitseks tuleb isikuandmete töötlejal rakendada turvameetmeid, et kaitsta neid tahtmatu või volitamata töötlemise ja avalikuks tuleku eest.

Kehtiv seadusandlus ja CPT poolt välja töötatud dokumendid ei sea nõudeid eraldamise kasutamise registri vormi osas. Järelikult võib hoolekandeesutus pidada registrit nii elektrooniliselt kui ka paber kandjal. Eeltoodud normidest nähtub ka, et kuigi isikul on õigus tutvuda teda puudutavate andmetega, peab hoolekandeesutus vältima isiku võimalust tutvuda teiste klientide kohta käivate andmetega, sh ka eraldamist puudutavalt. Eeltoodu alusel tuleb pidada soovitatavaks eraldamise kasutamise registri ülesehitamist selliselt, et iga eraldamise juhtum oleks fikseeritud elektrooniliselt arvutis või paber kandjal žurnalis või vihikus eraldi lehel. See tagab, et eraldatud olnud isikul tekib võimalus tutvuda ainult tema kohta käiva informatsiooniga eraldamisest.

Lisaks tuleb juhtida tähelepanu ka sellele, et hoolekandeesutus peab alati teavitama isikut talle arusaadaval viisil ja võimalusel ka isiku seaduslikku esindajat sellest, et tal on õigus tutvuda registris tema kohta tehtud sissekannetega, saada nendest koopiaid ja lisada registrisse eraldamist puudutavaid selgitavaid märkusi.

6. Videojärelvalve kasutamine hoolekandeesutuses

Küsimus puudutas videojärelvalve kasutamist hoolekandeesutuses. Täpsemalt küsisid koolitustel osalejad, kas eraldusruumis tohib kasutada videojärelvalvet.

Tulenevalt PS §-st 26 on igapäev õigus eraelu puutumatus. Eraellu võib sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. PS § 26 kaitsealasse kuuluvad eelkõige füüsiline ja vaimne puutumatus, isiku identiteet ning õigus oma kujutisele. Füüsilist ja vaimset puutumatus võib muuhulgas riivata ka isiku jälgimine¹²². Isikuandmete töötlemisel kaitseb füüsilise isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatus, eespool viidatud isikuandmete kaitse seadus. Erihoolekandeteenuseid saavate isikute jälgimine videovalve teel teenuste osutamise asukohas võib puudutada isikute delikaatseid isikuandmeid IKS § 4 lõike 2 mõttes.

IKS § 14 lg 3 kohaselt võib isikuandmeid edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku kasutada üksnes isikute või vara kaitseks ning juhul, kui sellega ei kahjustata ülemääraselt andmesubjekti õigustatud huve ning kogutavaid andmeid kasutatakse ainult nende kogumise eemärgist lähtuvalt. Andmesubjekti nõusolekut asendab sellise andmetöötlemise korral jälgimisseadmestiku kasutamise fakti ning andmete töötleja nime ja kontaktandmete piisavalt selge teatavakstegemine.

121 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.pdf>.

122 U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Kirjastus Juura. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 26 komm 9-9.1.

Eeltoodud normist nähtuvalt peaks igal juhul olema paigutatud ruumidele, mis on videojärelvalve all, nähtavale kohale jälgimisseadmestiku kasutamise fakti, andmete töötleja nime ja kontaktandmete kohta käiv teave. Samuti peaks olema nähtavale kohale välja pandud info, milliseid üldkasutatavaid ruume või alasid konkreetselt jälgitakse.

Mis puudutab videojärelvalve kasutamist eraldusruumis, siis vastavalt SHS § 20² lõikele 2 peab isik eraldusruumis viibimise ajal olema pidevalt ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja järelvalve all. Tulenevalt CPT standardite punktist 50 ei saa videojärelvalve mingil moel asendada hooldustöötaja pidevat kohalolekut eraldusruumi läheduses.

Nõuded eraldusruumi sisustusele on sätestatud sotsiaalministri 30.06.2009. a määruse nr 58 "Tervisekaitse- ja erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile" §-s 7, mille lõike 3 alusel peab eraldusruumis olema tualett. Kui erihoolekandeteenuse osutaja otsustab kasutada eraldusruumis videojärelvalvet, tuleb tal arvestada eespool nimetatud õigusega eraelu puutumatus (PS § 26). Ei saa pidada lubatavaks seda, et tualettipoti kasutamist eraldatud isiku poolt on võimalik videojärelvalve abil jälgida. Seega peab eraldusruumis asuv tualettipott olema eraldatud teistest eraldusruumi osadest (nt madalama vaheseinaga) selliselt, et selle kasutamisel oleks tagatud eraldatud isiku privaatsus, kuid samas oleks isik teenuse osutaja töötajale nähtav pidevalt eraldusruumis viibimise ajal (SHS § 20² lõikest 2 tulenevalt).

Eeltoodu alusel võib teha järelduse, et erihoolekandeteenuse osutaja võib kasutada eraldusruumis videojärelvalvet tingimusel, et eraldusruumi nähtavale kohale on paigutatud teave videovalve kasutamise fakti ja muude seaduses nimetatud asjaolude kohta ning on tagatud eraldatud isiku õigus eraelu puutumatus. Videovalve kasutamisest hoolimata peab aga isiku eraldusruumis viibimise ajal olema teenuse osutaja töötaja viibima pidevalt eraldusruumi läheduses.

7. Kliendi õigus tutvuda tema kohta käivate dokumentidega

Hoolekandeesutuste töötajad küsisid, kas ja millise korra alusel on neil õigus keelduda kliendi kohta käivate dokumentide väljaandmisest kliendile.

Nagu eespool öeldud, reguleerib isikuandmeid ja juurdepääsu nendele üldseadusena isikuandmete kaitse seadus. Üldreeglik on, et isikul on õigus saada teavet tema kohta käivatest isikuandmetest (IKS § 19). SHS § 35 lg 1 alusel on isikul õigus saada teavet hoolekandetöötaja valduses olevate, samuti sotsiaalhoolekandeesutuses olevate tema kohta käivate dokumentide kohta. Lõige 2 täpsustab, et hoolekandetöötajal on õigus keelduda nimetatud teabe andmisest, kui see on vastuolus sotsiaalhoolekannet saava isiku huvidega.

Seega peab teenuse osutaja reeglina võimaldama kliendil, kes pöördub tema poole vastavasisulise palvega, tutvuda sotsiaalhoolekandeesutuses olevate tema kohta käivate dokumentidega. Nendeks võivad olla kõigepealt erihoolekandeteenust saava isiku toimik, mille sisuks on üldjuhul vastavalt sotsiaalministri 08.01.2009. a määrusele nr 4 "Erihoolekandeteenuse osutaja kogutavate ja säilitatavate dokumentide loetelu kehtestamine" ärakiri isikut tõendavast dokumendist, suunamisotsus, ärakiri rehabilitatsiooniplaanist, tegevusplaan, arstitõend isiku terviseseisundi kohta ning keelatud esemete ja ainete äravõtmise protokollid (kui esemeid on ära võetud), samuti muud dokumendid või nende ärakirjad, mis on seotud isikule erihoolekandeteenuste osutamisega.

Erandi sellest reeglist võib teenuse osutaja teha vaid juhul, kui dokumentidega tutvumine võiks olla vastuolus teenust saava isiku huvidega.

Kui dokumentidele juurdepääsu piiratakse, peab selle kohta olema langetatud kirjalik ja põhjendatud otsus ning isikule tuleb selgitada, et sellise otsuse peale on võimalik esitada kaebus või vaie.¹²³ Praktikas võib teenuse osutajatele soovitada spetsiaalse teabe andmisest keeldumise otsuse vormi väljatöötamist ja juurutamist. Sellisel juhul peaks otsuse langetaja iga kord täitma vaid lüngad otsuse vormis ning ei ole karta, et midagi olulist jääb märkimata. Ka nimetatud edasikaebamist (korda ja asutust) puudutav märge peaks olema teabe andmisest keeldumise otsuse vormil toodud.

Samas ei tähenda teabe andmisest keeldumise otsuse vormi väljatöötamine seda, et teenuse osutaja vabaneb SHS § 35 lõikes 2 sätestatud kaalumiskohustusest, kas anda isikule välja teenuse osutaja valduses olev teave

¹²³ Teggu on haldusaktiga haldusmenetluse seaduse mõttes – seega laienevad otsuse vormistamisele kõik haldusmenetluse seaduses sätestatud nõuded (põhjendamine, vaidlustamisviide jne). Vt ka nt RKKKo 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 23.

või keelduda selle andmisest, kui see on vastuolus isiku huvidega, ning vastava otsuse põhjendamiskohustusest konkreetse juhtumi asjaoludele tuginedes.

Siinkohal tuleks tähelepanu pöörata ka asjaolule, et seaduse kohaselt ei või teenuse osutaja dokumentide tutvustamisest keelduda üksnes kolmandate isikute palvele tuginedes – näiteks juhul, kui isik on hoolekandetasutusse paigutatud oma seadusliku esindaja taotlusel ning esindaja ei soovi seda asjaolu eeskostetavale avaldada. Kolmanda isiku palve võib olla teabeallikaks, millele tuginedes kaaluda, kas võimaldada teabele juurdepääsu või mitte. Siiski ei saa sellesisuline pöördumine olla määrava tähtsusega ega vabastada asutust kaalumiskohustusest.

8. Klientide isikuandmete avalikustamine hoolekandetasutuses

Koolitustel selgus, et paljudes hoolekandetasutustes on klientide tubade ustele paigutatud sildid selles toas elavate isikute ees- ja perekonnanimedega. Töötajad küsisid, kas see on lubatav. Sildid on nende kinnitusel paigutatud selleks, et lihtsustada klientide orienteerumist hoolekandetasutuses.

Pannes nimesildid ustele välja, avalikustab hoolekandetasutus klientide isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduse mõttes. Andmetele pääsevad lisaks hooldekodu elanikele ligi ka muud asutust külastavad isikud, nt teiste klientide sugulased, sõbrad ja tuttavad.

Vastavalt IKS §-le 5 on isikuandmete töötlemine iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine ja avalikustamine, juurdepääsu võimaldamine isikuandmetele, päringute teostamine ja väljavõtete tegemine, isikuandmete kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest. Lisaks sellele, et haldusorgani poolset isikuandmete töötlemisel peab olema õiguslik alus (IKS § 10 lg 2), näeb seadus ette ka töötlemise eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtte, mille järgi on hoolekandetasutus kohustatud töötleva isikuandmeid ainult vastavalt töötlemise eesmärgile ning nii vähesel määral kui võimalik (IKS § 6 punktid 2 ja 3).

See tähendab, et hoolekandetasutuses peaksid kliendi toa sildil olema ainult need andmed, mis on andmete töötlemise eesmärgi suhtes vältimatult vajalikud. Klientide isikuandmete avalikustamise eesmärgiks on klientidele hoolekandetasutuses orienteerumise lihtsustamine. Selle eesmärgi saavutamiseks ei ole siiski vältimatult vajalik avalikustada kliendi eesnime ja perekonnanime korraga, piisab kindlasti ka näiteks ainult eesnimede ja/või initsiaalide vms avalikustamist. Seega ei ole hoolekandetasutuses kliendi ees- ja perekonnanime avalikustamise praktika isikuandmete kaitse põhimõtetega kooskõlas. Olukorra seaduse nõuetega vastavusse viimiseks võiks soovitada klientide tubadele sildide paigutamist eespool kirjeldatud viisil.

9. Kliendi seadusliku esindaja teavitamine

Hoolekandetasutuste töötajad küsisid, millistel juhtudel ja millest peab hoolekandetasutus teavitama kliendi seaduslikku esindajat.

Esmalt vajab äramärkimist küsimus, kes võib olla isiku seaduslikuks esindajaks. Alaealise isiku seaduslikuks esindajaks on tema hooldusõiguslik vanem, eestkostja või valla- või linnavalitsus; täisealise isiku seaduslikuks esindajaks võib olla eestkostja või valla- või linnavalitsus.

Vastav regulatsioon, millistel juhtudel ja millest peab hoolekandetasutus teavitama kliendi seaduslikku esindajat, on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduses.

Kõigepealt peab erihoolekandeteenuse osutaja SHS § 11³¹ lg 1 p 1 alusel isikule erihoolekandeteenuse osutamise alustamisel teavitama lisaks isikule endale ka tema seaduslikku esindajat hoolekandetasutuse kodukorrast ning isiku õigustest ja talle seatud piirangutest teenuse saamise ajal. Teavitamine toimub suuliselt või kirjalikult ning üksnes juhul, kui isik on võimeline öeldut või loetut mõistma. Kui isik ei ole võimeline öeldut või loetut mõistma, teavitatakse teenuse osutaja kodukorrast ning isiku õigustest ja talle seatud piirangutest isiku seaduslikku esindajat.

Seega eeldatakse, et kui teenusele saabunud isikul on seaduslik esindaja, külastab viimane eestkostetavale teenuse osutamise alustamisel hoolekandetasutust.

Hoolekandeesutuses peab olema välja töötatud teenust saavate isikute jaoks ammendav ning arusaadav teenust saava isiku õigusi käsitlev materjal, mis kirjeldab hoolekandeesutuse sisekorda, teenust saava isiku õigusi ja kohustusi ning näitab ära võimalikud kaebemehhanismid (asutusesised ja asutusevälised menetlused ja nende kasutamise võimalused). Nimetatud dokument tuleb avalikult kättesaadavaks teha hoolekandeesutuse infostendidel ning kirjalikult väljastada igale teenust saavale isikule temale arusaadavas keeles ja ka tema seaduslikule esindajale. Selline nõue tuleneb CPT raportist Eesti külastuse kohta, mille punktis 122 on märgitud, et “igale hoolealusele ja tema perekonnale tuleks asutusse vastuvõtmisel anda tutvustav infoleht/brošüür, kus on kirjas asutuse kodukord ja hoolealuste õigused.” Eeltoodu alusel on teenuse osutaja kohustatud nimetatud teabematerjali välja andma igale teenust saavale isikule ja tema seaduslikule esindajale ning seda hoolimata sellest, kas teabe saamiseks avaldatakse soovi või mitte.¹²⁴

Heaks praktikaks tuleb pidada ka informatsiooni (asutuse kodukorrast, isiku õigustest ja talle seatud piirangutest, päevakavast jne) väljatöötamine (ja selle väljaandmine vastavale kliendile) lihtsustatud sõnastuses vastavalt isiku kirjalikust dokumendist arusaamise võimekusele ning piktogrammidega, mis tagaks nimetatud informatsiooni sisu arusaamise teenust saavate (nt vaimse alaarenguga või kõnepuudega) isikute poolt.

Lisaks peab teenuse osutaja informeerima isiku seaduslikku esindajat kõikidest olulistest sündmustest, mis võivad juhtuda teenusel oleva isikuga hoolekandeesutuses, nagu näiteks isiku eraldamine. Vastavalt SHS § 20² lõikele 7 teavitab teenuse osutaja isiku eraldamisest isiku seaduslikku esindajat, kui esindaja on olemas. Seadusliku esindaja teavitamine isiku eraldamisest on vajalik selleks, et seaduslik esindaja oleks teadlik isiku kohta tehtud õigusi ja vabadusi piiravatest otsustest. Seaduslik esindaja saab hiljem hinnata, kas isiku eraldamisel järgiti isiku õigusi ja huve ning vajadusel võtta kasutusele isiku õiguste kaitsmiseks vajalikke meetmeid. Seaduses ei ole sätestatud, millisel viisil ja millal peab teavitamine toimuma. See saab toimuda nii suuliselt (nt telefoni teel) kui ka kirjalikult (nt elektrooniliselt või kirjaga). Sisuliselt ei ole teavitamise viis antud juhul oluline, samas tuleb rõhutada, et teenuse osutajal lasub kohustus tõendada vajadusel (nt järelevalve teostamisel), et teavitamine toimus. Mis puudutab teavitamise tähtaega, siis võib nentida, et seadusliku esindaja teavitamine peaks toimuma esimesel võimalusel. Soovitavaks tuleb pidada teabe fikseerimist toimunud teavitamise, selle aja, viisi ja teavitanud isiku kohta. Seda võib teha nt märke kujul kirjalikus protokollis eraldamise kohta, eraldamise kasutamise registris või isiku toimikus. Vastava informatsiooni fikseerimine on vajalik selleks, et oleks hiljem tuvastatav, kas, kuidas, millal ja kelle poolt oli seadusliku esindaja teavitamine isiku eraldamisest läbi viidud.

Samuti peab teenuse osutaja teavitama vastavalt SHS § 11³¹ lg 1 punktidele 7 ja 8 isikut ja tema seadusliku esindajat teenuse osutamise seotud asjaoludest: teenuse osutamise lõppemise tähtpäeva saabumisest, teenuse saamise jätkamise vajadusest, samuti tekkinud kahtlusest, et isikule osutatav teenus ei vasta tema vajadustele, ja teenuse ennetähtaegse lõpetamise kavatsusest teenuse osutaja poolt. Teavitamise eesmärk on ennetada olukorda, kus isik või tema seaduslik esindaja unustab teenuse osutamise lõppemise tähtaja ja ei ole hakanud vajadusel piisava ajavaruga taotlema uuesti teenustele suunamist.

Kokkuvõtteks on vajalik rõhutada, et kuna seaduslikul esindajal on õigus ja kohustus hoolitseda eestkostetava isiku ja tema vara eest, peab seaduslik esindaja olema teadlik sisuliselt kõikidest olulistest sündmustest eestkostetava isiku elus hoolekandeesutuses viibimise ajal. Tal peab olema ka ülevaade eestkostetavale osutatavast teenusest. Selle eesmärgi saavutamiseks on kahtlemata oluline roll nii teenuse osutajal oma teavitamiskohustuse korrektsel täitmisel kui ka seaduslikul esindajal endal, kes peab kaitsma eestkostetava varalisi ja isiklikke õigusi ning huve.

10. Klientide õigus perekonnaelu puutumatusse

Koolitustel selgus, et paljudes hoolekandeesutustes on kliente, kes soovivad elada koos oma kliendist elukaaslasega samas toas. Koolitustel osalejad küsisid, kas hoolekandeesutus peab seda soovijatele võimaldama.

Tulenevalt PS §-st 26 on igäihel õigus perekonnaelu puutumatusse. Perekonnaelu kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi.¹²⁵ Vastavalt SHS § 32 lõikele 1 peab sotsiaalteenuste andmisel arvestama isiku taht. Sot-

¹²⁴ Analoogselt nt RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04, p 16: “Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamise vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel.”

¹²⁵ U. Lõhmus. Kommentaarid §-le 26. – Kirjastus Juura. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 26 komm 7.

siaalministri 30.06.2009. a määruse nr 58 “Tervisekaitseõuded erihoolekandeteenustele ja eraldusruumile” § 6 lg 1 järgi võib hoolekandeesutuses magamistoas elada kuni kaks erihoolekandeteenust saavat samast soost isikut ning erinevast soost teenust saavaid isikuid võib ühte magamistuppa elama paigutada üksnes juhul, kui isikud on väljendanud selleks soovi kirjalikus vormis.

Järelikult võivad ühises toas elada soovivad erinevast soost kliendid pöörduda vastavasisulise kirjaliku soovivaldusega teenuse osutaja poole ja viimane, arvestades klientide tahet, peab seda neile ka võimaluse olemasolul võimaldama.

Kui teenuse osutajal ei ole vabade ruumide puuduse tõttu võimalust soovijaid ühte tuppa paigutada, on koos elada soovivatel klientidel õigus pöörduda kirjaliku avaldusega teenuse osutaja vahetamiseks Sotsiaalkindlustusameti poole vastavalt SHS § 11²⁸ lõikele 1. Siin tuleb rõhutada ka seda, et nii teenuse osutajal kui ka Sotsiaalkindlustusametil on klientide igakülgse nõustamise kohustus ülalnimetatud küsimustes.

11. Kliendi isikliku mobiiltelefoni ja arvuti kasutamine hoolekandeesutuses

Koolitusel kerkis ka mitmeid küsimusi hoolekandeesutuse poolt kliendi isikliku mobiiltelefoni ja arvuti kasutamise piiramise õiguspärasusest. Täpsemalt küsisid hoolekandeesutuste töötajad, kas asutus tohib piirata ajaliselt kliendi poolt isikliku mobiiltelefoni kasutamist, et klient ei tülitaks helistamisega asjatult oma lähedasi ja teisi isikuid või asutusi. Näiteks on esinenud juhtum, kus krediidasutus pöördus hooldekodu poole palvega piirata ühe kliendi telefoni kasutamist, et ta ei tülitaks helistamisel üleliigselt panga töötajaid.

Esmalt tuleb nentida, et PS § 32 lg 1 järgi on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Sama paragrahvi lõige 2 annab igäühele õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kusjuures kitsendused võib sätestada üksnes seadus. See tähendab, et neid kitsendusi ei tohi üldjuhul kehtestada seadusest alamalseisva aktiga – näiteks kohaliku omavalitsuse või Vabariigi Valitsuse määrusega¹²⁶, rääkimata hoolekandeesutuse sisedokumentidest, nt kodukorrast. Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese lisaprotokoll art 1 kohaselt on igal füüsilisel või juriidilisel isikul õigus oma omandit segamatult kasutada. Nimetatud õigust võib piirata vaid üldistes huvides ning seaduses ettenähtud tingimustel.

Seaduslikuks aluseks omandiõiguse piiramiseks hoolekandeesutuses on SHS § 20 lg 1, mille alusel ei tohi hoolekandeesutuses sotsiaalteenust saav isik vallata järgmisi aineid ja vahendeid:

- 1) relvad relvaseaduse tähenduses;
- 2) lõhkeaine, pürotehniline aine ning pürotehnilised tooted lõhkematerjaliseaduse tähenduses;
- 3) aine, mida kasutatakse narkootilise, toksilise või alkohoolse joobe tekitamiseks, ja
- 4) muud ained või esemed, mis võivad kujutada ohtu teenust saavate isikute ja teiste isikute elule ja tervisele.

Mobiiltelefon ja arvuti ei kujuta endast üldjuhul ohtu kliendi ja teiste inimeste elule ja tervisele. Seega ei ole nende esemete kasutamisele hooldekodu poolt piirangute seadmine isegi üksikjuhul reeglina lubatav, rääkimata üldiste piirangute kehtestamisest asutuse sisedokumentides. Sama kehtib ka muude SHS § 20 lõikes 1 nimetatud esemete kohta.

Eeltoodu alusel võib järeldada, et igal teenust saaval isikul, sõltumata sellest, kas isik viibib teenusel vabatahtlikult või kohtumääruse alusel, on õigus oma isiklikku mobiiltelefoni või arvutit vabalt vallata, kasutada ja kasutada (muuhulgas helistamiseks) ning hoolekandeesutusel ei ole õigust isiku vaba tahte vastaselt seda piirata.

Selgituseks, mis puudutab hoolekandeesutusse kohtumäärusega paigutatud kliente, tuleb märkida, et on väga oluline endale teadvustada, et ühe põhiõiguse piiramine ei saa automaatselt kaasa tuua teiste põhiõiguste piiramist. Juhul kui on olemas kohtu otsus isikult vabaduse võtmiseks ning kinnisesse asutusse paigutamiseks, siis see ei tähenda veel, et isik on automaatselt ilma jäetud ka muudest õigustest. Sisuliselt on hoolekandeesutusse paigutamise näol tegu ainult isiku vabaduse (PS §-s 20 nimetatud põhiõiguse) piiramisega, muud õigused, nagu näiteks õigus omandi puutumatusel, haridusele, tervise kaitsele, väljendusvabadusele jne säilivad täies mahus. Seega ka kohtumäärusega hoolekandeesutusse paigutatud isikul on õigus oma isiklikku mobiiltelefoni või arvutit vabalt vallata, kasutada ja kasutada.

126 P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Kirjastus Juura. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 32 kamm 5.2.

Olukorras, kus teenust saav isik rikub helistamisel teiste isikute rahu, võib (kuid ei pea) teenuse osutaja kõnede adressaatide palvel kasutada muid meetmeid, nt selgitamine, veenmine jne, kuna küsimus puudutab hoolekodu elaniku ja teise isiku omavahelisi suhteid ja ei ole seotud teenuse osutamisega. Mõistlik oleks teavitada tekkinud olukorrast ka isiku seaduslikku esindajat.

Sellised on olnud hoolekandeesutustes koolituste läbiviimisel kõige sagedamini tõusetunud küsimused.

2011. aastal jätkab õiguskantsler antud koolitusprojekti ja viib läbi koolitused hoolekandeesutuste klientidega kokkupuutuvatele töötajale teenust saavate isikute põhiõigustest 13 hooldekodus.

III. POLITSEI KINNIPIDAMISKOHAD

1. Üldiseloostus

2010. aastal kasutas politsei isikute kinnipidamiseks kokku üle 30 hoone¹²⁷, millest õiguskantsler kontrollis kónealuse aasta jooksul kokku 12 kinnipidamiskohta. Kontrollitud asutused olid järgnevad:

1. Ida Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Jõhvi kamber (järelkontroll, eelmine kontrollkäik 13.05.2009);
2. Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu kamber (eelmine kontrollkäik 03.10.2008; Kontrollkäik PPA Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu ja Kärkla kambritesse, asi nr 7-7/100823);
3. Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kärkla kamber (eelmine kontrollkäik 29.08.2007; Kontrollkäik PPA Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu ja Kärkla kambritesse, asi nr 7-7/100823);
4. Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Paide kamber (eelmine kontrollkäik 12.06.2008; Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lõuna ja Lääne Prefektuuri, asi nr 7-7/101221);
5. Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Viljandi kamber (eelmine kontrollkäik 02.11.2007; Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lõuna ja Lääne Prefektuuri, asi nr 7-7/101221);
6. Lõuna Prefektuuri Viljandi politseijaoskonna Karksi konstaablijaoskond (varem õiguskantsler kontrollinud ei ole);
7. Lõuna Prefektuuri Viljandi politseijaoskonna Suure-Jaani konstaablijaoskond (varem õiguskantsler kontrollinud ei ole);
8. Lõuna Prefektuuri Jõgeva politseijaoskonna Põltsamaa konstaablijaoskond (varem õiguskantsler kontrollinud ei ole);
9. Lõuna Prefektuuri Valga politseijaoskonna Tõrva konstaablijaoskond (varem õiguskantsler kontrollinud ei ole);
10. Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kuressaare kamber (eelmine kontrollkäik 03.07.2009; Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kuressaare kambritesse, asi nr 7-7/101340);
11. Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmaja (varem õiguskantsler kontrollinud ei ole; Kontrollkäik Põhja Politseiprefektuuri kainestusmaja, asi nr 7-7/101628);
12. Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja (eelmine kontrollkäik 30.09.2009; Kontrollkäik PPA Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja, asi nr 7-7/101982).

Kõik kontrollkäigud korraldati prefektuure ning Politsei- ja Piirivalveametit ette teavitamata ning näiteks Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmaja kontrolliti laupäeva varahommikul. Kónealuse kainestusmaja ja lisaks ka Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kontrollkäigule kaasas õiguskantsler tuleohutuse eksperdina Päästeameti teenistujad. Meditsiiniekspert kaasati kainestusmaja kontrollkäigule tulenevalt asjaolust, et kainestusmajas asub kuue voodikohaga palat ning kainenema toimetatud isikutele osutatakse Lääne-Tallinna Keskhaiagla koostöös erinevaid tervishoiuteenuseid.

Kontrollitud politseihoonetest neli olid konstaablijaoskonnad, kus isikuid hoitakse kinni lühiajaliselt (reegline alla 24 tunni). Ülejäänud politseihoonetes hoitakse isikuid pikemaajaliselt ning nendes viiakse muuhulgas täide ka väärteloostest ja eelvangistust. Erandiks on Põhja Prefektuuri kainestusmaja, kus peetakse kinni üksnes kainestatavaid isikuid.

Õiguskantsler lähtus kontrollitavate politseihoonete valiku tegemisel varasema kontrollkäigu toimumise ajast, konkreetse hoone probleemsetest põhiõiguste tagatuse aspektist ning ka lühiajalise kinnipidamise standardite kujundamise projektist (neli konstaablijaoskonda).

Ida Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Jõhvi kambri külastus oli järelkontrolli eesmärgiga. Teistel juhtudel oli tegemist iseseisva ja täiemahulise kontrollkäiguga.

Kontrollitavaid kohti silmas pidades olid suurimateks muudatusteks 2010. aastal Põhja Prefektuuri kainestusmaja täies ulatuses tööle hakkamine ning uue Ida Prefektuuri Rakvere politseijaoskonna valmimine.

Üldistades ülevaateastal kontrollkäikudel tuvastatud probleeme, saab läbiva joonena tuua esile taas kord puudulikud olmetingimused, nt Kuressaare ja Haapsalu kambri, mis väljendusid üldjuhul kinnipidamis-

¹²⁷ Lisaks on veel Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna käsutuses olevad hooned.

kambrite tugevas amortisatsioonis ja jalutushoovi puudumises. Lisaks esines olmetingimustes puudujääke ka lühiajaliseks kinnipidamiseks mõeldud konstaablijaoskondades.

Olmetingimuste analüüsimisel ja soovitude tegemisel lähtus õiguskantsler taas kord 2010. aastal riigi keerukast üldisest majanduslikust olukorrast, kuid rõhutas siiski, et hoolimata eelarveliste vahendite puudumisest suuremahuliste ehitus- ja remonttööde jaoks tuleb jätkata vähemalt olemasolevate politseihoonetes renoveerimist.

2010. aastal leidis mitmetel kontrollkäikudel tuvastamist, et politseihoonetes võiks olla paremini tagatud julgeolek. Selliseid tähelepanekuid tegi õiguskantsler Haapsalu, Viljandi ja Paide kambris ning Põhja Prefektuuri kainestusmajas. Üldjuhul soovitas õiguskantsler kasutusele võtta või täiendada videovalvet ja kombineerida seda ametnikepoolse füüsilise kambri kontrollimisega.

Politsei- ja Piirivalveamet pidas julgeoleku parandamist oluliseks ning sellele kavatsetakse tulevikus tähelepanu pöörata. Näiteks Põhja Prefektuuri kainestusmaja puhul paigaldati n-ö üldkasutatavatesse ruumidesse täiendavaid turvakaameraid.

Endiselt oli 2010. aastal probleemseks valdkonnaks kinnipeetutele tervishoiuteenuste osutamine. Praktikas on prefektuuride ja isegi sama prefektuuri politseijaoskondade loikes meditsiiniabi korraldamine erinev – mõnes politseihoones puudub tervishoiutöötaja, mõnes on tervishoiutöötaja võetud tööle lepingulisena või siis koosseisulise spetsialistina.

Tervishoiuteenustega seonduvat kajastas õiguskantsler Haapsalu ja Kuressaare kambri, Põhja Prefektuuri kainestusmaja ja Põhja Prefektuuri arestimaja kontrollkäigu kokkuvõttes.

Haapsalu ja Kuressaare kambris tervishoiutöötaja puudus ning õiguskantsler tegi Politsei- ja Piirivalveamele ettepaneku tagada siiski nimetatud politseihoonetes arestikambrites esmase arstliku läbivaatuse korraldus – leida selleks rahvusvahelistele standarditele vastav sõltumatu tervishoiutöötaja. Kuni tervishoiutöötaja leidmiseni tuleks korraldada kinnipeetu arestikambrisse saabumisel esmane tervisekontroll kinnipeetu küsitluse ja nähtavate vigastuste või haigusnähtude dokumenteerimise teel arestikambri ametnike poolt.

Põhja Prefektuuri kainestusmajas ja arestimajas oli tervishoiutöötaja olemas. Esines siiski probleem seoses tervishoiutöötaja sõltumatusega väärkohtlemise tuvastamisel Põhja Prefektuuri arestimajas ning isikute meditsiiniblokki paigutamise otsustamise küsimuses Põhja Prefektuuri kainestusmajas.

Politsei- ja Piirivalveamet lubasid õiguskantslerile, et meditsiini valdkonda arendatakse edasi ning vastavalt eelarveliste vahendite olemasolule olukorda parandatakse.

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

Vesteldes erinevate politseihoonetes kinnipidamiskambrites viibivate vahistatutega ja politseiametnikega ning tutvudes politseihoonetes töö arvestuse raamatuga, selgus, et keskmiselt viibivad vahistatud politsei kambrites järjest umbes ühe kuu, kuid mõningatel juhtudel oli viibitud aeg ka pikem. Kõnealusele probleemile viitas õiguskantsler Põhja Politseiprefektuuri arestimaja ning Jõhvi ja Kuressaare kambri kontrollkäigu kokkuvõtetes.

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

Õiguskantsler pidas hetkeolukorras aktsepteeritavaks vahistatu politseihoonetes viibimise maksimaalseks tähtjaks ühte kuud. Õiguskantsler teadvustas, et vahistatute viibimine politsei kinnipidamiskohtades ei ole otseselt politsei poolt tekitatud probleem, vaid kitsaskohaks on politsei ja vanglate omavaheline koostöö, mis on tihtipeale mõjutatud vanglate eeluurimisosakondade püsivast suurest täituvusest. Viimasest tingituna tegi õiguskantsler ettepaneku Politsei- ja Piirivalveametil koos Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumiga püüda leida võimalusi, millega saaks vahistatu politseihoonetes viibimise aega piirata ühe kuuga.

Vastuseks õiguskantsleri ettepanekutele teatas Politsei- ja Piirivalveamet, et õiguskantsleri ettepaneku täitmine sõltub vabade kohtade olemasolust vanglates. Mõnikord ei saa vahistatut saata politseihoonest vang-

lasse ühe kuu jooksul põhjusel, et kriminaalaja menetleja on taotlenud näiteks isiku politseihoones hoidmist. Tavaliselt on siiski põhjuseks vanglate eelvangistusosakonna suur täituvus.

Kontrollkäikudel selgus, et võrreldes 2009. aastaga on olukord paranenud kinnipeetule tema õiguste ja kohustuste tutvustamise ning kinnipeetu lähedaste teavitamise küsimuses. 2009. aastal tuvastas õiguskantsler eelnevalt nimetatud kitsaskohti paljude erinevate kontrollkäikude raames. Olukorra paranemisele on kahtlemata kaasa aidanud Politsei- ja Piirivalveameti pidev selgitustöö prefektuurides ning asjakohaste juhendmaterjalide ja kinnipeetu õiguste ja kohustuste lühipaketi kasutuselevõtt.

Lisaks eelnevale pööras õiguskantsler aasta lõpus toimunud Põhja Prefektuuri kainenestumaja ja arestimaja kontrollkäigul tähelepanu tuleohutusele, kaasates ekspertidena kontrollkäigule Päästeameti esindajaid. Sellist praktikat kavatab õiguskantsler kindlasti 2011. aastal jätkata.

Väärrib veel märkimist, et paljuski Põhja Prefektuuri kainenestumaja kontrollkäigu pinnalt valmis õiguskantsleril analüüs rahustusvoodi kasutamise õiguspärasuse kohta. Viimases määratles õiguskantsler tingimused, mis peavad rahustusvoodi kasutamisel olema tagatud. Kuna rahustusvoodit kasutatakse ohjeldusvahendina ka vanglates, siis saatis õiguskantsler oma seisukoha ka justiitsministrile.

Järgnevalt kirjeldatakse kontrollkäikude kaupa lühidalt tuvastatud muid, eelnevalt nimetatud kitsaskohti, mida ei saa pidada otseselt läbivateks või politseihoonete ühisteks probleemideks.

2. Kontrollkäik Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu ja Kärkla kambrisse

22.04.2010 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata kontrollkäigud Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu ja Kärkla kambritesse.

Kontrollkäigu kokkuvõttes kajastas õiguskantsler eelpool kirjeldatud üldisi teemasid – Haapsalu kambri ebarahuldavaid olmetingimusi, järelevalve korraldust ja vahistatute politseihoones viibimise kestvust. Samuti tervishoiuteenustega seonduvat. Nii Haapsalu kui ka Kärkla kambri viibinud kinni peetud isikute isiklike toimikutega tutvumisel tuvastati üksikuid puudujääke kinnipeetu lähedaste isikute teavitamise dokumenteerimisega.

Hea praktikana tõi õiguskantsler välja, et Haapsalu kambri töö arvestuse raamatust nähtus, et sinna märgitakse muule infole lisaks ka kinnipeetule antud ravimid ning osutatud tervishoiuteenused (nt kinnipeetu Z. I kohta oli raamatus märge, et 12.04.2010 oli ta viidud hambaarsti juurde). Samuti on raamatus järjepidevalt dokumenteeritud kinnipeetu kirjalikud taotlused telefoni kasutamiseks ning väljasaadetud ja sissetulnud kirjad.

3. Kontrollkäik Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Paide kambrisse ja Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Viljandi kambrisse

28.06.2010 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata kontrollkäigud Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Paide kambrisse ja Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Viljandi kambrisse.

Mõlema politseihoone kontrollimisel selgus eespool kirjeldatud üldine probleem seoses kambrite teenindamise ja julgeoleku tagamisega öisel ajal, kui kambrites on tööl vaid spetsialist, keda abistab vajadusel välijuht. Teise probleemina kajastas õiguskantsler oma kontrollkäigu kokkuvõttes üksikuid tuvastatud eksimusi kinnipeetuga seotud dokumentide vormistamisel Viljandi kambri.

Hea praktikana tõi õiguskantsler kontrollkäigu kokkuvõttes välja selle, et Viljandi kambri tööarvestuse raamatust nähtus, et sinna märgitakse muule infole lisaks ka märked pesu vahetamise, kinnipeetu duši kasutamise ja jalutamise kohta. Eelnev praktika soodustab ning lihtsustab kontrolli teostamist arestikambri tegevuse üle kinnipidamise täideviimisel ja annab kiire ülevaate arestikambri igapäevatööst.

4. Kontrollkäik Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kuressaare kambrisse

22.07.2010 viis õiguskantsleri nõunik läbi etteteatamata kontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Kuressaare kambrisse.

Kontrollkäigul tuvastati, et endiselt on suurimaks probleemiks politseihoone olmetingimused ja vahistatute viibimise kestvus. Teine, samuti 2010 aastal paljusid politseihooneid läbiv kitsaskoht oli tervishoiuteenuste osutamisega seonduv.

5. Kontrollkäik Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kainestusmajja

09.10.2010 varahommikul (algusega kell 6.00) viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata kontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Tallinna kainestusmajja. Kontrollkäigule kaasas õiguskantsler ekspertidena üldarsti ja päästeametniku, kelle ülesanneteks oli vastavalt tervishoiuteenuse osutamise hindamine ning tuleohutusnõuete järgimise kontrollimine. 15.10.2010 kohtusid õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigujärgselt kainestusmaja ülema ja Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja ülemaga.

Kainestusmaja kontrollkäigu kokkuvõttes puudutas õiguskantsler lisaks üldistele tervishoiu ja järelevalvetemadade ka rahustusvoodi kasutamist, kainestusmaja tuleohutust ning kainenemisele toimetamise protokolliga seonduvaid probleeme.

Jättes kõrvale tervishoiu ja järelevalve valdkonda puudutavad soovitusel, mida on ka üldistatult eespool kajastatud, tegi õiguskantsler Siseministeeriumile ettepaneku luua kontrollkäigu kokkuvõttes esitatud põhimõtteid rakendades ning koostöös tervishoiutöötajatega (nt konsulteerides Terviseameti või Eesti Psühhiaatrie Seltsiga) piisav õiguslik regulatsioon rahustusvoodi kasutamiseks politsei kinnipidamiskohtades: rahustusvoodi kui erivahendi kasutamise lubatavus, materiaalõiguslikud eeldused ning menetluslik regulatsioon. Samuti soovitas õiguskantsler korraldada asjakohane ametnike väljaõpe.

Lisaks tegi õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile ettepaneku viivitamatult lõpetada kainestusmaja eelkambris (ootekambris) oleva (spetsiaalsete kinnitusrihmadeta ja tervishoiutöötaja pideva järelevalveta) rahustusvoodi kasutamine.

Kuna kontrollkäigule oli kaasatud tuleohutuse ekspert Päästeametist, siis tegi õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile ettepaneku arvestada eksperdi arvamuses esitatud seisukohtadega ning vastavalt nõuda hoone omanikult kainestusmaja tuleohutuse parandamist.

Kontrollkäigul kainenema toimetatud isikutega seotud dokumentide kontrollimisel selgus, et isiku kainenema toimetamise protokollist ei selgu alati kainenema toimetamise põhjus, ning seetõttu tegi õiguskantsler Siseministeeriumile ettepaneku muuta isiku kainenemisele toimetamise protokollis vormi selliselt, et sinna märgitaks politseiametnike poolt ka konkreetseid kaalutlused, mille tõttu isik kainenema paigutati.

Hea praktikana tõi õiguskantsler kontrollkäigult välja selle, et kainestusmaja kambrite kontrollimise peab ametnik ringkäigujärgselt alati dokumenteerima. Selline korraldus aitab tagada seda, et kambreid ka tege-
likkuses kontrollitakse.

6. Kontrollkäik Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja

10.11.2010 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata kontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja. Kontrollkäigule kaasas õiguskantsler ekspertidena päästeametnikud, kelle ülesandeks oli tuleohutusnõuete järgimise kontrollimine arestimajas.

Eelnevalt juba käsitletud teemadena tuvastati ka Põhja Prefektuuri arestimajas probleeme vahistatute viibimise kestvusega ning tervishoiuteenuste osutamisega.

Konkreetselt politseihoone puhul saab spetsiifilise kitsaskohana välja tuua arestimaja kahe eralduskambri kasutamise, mida politseiametnike poolt ei fikseeritud nõuetekohaselt, ja tuleohutusnõuete järgimise.

Eralduskambrite kasutamise dokumenteerimisega seonduvalt tegi õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveametile ettepaneku täiendavalt dokumenteerida arestimaja kahe eralduskambri kasutamine selliselt, et asjakohastest materjalidest nähtuks iga konkreetse eralduskambri paigutamise ja lõpetamise kellaeg, eralduskambri paigutamise otsuse teinud ametniku andmed, eralduskambri paigutamise kaalutlused ning eralduskambri viibiva isiku kontrollimise kellaajad koos kontrollitulemuse kokkuvõttega.

Põhja Prefektuuri arestimaja tuleohutuse kohta koostasid eksperdid arvamuse ning õiguskantsler tegi Politsei- ja Piirivalveametile ettepaneku arvestada ekspertide seisukohtadega ning koostöös Riigi Kinnisvara Aktiaseltsiga (maja omanikuga) vastavalt parandada arestimaja tuleohutust.

Politsei- ja Piirivalveamet nõustus õiguskantsleri ettepanekutega ning märkis oma vastuses, et arestimaja on alustanud eralduskambrisse paigutamise dokumenteerimist. Eralduskambrisse paigutamise korral täidab arestimaja ametnik iga kinnipeetu kohta kontroll-lehe, millele märgib kambrisse paigutamise ja kambris viibimise lõpetamise kellaaja, kuupäeva, otsuse teinud ametniku andmed ning eralduskambrisse paigutamise kaalutlused.

Samuti kinnitas Politsei- ja Piirivalveamet, et arestimaja planeerib õppepäeva läbiviimist töötajatele tegutsemiseks erakorraliste sündmuste (kaasa arvatud tulekahju) korral ning käesoleval ajal on Põhja Prefektuuris väljatöötamisel juhendmaterjal arestimaja töötajate käitumiseks erakorraliste sündmuste puhul. Ühtlasi arvestab arestimaja oma töö korraldamisel tuleohutuse eksperdi seisukohti ning koostöös hoone omanikuga (Riigi Kinnisvara AS) parandatakse tuleohutust.

IV. VÄLJASAATMISKESKUS

22.11.2010 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatamata järelkontrollkäigu Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärevalve büroo väljasaatmiskeskusesse (kuni 31.12.2009 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) väljasaatmiskeskus) (Kontrollkäik PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärevalve büroo väljasaatmiskeskusesse, asi nr 7-7/101685). Õiguskantsleri eelmised kontrollkäigud väljasaatmiskeskusesse toimusid 06.05.2009 ning 30.09.2009. Kontrollkäigule oli kaasatud üldarstabi kättesaadavuse hindamiseks ekspert.

Ennekõike keskenduti kontrollkäigul õiguskantsleri 29.06.2009 ning 10.11.2009 tehtud soovitude täitmise kontrollimisele, kuid hinnati ka täiendavalt tõusetunud küsimusi ning piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee (edaspidi CPT) 2007. aasta soovitude täitmist.

Olulisema muudatusena asutuse töökorralduses võib välja tuua, et alates 01.10.2010 korraldab keskus valvet senise eraõigusliku AS G4S asemel PPA korrakaitse osakonna valvebüroo. Tulenevalt PPA ühendasutuse loomisest alates 01.01.2010 olid kontrollkäigu toimumise ajal keskuse ametnike ametijuhendid uuendamisel. Samuti olid uuendamata valvekorralduse juhendid seoses selle üleminekuga turvafirmalt PPA korrakaitse osakonna valvebüroole.

Kontrollkäigul ilmnis, et kõige enam probleeme esines turvaabinõude kohaldamist ning haldusaktide koostamise nõudeid puudutavate soovitude täitmisega. Jätakuvalt nähtus probleeme käeraudade kasutamise otsustamise, koormavate haldusaktide tõlkimise, väljasaadetavatele erinevate ajaveetmisvõimaluste pakku- mise, kokkusaamiste ning muu keskusevälise suhtluse võimaldamisega. Samuti võib nentida, et ebaselgust töökorralduslike kohustuste tuvastamisel tekitas PPA ühendasutuse loomisest tulenevalt ametijuhendite ning valvekorralduse juhendite uuendamise viibimine. Uute teemadena hindas õiguskantsler muuhulgas tervishoiuteenuste korraldust ning koolikohustuse täitmise võimaldamist.

Kontrollkäigu tulemusena andis õiguskantsler 27.12.2010 PPA peadirektorile soovitud õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Samuti andis õiguskantsler soovitud siseministrile väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning siseministri 27.07.2004. a määruses “Väljasaatmiskeskuse sisekorraeskirja ja kehtestamine” toodud regulatsiooni kooskõla kohta põhiseaduse ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008. a direktiiviga 2008/115/EÜ, millega määratletakse ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisele. Nimetatud soovitud puudutasid väljasaatmiskeskuse kinnipidamistingimuste põhjendatust. Õigusaktide põhiseaduspärasust puudutavaid soovitusi ning siseministri vastust on lähemalt käsitletud eelpool ülevaate 2. osas Siseministeeriumi valitsemisala ülevaates.

Järgnevalt on toodud ülevaade õiguskantsleri soovitudest.

(1) Esiteks kontrollis õiguskantsler tervishoiuteenuste osutamist väljasaadetavatele. Tervishoiuteenuste hindamiseks osales kontrollkäigul ekspert.

Õiguskantsler kontrollis esmalt üldiselt arstiabi kättesaadavust väljasaatmiskeskuses ning sellekohase õigusliku regulatsiooni kooskõla põhiseadusega.

Vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 26⁹ lõikele 1 tagatakse väljasaadetavale vältimatu arstiabi. Lõike 2 kohaselt peab väljasaadetava tervises seisundi jälgimiseks olema väljasaatmiskeskuses alaline ravipunkt. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008. a direktiivi 2008/115/EÜ, millega määratletakse ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisele (edaspidi nimetatud ka direktiiv), art 16 lg 3 lause 2 sätestab, et kinnipidamise puhul tuleb võimaldada esmaabi ja haiguste pöhiravi.

Kontrollkäigul tuvastati, et väljasaadetavatele on väljasaatmiskeskuses üldjuhul tagatud nii üld- kui eriarstiabi kättesaadavus, seda vaatamata VSS-s sätestatud madalale arstiabi standardile. Kontrollkäigu tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et VSS § 26⁹ lõikes 1 toodud väljasaadetavatele osutatava arstiabi standard ei ole kooskõlas PS § 28 lõikega 1 ega eelnimetatud direktiiviga.

Sellest tulenevalt tunnustas õiguskantsler keskuse praktikat, mille kohaselt on väljasaadetavatele üldjuhul tagatud nii üld- kui eriarstiabi.

Õiguskantsler tegi siseministrile soovitusel analüüsida VSS-s sätestatud väljasaadetavatele tervishoiuteenuste osutamise regulatsiooni ning algtada VSS § 26⁹ lg 1 muutmise, et viia see vastavusse põhiseaduse ning direktiiviga.

Teiseks käsitles õiguskantsler küsimust, kas on tagatud tervishoiuteenuste osutajate sõltumatus, teadlikkus väljasaatmiskeskuses tervishoiuteenuste osutamise ning väljasaatmiskeskuses kinnipeetavate isikute eripäradest.

Keskuses osutavad tervishoiuteenust lepingu alusel perearst ning meditsiiniõed. Perearst on väljasaatmiskeskuses teenust osutanud alates keskuse asutamisest. Õendusteenuse osutaja valiti riigihanke teel perioodiks 01.01.2010 kuni 31.12.2010. Lepingutest nähtus, et teenuse osutajad peavad järgima tervishoiuteenuste korraldamise seadust ning asjakohastes õigusaktides sätestatud tingimusi, kuid lepingutes ei olnud määratletud tervishoiuteenuse osutaja sõltumatuse põhimõtet. Lisaks oli õendusteenuse osutamise lepingus selgesõnaliselt sätestatud, et tellijal on õigus anda täitjale juhendeid ja korraldusi teenuse osutamise kohta, mille järgimine on täitjale kohustuslik. Samuti oli lepingus määratlemata tervishoiuteenuste osutamise raames väärkohtlemise ennetamise ja avastamise dokumenteerimisel silmas peetavad põhimõtted. Lisaks selgitas meditsiiniõde, et pärast vastava lepingu sõlmimist neile keskuse poolt keskuse ja seal kinnipeetavate eripära ning väärkohtlemise ennetamise garantiisid ei tutvustatud.

Eeltoodust tulenevalt andis õiguskantsler PPA peadirektorile järgmised soovitusel: (1) fikseerida tervishoiuteenuse osutamise lepingutes teenuse osutaja sõltumatuse põhimõte; (2) määratleda tervishoiuteenuse osutajate lepingutes teenuse osutaja kohustused lisaks ravi eesmärgil teostatavatele toimingutele ka seoses väärkohtlemise avastamise ja ennetamisega; (3) tagada uue teenuseosutajaga lepingu sõlmimise korral teenuse osutajate teavitamine väljasaatmiskeskuse ning seal kinnipeetavate isikute eripäradest; (4) määratleda lepingus või asutusesisestes juhistes selge kord, millal, kuidas ja kellele peavad meditsiinitöötajad teatama võimalikest väärkohtlemise juhtudest; (5) teha tervishoiuteenuse osutajatele kättesaadavaks õiguskantsleri soovitusel, mis puudutavad tervishoiuteenuste osutamist ning meditsiinitöötajate rolli väärkohtlemise ennetamisel ja avastamisel.

PPA peadirektor vastas õiguskantsleri soovitusel, et keskuse tervishoiuteenuse osutamise lepingutesse tehakse muudatused selliselt, et ravi määramisel fikseeritakse teenuse osutaja sõltumatus teenuse tellijast ning et teenuse osutaja lähtub meditsiinalaste otsuste tegemisel väljasaadetavale efektiivse ravi andmisest. Samuti fikseeritakse teenuse osutaja kohustus olla läbinud koolitus piinamise ning muude väärkohtlemise juhtude dokumenteerimise ning nende juhtumite raporteerimise põhimõtete kohta. Tervishoiuteenuse osutamise lepingutes sätestatakse, et tervishoiuteenuse osutaja peab väärkohtlemise tuvastamisel sellest kirjalikult teavitama PPA sisekontrollibüroo juhti ning PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalebüroo juhti.

Kolmandaks kontrolliti, kas väljasaatmiskeskuses kinnipeetavatele isikutele võimaldatakse hambaravi, kui isikul puuduvad vahendid ravi eest tasumiseks. Keskuse meditsiinipersonal selgitas, et kui väljasaadetaval puuduvad rahalised vahendid, siis võimaldatakse vaid hamba väljatõmbamist.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel tagada väljasaatmiskeskuses kinnipeetavatele isikutele säilitav hambaravi.

PPA vastas, et teeb VSS § 26⁹ lõike 1 muutmise vajalikkuse kohta ettepaneku Siseministeeriumile.

Neljandaks hinnati, kuidas on tagatud konfidentsiaalsus tervishoiuteenuste osutamise korral seoses väljasaadetavate saatmisega väljaspool keskust asuva tervishoiuteenuse osutaja juurde.

Kontrollkäigul selgus, et väljaspool keskust tervishoiuteenuste osutamise puhul on praktika saatemeeskonnana juuresoleku küsimuses erinev. Teatud juhtudel on saatemeeskonna liige viibinud tervishoiuteenuse osutamise korral juures, kuid mitte alati. Meditsiinitöötajad on nii soovinud saatemeeskonnana juuresviibimist kui ka palunud oodata väljas. Väljasaadetavate väljaspool keskust viibimise lubadel ega saateplaani ei olnud märgitud, kas saatemeeskond viibis tervishoiuteenuste osutamise juures.

Õiguskantsler andis PPA peadirektorile järgmised soovitusel: (1) tagada, et tervishoiuteenuste osutamise korral viibivad politseiametnikud väljaspool kuuldeulatust ning välja arvatud juhul, kui meditsiinipersonal seda selgesõnaliselt taotleb, ka väljaspool vaateulatust; (2) fikseerida väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise loale lisatud saateplaani, kas saatemeeskonnana liige viibis tervishoiuteenuse osutamise juures, kus saatemees-

konna liige viibis ning kas see toimus arsti taotlusel koos arsti sellekohase kinnitusega; (3) juhul, kui on antud luba ohjeldusabinõude kasutamiseks, siis fikseerida, kas käeraudu kasutati tervishoiuteenuse osutamise ajal; (4) täpsustada PPA kinnipeetud isikute saatmise juhendit meditsiiniteenuste osutamisel erivahendite kasutamise ning saatemeeskonna viibimise põhimõtete osas.

PPA vastas, et politseiametnike paiknemine saatmisel väljaspool keskust korraldatakse vastavalt saateplaanile, kaalutletud otsusele ning riskianalüüsile. Käeraudade kasutamine saatmisel fikseeritakse saateplaani. Keskuse ametnikele korraldatakse koolitus dokumentide korrektse vormistamise kohta.

Viiendaks tõusetus kontrollkäigu raames küsimus, kuidas on tervishoiuteenuste osutamise puhul tagatud tõlkimine.

PPA selgitas vastuses teabe nõudmisele, et kui väljasaadetav kõneleb keelt, mida keskuse tervishoiutöötaja ei valda, ning väljasaadetav annab oma nõusoleku, kasutatakse tõlkimisel teiste väljasaadetavate abi. Mõnel korral osalesid tõlkidena konsulaarametnikud. PPA märkis, et väljaspool keskust tervishoiuteenuse osutamisel osaleb üldjuhul tõlgina tervishoiuteenuse osutaja personal.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel kaaluda võimalusi tervishoiuteenuste osutamise korral üldjuhul elukutselise tõlgi kaasamiseks PPA kulul, kui tervishoiuteenuse osutaja ei kõnele kinnipeetava poolt kõneldavat keelt ning isikul puuduvad vahendid tõlgile tasumiseks. Seda tuleb silmas pidada nii keskuses kui väljaspool keskust tervishoiuteenuse osutamise korral (iseäranis psühholoogilise ja psühhiaatrilise nõustamise puhul).

PPA vastas, et vajadusel kaasatakse tervishoiuteenuse osutamisel lepinguline tõlk PPA kulul, kui tervishoiuteenuse osutaja ei kõnele kinnipeetava poolt kõneldavat keelt ning isikul puuduvad vahendid tõlgile tasumiseks. Samuti kasutatakse vajadusel ja isiku nõusolekul tõlkimisel saatkondade abi.

Kuuendaks kontrolliti esmase tervisliku läbivaatuse andmete fikseerimise praktikat.

Kontrollkäigul selgus, et juhul, kui esmase läbivaatuse teostab õde, talletatakse vastavad andmed teisaldataval kleebisel, millele ei olnud märgitud patsiendi nime, läbivaatust teostanud meditsiiniõe nime ega läbivaatuse kuupäeva. Lisaks ei avatud kuni 48 tundi kinni peetud isikute puhul tervisekaarti, kuigi väidetavasti korraldatakse neile esmane läbivaatus.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile järgmised soovitused: (1) tagada ka meditsiiniõe poolt teostatud esmase läbivaatuse tulemuste kohta sissekande tegemine viisil, et oleks talletatud esmase läbivaatuse teostamise kuupäev ning seda oleks võimalik tervisekaarti püsivalt paigutada; (2) dokumenteerida kuni 48 tundi kinnipeetud isiku tervisliku läbivaatuse tulemused.

PPA teavitas, et meditsiiniõe teenuse osutajatele on edastatud nõue teha esmase läbivaatuse tulemuste kohta sissekanne väljasaadetava tervisekaardile. Keskuse meditsiinipersonal fikseerib kuni 48 tundi kinnipeetud isikute tervisliku läbivaatuse tulemused õdede päevaraamatus.

Seitsmendaks tõusetus kontrollkäigu raames küsimus, et kui isikut on enne väljasaatmiskeskusesse paigutamist kinni peetud mujal (ennekõike vanglas), siis ei anta talle kaasa väljavõtet tema tervisekaardist (muuhulgas varasemate nakkushaiguste uuringute või muude olulisemate terviseandmete kohta).

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel analüüsida antud olukorda ning koostöös vastavate asutustega (vanglad, Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses viibivatele varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuse osutajad) leida lahendus, nii et antud asutustest väljasaatmiskeskusesse paigutatavatele isikutele antakse kaasa koopia tervisekaardist või olulisematest dokumentidest või edastatakse need vahetult väljasaatmiskeskuse arstile.

PPA vastas, et perearsti teenuse osutamise lepingusse märgitakse perearsti kohustus vajadusel tellida väljasaadetava haigusloo väljavõtted asutusest, kus isik varem viibis.

Kaheksandaks tõusetus küsimus, kuidas on tagatud terviseandmete konfidentsiaalsus pärast isiku lahkimist väljasaatmiskeskusest.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel tagada, et meditsiiniline kaart lisatakse isikliku toimiku juurde viisil, et oleks tagatud vastavate andmete konfidentsiaalsus (nt arsti poolt pitseeritud ümbrikus).

PPA teavitas, et väljasaadetava tervisekaart arhiveeritakse edaspidi eraldi kinnises ümbrikus väljasaadetava isikliku toimiku osana ning sellele määratakse juurdepääsupiirang selliselt, et tervisekaart kinnises ümbrikus väljastatakse päringu alusel PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevale büroo juhataja kooskõlastusega.

Üheksandaks kontrolliti, kas on tagatud arvepidamine väljasaadetavatele antavate ravimite üle.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel tagada arvestus ka käsimüügiravimite puhul. Selleks tuleks analüüsida, kas vastavate ravimite manustamine tuleb alati fikseerida nn ödede päevikus, ning pidada arvestust ravimite hulga suhtes; samuti kontrollida, et vastavad ravimid võetakse sisse ametniku või valve-meeskonna liikme juuresolekul.

PPA vastas, et keskuse meditsiiniõed ja perearst viisid sisse käsimüügiravimite väljastamise kaardi, milles fikseeritakse keskuse ametnike poolt väljastatud käsimüügiravimid, ravimite väljastamise aeg ja kogus. Kaarti hakatakse pidama iga väljasaadetava kohta eraldi. Ravimite manustamine toimub üldjuhul ametniku juuresolekul.

Kümnendaks tõusetus küsimus, kuidas on tagatud esmaabivahendite kättesaadavus ning esmaabi osutamine keskuses.

Esmaabivahendite kättesaadavuse küsimus tõusetus seoses kontrollkäigu eelselt keskuses asetleidnud surmajuhtumiga. Esmaabi osutamiseks vajalike vahendite kättesaamine viibis, sest neid oli vajalik tuua keskuse administratiivosas paiknevast arstikabinetist, mis oli lukustatud. Kontrollkäigul selgus, et kahel keskuse ametnikul on esmaabi osutamise alal väljaõpe. Siiski ei ole töögraafikute puhul tagatud esmaabialase väljaõppega ametniku pidev kohalolek.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile järgmised soovitusel: (1) hinnata esmaabivahendite paigutust keskuses ning tagada, et esmaabivahendid oleksid eluosakonnas asetleidva juhtumi puhul kiiresti kättesaadavad; (2) korraldada esmaabialase väljaõpe enamatele ametnikele, nii et oleks tagatud esmaabialase väljaõppega ametniku kohalolu keskuses pidevalt.

PPA vastas, et esmaabivahendid ja kunstliku hingamise tegemiseks vajalikud vahendid on kõikides elutsoonides. Esmaabi andmise koolitus väljasaatmiskeskuse ametnikele viiakse läbi esimesel võimalusel.

(2) Teise teemana hinnati kontrollkäigul, kuidas on keskuses täidetud õiguskantsleri 29.06.2009. ning 10.11.2009. a soovitusel seoses turvaabinõude kohaldamise ning vastavate juhtude dokumenteerimisega.

Esiteks käsitles õiguskantsler turvaabinõude registri sisseadmise küsimust. 2009. aastal esitas õiguskantsler soovitusel seada keskuses sisse ülevaatlik turvaabinõude kohaldamise register, milles tuleb märkida kõik turvaabinõude kohaldamise juhud, kohaldatava turvaabinõu tüüp, turvaabinõu kohaldamise põhjendus, kohaldamise ajavahemik, märkused arstliku konsulteerimise ning tervisekahjustuse esinemise kohta.

PPA selgitas, et turvaabinõude kohaldamise aja ja asjaolude kohta on informatsioon kajastatud PPA infosüsteemis, kuid selles puudub võimalus teha abinõude kohaldamise asjaolude kohta detailseid statistilisi päringuid. Kontrollkäigul andmebaasiga tutvumisel selgus, et vastav infosüsteem võimaldab vaid turvaabinõude kohaldamise otsuste otsimist iga konkreetse väljasaadetava kohta. Infosüsteemist ei ole võimalik teha koondotsingut teatud perioodi jooksul kohaldatud turvaabinõude kohta (muuhulgas turvaabinõude ning selle erinevate liikide kohaldamise hulga osas) ning eespool toodud andmete kohta, mis tuleb turvaabinõude kohaldamise registris kajastada.

Vastava koondväljavõtte esitamata jätmise tõttu ei olnud võimalik kontrollkäigu raames saada ülevaadet kõigist turvaabinõude kohaldamise juhtudest kontrollitaval ajavahemikul, mistõttu ei olnud võimalik saada ammendavat ülevaadet, kas järgitud oli muid õiguskantsleri soovitusel seoses turvaabinõude kohaldamise üldiste põhimõtete (turvaabinõu eesmärgipärasus, proportsionaalsuse põhimõte, põhjendamiskohustuse järgimine) ning väärkohtlemise ennetamise ja avastamise garantiidega.

Eeltoodust tulenevalt kordas õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusel tagada, et kõik turvaabinõude kohaldamise juhud registreeritakse koondatult ning et seejuures kajastatakse andmed turvaabinõu tüübi ja kohaldamise kestuse, turvaabinõu kohaldamise põhjuse, ohjeldamismeetmete kasutamise algus- ja lõpuaja, andmed arstliku konsulteerimise ning tervisekahjustuste esinemise kohta.

PPA vastas, et turvaabinõude kohaldamise juhtude koondatult registreerimine (koondväljavõtte tegemise võimalus infosüsteemist) ei ole ressursside piiratuse tõttu võimalik. Turvaabinõude kohaldamise aja ja asjaolude kohta kajastatakse informatsioon Eestis seadusliku alusega viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogus. Kõik turvaabinõude kohaldamise otsused säilitatakse väljasaadetava isiklikus toimikus ning nendega on võimalik tutvuda.

Teiseks kontrollis õiguskantsler keskuse praktikat seoses turvaabinõuna isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamise keskusesse vastuvõtmisel tervise seisundi jälgimiseks ning turvaabinõude kohaldamisel põhjendamiskohustuse järgimist.

2009. aastal tegi õiguskantsler soovitus muuta vastava seadusliku aluse puudumise tõttu turvaabinõude kohaldamise praktikat, mille kohaselt paigutatakse kõik keskusesse vastuvõetud isikud turvaabinõuna eraldatud lukustatud ruumi, sõltumata sellest, kas on alust kahtlustada isikul tavakontakti raames teisi isikuid ohustada võiva nakkushaiguse olemasolu.

Kontrollkäigul väljasaadetavate isiklike toimikutega tutvumisel selgus, et enamikul juhtudel ei olnud koostatud turvaabinõude kohaldamise otsust isiku tervisliku seisundi hindamiseks. Mitmel tervise seisundi hindamise eesmärgil turvaabinõu kohaldamise juhul oli aga selle kohaldamise põhjusena toodud pelgalt põhjendus, et puuduvad andmed isiku tervisliku seisundi kohta või et on vaja vältida nakkusohu teistele keskuses viibivatele isikutele, esitamata mingeid faktilisi põhjendusi. Seega esines teatud juhtudel siiski turvaabinõu kohaldamise otsuse alusel isiku eraldatud lukustatud ruumi paigutamist tervise seisundi hindamise eesmärgil ning lisaks ei olnud järgitud põhjendamiskohustuse nõuet, millele õiguskantsler on eelnevate kontrollkäikude raames korduvalt tähelepanu juhtinud.

Õiguskantsler kordas PPA peadirektorile soovitus järgida turvaabinõu kohaldamise otsuses põhjendamiskohustuse nõuet ning et kõik turvaabinõu kohaldamise otsuse aluseks olevad asjaolud tuleb otsuses fikseerida.

PPA vastas, et arvestab soovitus järgida turvaabinõu kohaldamise otsuses põhjendamiskohustuse nõuet ning fikseerida turvaabinõude kohaldamise otsusel kõik turvaabinõu kohaldamise otsuse aluseks olevad asjaolud.

Kolmandaks kontrolliti, kuidas olid täidetud õiguskantsleri 2009. aasta soovitus seoses meditsiinilise järelvalve teostamisega turvaabinõude (sh ohjeldusabinõude) kohaldamisel ja selle dokumenteerimisel.

Kontrollkäigu raames selgus, et keskuse ametnike ametijuhendid olid uuendamisel seoses PPA ühendasutuse loomisega ning seni ei olnud kinnitatud ka valveteenistujate juhendeid. Seega ei olnud järelvalve teostamise kohustus selgesõnaliselt asutusesisestes dokumentides fikseeritud. Samuti ei registreeritud turvaabinõude kohaldamise otsuseid koondatult, sh andmeid arstliku konsulteerimise kohta. Eeltoodust tulenevalt ei olnud kontrollkäigul võimalik ammendavalt kontrollida vastavate soovitus täitmist praktikas.

Arvestades PPA vastuses toodut ning keskuse esindajate poolt kontrollkäigul antud seletusi, juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et töökorralduses ei olnud turvaabinõude kohaldamisel tagatud viivitamatu arstliku läbivaatuse korraldamine, vaid teavitamine järgmisel päeval. Samuti toimus psühholoogi või psühhiaatri konsultatsioon vaid isiku soovil.

Sellest tulenevalt kordas õiguskantsler PPA peadirektorile soovitus esitada üksikasjalik kava soovitus täitmise rakendamiseks ning määratleda vastavad kohustused seoses meditsiinitöötaja kaasamisega selgesõnaliselt asutusesisestes juhistes või ametijuhendites. Samuti kordas õiguskantsler soovitus täiendada turvaabinõude kohaldamise otsuse blanketti nii, et sellel oleks fikseeritud, kas ja millal on keskuse meditsiinitöötaja ning psühhiaater isiku läbi vaadanud, tema olukorda hinnanud või millal on toimunud telefoni teel konsulteerimine.

PPA vastas, et PPA peadirektori 01.01.2010. a käskkirja nr 75 "Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelvalve büroo väljasaatmiskeskuses kasutatavate ankeetvormide ning nende täitmise korra kinnitamine" täiendatakse selliselt, et sätestatakse kohustus turvaabinõude kohaldamisel meditsiinipersonaliga konsulteerimise puhul lisada turvaabinõude kohaldamise otsusele eraldi lehel ettekanne, kus on fikseeritud, kas ja millal on keskuse tervishoiuteenuse osutaja isiku läbi vaadanud, tema olukorda hinnanud või millal on toimunud telefoni teel konsulteerimine ning mis on olnud selle tulemus.

Neljandaks hinnati kontrollkäigul, kuidas on täidetud õiguskantsleri 2009. aastal tehtud soovitusel seoses isiku jälgimise kohustusega ohjeldamisabinõude korral.

Kontrollkäigu raames juhusliku valiku alusel väljasaadetavate isiklike toimikutega tutvumisel ei tuvastatud ühtegi juhtumit, kus isiku suhtes oleks kasutatud ohjeldamist eraldatud lukustatud ruumi paigutamise näol. Vastuses teabe nõudmisele selgitas PPA, et keskus tagab ohjeldusabinõude kohaldamise korral isiku vahetu ning pideva jälgimise ning isiku olukorra kontrollimise vähemalt 5–10minutilise intervalli järel. PPA esindajad nimetasid, et jälgimise kohustus on valveametnikel. Nagu eespool märgitud, ei olnud PPA korrakaitse osakonna valvebüroo korrakaitstajate juhiseid veel kehtestatud.

Õiguskantsler kordas PPA peadirektorile soovitusel tagada ohjeldusabinõude kohaldamise korral isiku vahetu ning pidev jälgimine ning kontrollida selleks isiku olukorda maksimaalselt 5-minutilise intervalli järel, arvestades seejuures isiku olukorda, mis võib tingida pideva jälgimise vajaduse. Selle tagamiseks on vajalik asutusesisestes dokumentides selgelt määratleda, (1) kelle ülesanne on ohjeldatud isiku jälgimine, (2) kuidas tagatakse, et on välistatud võimaliku huvide konflikti esinemine ning (3) jälgimise ajaline intervall viisil, et oleks tagatud isiku jälgimise sagedus sõltuvalt tema olukorrast. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et vastavate soovitusel täitmise kontrollitavuse tagamiseks tuleb isiku jälgimist puudutavad asjaolud kirjalikult fikseerida (nt turvaabinõude kohaldamise otsusel või selle lisas).

PPA vastas, et eraldatud lukustatud ruumi paigutatud isiku suhtes samaaegselt ohjeldusabinõude kohaldamine on äärmiselt erakordne juhus, mida reeglina ei esine. Eraldatud lukustatud ruumi paigutamisel lõpetatakse enamasti ohjeldusabinõude kohaldamine. Juhul, kui isik on ohtlik iseendale, võib selline olukord esineda, kuid sellisel juhul tagatakse isiku vahetu ja pidev jälgimine maksimaalselt 5-minutilise intervalli järel isiku olukorra kontrollimise teel. Isiku jälgimist puudutavad asjaolud fikseeritakse ettekande vormis eraldi lehel, mis lisatakse väljasaadetava isiklikku toimikusse turvaabinõude kohaldamise otsuse lisana. (3) Kolmanda teemana hinnati kontrollkäigu raames, kas käeraudade kasutamine isikute saatmisel väljaspool keskust viibimisel ning vastavate asjaolude vormistamine toimub kooskõlas seadusega.

06.05.2009 toimunud kontrollkäigul selgus, et isikute väljaspool keskust saatmisel oli kasutatud käeraudu, kuigi käeraudade kasutamist ei olnud väljaspool keskust viibimise loale märgitud. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler soovitusel tagada väljaspool keskust viibimisel isiku suhtes käeraudade kasutamise otsustamine, järgides pädevuse, vormistamise ja sisulise õiguspärasuse nõudeid. 30.09.2009 toimunud järelkontrollkäigu raames nähtus toimikutest, et käeraudade kasutamise puhul on väljaspool keskust viibimise loale ning saateplaanile lisatud viide õiguslikule alusele ning üldsõnaline põhjendus (nt "käitumine võib olla ettearvamatu"). Seega oli hinnang isikute käitumisele seostamata faktiliste asjaoludega, mida ohuhinnangu puhul arvesse võetakse. Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler 10.11.2009 täiendavalt soovitusel tagada käeraudade kasutamisel põhjendamiskohustuse järgimine, nii et välja oleks toodud käeraudade kasutamise faktilised põhjendused.

Kontrollkäigul väljaspool väljasaatmiskeskust viibimise lubade ning saateplaanidega tutvumisel selgus, et valdavalt olid käeraudade kasutamise põhjused esitatud väga üldsõnaliselt. Mõnel juhul oli põhjenduste puhul viidatud vaid õiguslikule alusele. Seega olid teatud juhtudel põhjendused seostamata põgenemisohu hinnanguga (nt põhjendus, et isikute käitumine oli üleolev) või isikut iseloomustavate objektiivsete asjaoludega (nt hinnang, et isiku käitumine võib olla ettearvamatu). Teatud juhtudel olid põhjendused asjakohatud (isiku taust teadmata, kui isik oli keskuses viibinud juba ligi neli kuud). Teatud juhtudel oli ühele isikut iseloomustavale asjaolule omistatud määrav tähendus (isik oli varem karistatud). Sellest tulenevalt ei olnud see, kas kaalumise on toimunud, haldusaktide põhjendustest nähtuvalt tõendatav ega tagantjäreli kontrollitav. Seega ei olnud käeraudade kasutamise puhul enamasti erinevaid asjaolusid kogumis kaalutud, mistõttu oli kaheldav käeraudade kasutamise õiguspärasus.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler soovitusel tagada väljaspool keskust viibimisel isiku suhtes käeraudade kasutamise otsustamine kooskõlas kaalutlusõiguse teostamise põhimõtetega ning põhjendamiskohustuse järgimine. Ühtlasi soovitas õiguskantsler PPA peadirektoril analüüsida kinnipeetud isikute saatmise juhendis kasutatud erivahendi mõiste vastavust VSS-s kasutatud mõistetega.

PPA vastas, et tagab väljaspool keskust viibimisel isiku suhtes käeraudade kasutamise otsustamise kooskõlas kaalutlusõiguse teostamise põhimõtetega ning põhjendamiskohustuse järgimine. Keskuse ametnikele korraldatakse koolitus dokumentide korrektse vormistamise kohta.

(4) Neljandaks selgus kontrollkäigu raames, et väljasaadetava toimikus ei dokumenteerita ohjeldusabinõude või erivahendite kasutamist isiku väljasaatmise täideviimise korral.

Õiguskantsler tegi erivahendite kasutamise kontrollitavuse tagamiseks PPA peadirektorile soovitusel muuta kinnipeetud isikute saatmise juhendit, nii et nähakse ette saateplaani koostamine ka riigipiiri ületava saatmise korral, ning tagada erivahendite kasutamise, selle kestuse ning muude saatmise asjaolude üksikasjalik kajastamine saateplaanil.

PPA vastas, et riigipiiri ületavate väljasaatmistele korral üldjuhul erivahendeid ei kasutata. Juhul, kui erivahendeid kasutatakse, fikseeritakse nende kasutamine ettekande vormis.

(5) Viiendaks käsitles õiguskantsler väljasaatmiskeskuses keelatud esemete küsimust. Täpsemalt selgus kontrollkäigul, et väljasaadetavatel võeti ära religioosne sümbolika, kui see on väärismetallist. Samuti selgus väljasaadetavate isiklike toimetustega tutvumisel, et isikutelt on ära võetud abielusõrmus, kuid taotluse alusel hiljem tagastatud.

VSS § 26²¹ lg 2 p 4 alusel sätestatakse väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjas isiklike asjade, mille omamine on väljasaatmiskeskuses viibivale väljasaadetavale lubatud, loetelu. Sisekorraeeskirja § 31 lõikes 1 on toodud, et väljasaatmiskeskuses on väljasaadetaval keelatud omada asju, mis ei ole sisekorraeeskirjas lubatud. Sisekorraeeskirja § 32 lg 1 kohaselt on väljasaadetaval lubatud väljasaatmiskeskuses omada mõistlikus koguses isiklike riideid, jalatseid ja hügieenivahendeid, maksumärgistatud tubakatooteid, raamatuid, ajakirju ja ajalehti, kirjatööd ja dokumente, mis ei kuulu hoiule võtmisele.

Seega olid väljasaadetava isiklike asjade kasutamise piirangud kehtestatud sisekorraeeskirjaga, ning seejuures on määruses toodud ammendav loetelu väljasaadetavale lubatud asjadest.

Õiguskantsler selgitas, et vastavalt PS § 32 lõikele 2 on igal isikul õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada; kitsendused sätestab seadus. Seega tuleb piirangud omandi valdamise, kasutamise ning käsutamise osas kehtestada seadusega. Samuti peavad vastava õiguse piirangud olema kooskõlas põhiseadusega (piirangu kehtestamisel tuleb lähtuda legitiimsusest eesmärgist ning piirang peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega), mistõttu peab iga piirang olema õigustatud taotletavat eesmärki arvestades. Sellest tulenevalt tagab põhiseadusega kooskõlas oleva tulemuse pigem seaduses kinnipeetavale keelatud (mitte lubatud) asjade sätestamine. Eeltoodust tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et eespool kirjeldatud asjade kasutamise piirangute regulatsioon on põhiseaduse valguses väga probleemne.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et religioosne sümbolika kasutamise piiramisega sekkutakse ühtlasi isiku usuvabadusse (PS § 40). Abielusõrmuse äravõtmisel riivatakse PS §-des 19 ning 26 sätestatud üldise isikuvabaduse ning privaatsuse sfääri.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel tagada, et keskuses võimaldatakse isikutel kasutada kõrge isikliku väärtusega esemeid (abielusõrmus, religioosne sümbolika) ka juhul, kui tegemist on väärisesemetega.

Ühtlasi tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida VSS-s ning väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjas kehtestatud asjade omamise ja kasutamise piiranguid, arvestades eeltoodud selgitusi, ning algatada vastavate õigusaktide muutmine, et viia need kooskõlla põhiseadusega.

PPA teavitas, et toetab ettepanekut täiendada keskuse sisekorraeeskirja selliselt, et keskuses võimaldatakse väljasaadetavatel omada kõrge isikliku väärtusega esemeid. Ettepanek keskuse sisekorraeeskirja muutmiseks edastatakse siseministrile.

(6) Kuuenda teemana käsitles õiguskantsler kokkusaamistega seonduvaid küsimusi.

2007. aastal esitas õiguskantsler soovitusel muuta kokkusaamiste regulatsiooni, nii et kokkusaamine oleks võimalik ka nädalavahetustel (väljaspool tööaega) ja kauem kui 0,5 tundi korraga. Toimetustest nähtus, et kokkusaamisi on võimaldatud pikemalt kui 0,5 tundi (mitmel juhul ka mitu tundi korraga), kuid kokkusaamised toimusid ainult sisekorraeeskirjas toodud aegadel.

Õiguskantsler kordas soovitusel võimaldada vajadusel kokkusaamisi ka töövälisel ajal, seda iseäranis juhul, kui keskuses peetakse kinni isikuid, kellel on Eestis perekond. Ühtlasi tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirjas toodud regulatsiooni ning näha kokkusaamiste korralduse osas ette paindlikum normistik, mis võimaldab vajadusel kokkusaamiste korraldamist ka nädalavahetustel.

Teiseks hindas õiguskantsler keskuse praktikat, mille kohaselt on väljasaadetaval keelatud kokku saada isikutega, kellel on karistus. Näiteks selgus 30.09.2009 toimunud järelkontrollkäigul, et väljasaadetaval keelati kokku saada oma elukaaslasega, sest elukaaslasel oli karistus.

Õiguskantsler selgitas, et kokkusaamiste võimaldamine võib olla vajalik tagamaks isiku põhiõigust perekonna- ja eraelu puutumatusel. Samuti on kokkusaamiste võimaldamine oluline väärkohtlemise ennetamise ja avastamise garantii. Kuna keskuse ametnikud kontrollivad andmeid kokkusaamisele tulevate isikute kohta, on võimalik juhul, kui esineb andmeid, mis annavad alust kahelda kokkusaamisele tuleva isiku eesmärkides, rakendada vastava ohu tõrjumiseks alternatiivseid vajalikke meetmeid võrreldes täieliku kokkusaamiskeeluga. Seejuures näeb seadus ette võimaluse otsida kokkusaamisele tuleva isiku asjad läbi, lisaks toimub kokkusaamine migratsioonijärelevalveametniku juuresolekul. Vastavate meetmete abil on võimalik kontrollida kokkusaamisele tulnud isiku käitumist ning seega võib olla põhjendamatu kokkusaamise täielik keelamine, sest täielik keeld ei ole proportsionaalne.

Õiguskantsler märkis, et 24.12.2010 jõustus VSS § 26¹⁰ muudatus, mille kohaselt sätestati VSS § 26¹⁰ lõikes 7 juhud, mille esinemisel ei lubata väljasaadetaval teise isikuga kokku saada. Õiguskantsler peab küsitavaks seadusega imperatiivselt kokkusaamiste keelamise kooskõla PS §-ga 26.

Eeltoodut arvestades asus õiguskantsler seisukohale, et keskuse praktika, mille kohaselt on keelatud väljasaadetava kokkusaamisi isikuga, kellel esineb karistus, vastuolus kuni 24.12.2010 kehtinud seaduse ja põhiseadusega. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusel võimaldada kokkusaamisi vastavuses seaduse ja põhiseadusega.

Ühtlasi tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida VSS § 26¹⁰ lg 7 kooskõla põhiseadusega.

Lisaks tõusetus küsimus, et kokkusaamiste taotlus tuleb esitada eelnevalt. Juhul kui isik tuleb ilma eelneva taotluseta kohale, ei võimaldata kokkusaamist kohe samal päeval (v.a advokaadiga kokkusaamine), vaid esitatud taotlust menetletakse ning teatatakse, millal kokkusaamisele on võimalik tulla.

Õiguskantsler tegi hea halduse tavale tuginedes PPA peadirektorile soovitusel võimalusel vaadata kohapeal esitatud kokkusaamise taotlus läbi kiirendatud korras.

Ühtlasi töid väljasaadetavad kontrollkäigul esile, et teatud juhtudel on kokkusaamise kord väga range. Väljasaadetavad väitsid, et kokkusaamisi on katkestatud nt põhjusel, et isik soovis hoida kokkusaamisele tulnud abikaasal käest kinni.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel tagada, et kokkusaamise toimumise puhul ei kohaldataks ülemääraseid turvanõudeid ega katkestata kokkusaamist formaalsetel põhjustel.

PPA vastas, et täiendavate ülesannete täitmine ei ole võimalik ilma keskuse isikkoosseisu suurendamiseta, milleks PPA-l eelarvelised vahendid puuduvad. Kohapeal esitatud kokkusaamise taotlused vaadatakse läbi esimesel võimalusel, juhataja keskuses viibimise korral koheselt, ning kui puudub alus kokkusaamisest keelduda ja kokkusaamise läbiviimiseks ettenähtud ruum on vaba, võimaldatakse kohale tulnud isikul kokkusaamist väljasaadetavaga samal päeval. PPA leidis, et kokkusaamisi ei ole katkestatud formaalsetel põhjustel ning kokkusaamise toimumise puhul ei ole kohaldataud ülemääraseid turvanõudeid.

(7) Seitsmendaks käsitles õiguskantsler helistamisega seonduvaid küsimusi.

Arvestades CPT soovitusi erinevatele riikidele, tegi õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusel võimaldada väljasaadetavatele, kellel puuduvad rahalised vahendid, teha vähemalt üks telefonikõne kuus keskuse kulul. Lisaks tegi õiguskantsler siseministrile soovitusel analüüsida, millistest asjaoludest lähtuvalt on väljasaadetavatel seni keelatud mobiiltelefoni kasutamine ning kas ja millistel tingimustel oleks võimalik väljasaadetavatele mobiiltelefoni kasutamist võimaldada.

PPA vastas, et alates 2010. aasta detsembrist on keskuses uus telefonisüsteem, mis võimaldab, erinevalt varasemast süsteemist, sisse helistada ka välisriikidest. Samas puudub võimalus helistada vastuvõtja kulul ning PPA ei pea ressurside piiratuse tõttu väljasaadetavatele kõnekaartide väljastamist võimalikuks. PPA selgitas, et mobiiltelefonide kasutamine keskuses ei ole lubatud turvalisuse tagamise eesmärgil. Mobiiltelefoniga on võimalik operatiivselt edastada informatsiooni valvemeeskonna ning ametnike asukoha ja liikumise kohta, samuti konvoi toimumise, asukoha ja liikumismarsruudi kohta, konvoid läbiviivate ametnike

arvu ning nende varustatuse kohta võimaldamaks põgenemist või ametnike töö takistamist. Mobiiltelefonide abil on võimalik korraldada väljasaadetavale seadusega keelatud esemete üleandmist või nende jalutushoovi viskamist.

(8) Kaheksanda teemana kontrollis õiguskantsler 2009. aastal tehtud soovitude täitmist seoses väljasaadetavate ajasisustamise võimaluste laiendamisega.

Õiguskantsler nentis, et väljasaatmiskeskuses pakutavad ajasisustamisvõimalused on jätkuvalt väga piiratud. Eelkõige on tegemist passiivsete ajasisustamise võimalustega, väga piiratud on eesmärgipäraste tegevuste ring. Lisaks puudub lugemisvara araabia, puštu, farsi, dari jms keeltes, mille kõnelejaid on keskkuses üha enam kinni peetud.

Õiguskantsler tegi soovitusi laiendada keskkuses pikemaajaliselt kinni peetavatele isikutele pakutavate tegevuste ringi, arvestades niipalju kui võimalik konkreetse isiku vajadusi. Sellisteks tegevusteks võivad olla nt käsitöö, kunstivahendite võimaldamine, keeleõppematerjalid või -kursused jm. Ühtlasi soovitas õiguskantsler analüüsida võimalusi keskkuses pikemaajaliselt kinni peetavatele isikutele sportimise võimaldamiseks väljaspool keskkust.

PPA vastas, et otsib jätkuvalt võimalusi väljasaadetavate ajasisustamise võimaluste parandamiseks ja mitmekülgsemaks muutmiseks. PPA on seisukohal, et väljaspool keskkust sportimise võimaldamine oleks vastuolus väljasaadetavate keskkuses kinnipidamise põhimõttega.

(9) Üheksandaks kontrollis õiguskantsler, kuidas on korraldatud keskkuses tõlkimine ning täidetud õiguskantsleri sellekohased soovitusel.

Õiguskantsler kordas soovitusi PPA peadirektorile haldusotsustest tõlke tegemise otsustamisel kohaldada kaalutusõigust (sh arvestada, kui olulised põhiõigused ja -vabadused on kaalul, isiku eesti keelest arusaamise võimet, majanduslikke võimalusi kasutada tõlge abi dokumendi esitamiseks või vastusest arusaamiseks) ning juhul, kui isik ei saa eesti keelest aru ning tal puuduvad vahendid tõlge kaasamiseks, lisada koormavatest haldusaktidest kirjalik tõlge väljasaadetavale arusaadavasse keelde. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et väljasaadetavate teavitamiseks vastavast õigusest on vajalik kirjalikku infomaterjali tõlkimist puudutavate küsimuste osas täiendada.

PPA vastas, et väljasaadetavatele tagatakse kirjalik tõlge tema suhtes tehtud koormavatest otsustest. Keskkuses kohaldatavate koormavate otsuste ankeetvormid tõlgitakse kirjalikult vene ja inglise keelde, eraldi tõlgitakse väljasaadetavale kirjalikult tema suhtes koostatud otsuse koormav osa. Samuti tõlgitakse kõik koormavad otsused väljasaadetavale vajadusel ning võimalusel suuliselt ning vajadusel selgitatakse suuliselt väljasaadetavale tema suhtes koostatud otsuse sisu.

Lisaks käsitles õiguskantsler väljasaadetavate õiguste tutvustamiseks kasutatavate infomaterjalide tõlkimise küsimust. PPA teavitas, et vastavad infomaterjalid on tõlgitud vene, inglise, araabia, portugali, prantsuse, saksa, hindi ja hiina keelde. Õiguskantsler tunnustas, et kirjalikud infomaterjalid on tõlgitud juba 8 keelde. Siiski ei olnud infomaterjale tõlgitud näiteks dari, puštu ega farsi keelde, kuigi selliseid keeli kõnelevaid isikuid on keskkuses üha enam kinni peetud.

Seetõttu tegi õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusi tõlkida infomaterjalid ka muudesse enamlevinud keeltesse, mida keskkusesse paigutatud isikud kõnelevad.

PPA vastas, et infomaterjal "väljasaadetava õigused ja kohustused" tõlgitakse võimalusel gruusia, dari, puštu, farsi, armeenia, aserbaidžaaani keelde.

(10) Kümneandaks kontrollis õiguskantsler, kuidas on täidetud 2007. ja 2009. aasta soovitusel seoses toitlustamise ja külmkapi kasutamise võimaldamisega.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusi arvestada väljasaatmiskeskuses toitlustamise korraldamisel enam väljasaadetavate toitumistavasid. Samuti kordas õiguskantsler PPA peadirektorile soovitusi tagada keskkuses pikemaajaliselt viibivatele isikutele võimalus kasutada külmkappi.

Samuti tegi õiguskantsler soovitusi siseministrile analüüsida seaduses toodud toitlustamise regulatsiooni ning algatada VSS § 26⁷ lõigete 1 ja 4 muutmine, et tagada väljasaadetavatele eritoidu võimaldamine kes-

kuse poolt, kui see tuleneb isiku religioossetest veendumustest, ning võimalusel väljasaadetavate toitumistavade arvestamine.

PPA vastas, et keskuses toilitustatakse väljasaadetavaid vajadusel erimenüü alusel mille kohaselt lähtutakse väljasaadetavate usulistest ja tervislikest vajadustest. PPA ei pidanud külmkapi soetamist otstarbekaks, kuna külmkapi soetamisega kaasnevad ohud väljasaadetavatele ning keskusele on proportsionaalselt suuremad kui sellega kaasnevad hüved.

(11) Ka hindas õiguskantsler, kuidas on korraldatud väljasaatmiskeskuses kinnipidamise korral koolikohustuse täitmine.

Perioodil 01.10.2009–31.10.2010 oli keskuses kinni peetud mitut koolikohustuse-eas olevat last. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et vastavalt seadustele laieneb koolikohustus ka Eestis viibivate välisriigi kodanike või määratlemata kodakondsusega isikute suhtes. Ka direktiivi kohaselt tuleb tagada alaealistele juurdepääs haridusele; selle korraldamise kohustus sõltub nende viibimise kestusest. Seega tuleb väljasaatmiskeskuses kinnipeetavatele koolikohustuslikele alaealistele tagada võimalus hariduse omandamiseks, arvestades nende keskuses viibimise kestust. Analoogselt vangistusseadusega tuleks võimalused hariduse omandamiseks luua vähemasti juhul, kui alaealine viibib keskuses kauem kui üks kuu.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler PPA peadirektorile soovitus luua võimalused keskusesse paigutatud koolikohustuslikel isikutel hariduse omandamiseks.

PPA vastas, et alustas 14.01.2010 läbirääkimisi Haridusministeeriumiga keskusesse paigutatud koolikohustuslikele isikutele hariduse omandamiseks võimaluste loomise osas ning annab konsulteerimise tulemustest õiguskantslerile teada.

(12) Lisaks kontrolliti, kuidas on keskuses kinnipeetavatel naistel võimalik soovi korral suhelda teiste keskuses kinnipeetavate isikutega.

Kontrollkäikudel on selgunud, et üldjuhul peetakse keskuses kinni oluliselt vähem naisi kui mehi, nii et tavaliselt on korraga kinni peetud vaid ühte naist. Naised ja mehed paigutatakse üldjuhul turvalisuse kaalutlustel eraldi elukorrustele ning neil on väljas viibimiseks ka eraldi õuealad. Juhul kui isikut peetakse kinni üksinduses, siis võib see avaldada täiendavat ebasoodsat mõju isiku psüühikale.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitus võimaldada naissoost väljasaadetavatel soovi korral suhelda teiste keskuses viibivate isikutega, rakendades selleks vajadusel täiendavaid meetmeid tema turvalisuse tagamiseks.

PPA vastas, et naissoost ja meessoost väljasaadetavatel on võimalus omavahel suhelda vabal ajal läbi jalutushoovis oleva traataia. Samuti on neil võimalus helistada erinevates elutsoonides asuvatele telefonidele.

(13) Kontrollkäigul selgus, et valveteenistuse korraldusest tulenevalt ei viibi valveteenistujad ega keskuse ametnikud eluosakonnas pidevalt, mistõttu on viibinud väljasaadetavate võimalus vajadusel keskuse personali appi kutsuda. Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitus analüüsida eespool kirjeldatud olukorda keskuses ning kaaluda võimalust paigutada kutsunginupud ka eluosakondadesse.

PPA vastas, et otsib võimalusi kutsunginupu paigaldamiseks videojälgimissüsteemi vaatevälja kõikidesse keskuse elutsoonidesse.

(14) Kontrollkäigul selgus, et keskuse eluruumides puuduvad eelarvelistel põhjustel kardinaid. Keskuse sündmuste žurnaalis oli kajastatud ühte juhtumit, kus väljasaadetavad püüdsid kasutada voodilinasid kardinatena. Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitus paigutada keskuse eluruumidesse kardinaid.

PPA teavitas, et väljasaadetavate eluruumidesse paigutati kardinaid 19.01.2011.

V. VARJUPAIGATAOTLEJATE VASTUVÕTMIST KORRALDAVAD ASUTUSED

1. Üldiseloostus

2010. aastal viisid õiguskantsleri nõunikud läbi omaalgatuslikud etteteatatud kontrollkäigud Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse (edaspidi nimetatud ka vastuvõtukeskus) (Kontrollkäik Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse, asi nr 7-7/091780) ning PPA ametiruumidesse, mida kasutatakse varjupaigataotlejate majutamiseks menetlustoimingute teostamise ajal (Kontrollkäik PPA varjupaigataotlejate majutusruumidesse, asi nr 7-7/091782). Kontrollkäigud toimusid vastavalt 22.01.2010 ning 26.01.2010.

Kontrollkäikudel kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, täites ühtlasi piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli artiklis 3 sätestatud riigi ennetusametuse funktsiooni, kuidas järgitakse varjupaigataotlejate vastuvõtmist korraldavates asutustes isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

Kontrollkäigu tulemusena pöördus õiguskantsler soovitustega õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse ja sotsiaalministri poole, ning PPA peadirektori ja siseministri poole.

21.02.2011 pöördus õiguskantsler sotsiaalministri, siseministri, Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse ning PPA peadirektori poole järelepärimisega soovitude täitmise kohta.

Kuna kontrollkäigu raames tõusetus küsimus ka välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) ning siseministri 07.07.2006. a määruse nr 47 "Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskiri" kooskõlast põhiseaduse, seaduse ning Euroopa Nõukogu 27.01.2003. a direktiiviga 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotleja vastuvõtu miinimumnõuded (edaspidi viidatud kui varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv), pöördus õiguskantsler täiendavalt märgukirjaga sotsiaalministri ning siseministri poole.

Märgukirjas leidis õiguskantsler, et VRKS § 33 lg 1 on vastuolus PS §-dega 20 ja 11, milles see näeb imperatiivselt ette varjupaigataotleja kinnipidamise väljasaatmiskeskuses kuni varjupaigamenetluse lõppemiseni, juhul kui isik esitab varjupaigataotlejate väljasaatmiskeskuses viibides või väljasaatmise täideviimise käigus. Nimetatud küsimust on põhjalikumalt käsitletud ülevaate 2. osas, kus on esitatud Siseministeeriumi valitsemisala probleemid.

Teiseks asus õiguskantsler seisukohale, et VRKS § 12 lg 2 p 3 on vastuolus PS §-dega 10 ja 28 ning Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9 artikliga 15 osas, milles see sätestab varjupaigataotlejale vaid vältimatu abi osutamise.

Kolmandaks selgus, et seaduses on nimetatud asutuste sisekorraeeskirjade kehtestamiseks esitatud volitusnormid viisil, et sellest ei selgu volitusnormi sisu ega ulatus. Seetõttu juhtis õiguskantsler tähelepanu, et VRKS § 12 lg 8 ning VRKS § 32 lg 8 on vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 osas, milles sisekorraeeskirja kehtestamiseks antud volitusnormist ei selgu selle sisu ja ulatus.

Neljandaks selgus, et siseministri 07.07.2006. a määrusega nr 47 sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumide sisekorra eeskirjas on kehtestatud mitmed põhiõigusi (liikumisvabadus, omandiõigus jm) riivavad sätted, millel puudus seaduslik alus. Sellest tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et sisekorraeeskirjade § 5 lg 2, § 7 lg 1 p 2, § 6 lg 3 p 2, § 6 lg 3 p 4, § 6 lg 3 p 6 ning § 6 lg 3 p 8 on vastuolus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning PS § 3 lg 1 lausega 1.

Järgnevalt on toodud esile probleemid, mis esinesid nii Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses kui ka PPA ametiruumides.

Kontrollkäikudel selgus, et üheks läbivaks probleemiks nimetatud asutustes oli varjupaigataotlejate teavitamine nende õigustest ja kohustustest.

Vastuvõtukeskuses olid kirjalikult olemas keskuse sisekorraeeskirjad. Juhataja 27.08.2007. a käskkirjaga nr 28 kinnitatud sisekorraeeskirjades oli esitatud toetuse maksmise kord, olmelised reeglid, keelatud tegevuste loetelu, külastamise regulatsioon. Sisekorraeeskirjad anti taotlejale ka kirjalikult; need olid saadaval eesti, inglise ja vene keeles.

Seega oli varjupaigataotlejatele tutvustatavates kirjalikes materjalides toodud käitumisjuhised vastuvõtukeskuses. Nendes materjalides ei kajastunud aga varjupaigataotleja muud õigused ja kohustused, mis tulenevad seadusest. Lisaks oli sisekorraeskirjade § 2 lg 4 (toetuse vähendamine sõltuvalt vastuvõtukeskuses viibitud päevade arvust) sõnastus mitmetitõlgendatav.

PPA ametiruumidesse toimunud kontrollkäigul selgus, et varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste selgitamisel lähtuti KMA peadirektori 10.03.2009. a käskkirja nr 57 “Varjupaigataotluse, rahvusvahelise kaitse pikendamise, varjupaigataotleja Eestis töötamise loa taotluse ja elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlemise kord” lisas 1 kinnitatud loetelust. Majutusruumides viibimise käitumisjuhiste tutvustamisel võeti aluseks KMA peadirektori 10.03.2009. a käskkirja nr 58 lisas 1 kinnitatud loetelu. Neid infomaterjale tutvustati varjupaigataotlejale allkirja vastu. Osutatud infomaterjalid nii majutusruumidega seonduvate õiguste ja kohustuste kui ka varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste kohta olid kirjalikult eesti, vene ja inglise keeles, kuid neid varjupaigataotlejatele kirjalikult ei antud. Lisaks olid PPA ametnike tööruumide juures olemas trükitud infomaterjal “Varjupaiga taotlemine Eestis”, mis oli kättesaadav kaheksas keeles.

Infomaterjalidega tutvumisel selgus, et nendes käsitleti nii varjupaigataotleja õigusi ja kohustusi varjupaigamenetluses kui ka seoses vastuvõtutingimustega (majutamine, teenuste osutamine jm eluolulised küsimused). Samas ei olnud need selgelt eristatud, samuti ei olnud välja toodud kohustuste rikkumise tagajärgi. Teatud informatsioon oli esitatud väga üldsõnaliselt. Näiteks oli toodud välja, et varjupaigataotlejal on õigus “vajaduse korral ohvriabiteenusele ohvriabi seaduses sätestatud korras” ning “riigi poolt tagatud õigusabile riigi õigusabi seaduses sätestatud korras”, kuid puudusid selgitused õiguste sisu, taotlemise tingimuste ning korra kohta. Lisaks oli infomaterjalides toodud välja väga üldsõnaliselt, et taotlejal on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Majutusruumides viibimise käitumisjuhistes oli märgitud, et varjupaigataotlejal on õigus saada vajadusel toiduraha, kuid oli täpsustamata selle määr ning maksmise kord.

Lisaks selgus, et kontrollkäikudel küsitletud varjupaigataotlejad ei olnud teadlikud, milliseid teenuseid osutatakse neile MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt.¹²⁸

Vastavalt VRKS § 10 lg 2 punktile 1 on taotlejal õigus saada varjupaigataotluse või elamisloa taotluse esitamise päevast arvates viieteistkümne päeva jooksul suuliselt ja kirjalikult keeles, mida ta mõistab, teavet oma õigustest ja kohustustest ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgedest varjupaigamenetluses, ajutise kaitse alusel elamisloa menetluses ja rahvusvahelise kaitse kehtivusajal. VRKS § 12 lg 2 p 5 järgi on vastuvõtukeskusel kohustus informeerida varjupaigataotlejat tema õigustest ja kohustustest.

Euroopa Nõukogu 27.01.2003. a direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotleja vastuvõtu miinimumnõuded (edaspidi viidatud kui varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv), art 5 lõikest 1 tuleneb, et liikmesriigid teatavad varjupaigataotlejatele mõistliku aja jooksul, mis ei ületa 15 päeva alates varjupaigataotluse esitamisest pädevale asutusele, vähemalt mis tahes hüvedest ning vastuvõtutingimustega seotud kohustustest, mida nad peavad täitma. Liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejatele antakse teavet organisatsioonide või isikurühmade kohta, mis annavad konkreetset õigusabi, ning organisatsioonide kohta, mis võivad anda neile abi või teavet seoses olemasolevate vastuvõtutingimustega, kaasa arvatud tervishoiuga. Vastavalt lõikele 2 peavad liikmesriigid tagama, et lõikes 1 osutatud teavet antakse kirjalikult ning võimaluse korral keeles, mille puhul on põhjust oletada, et varjupaigataotleja seda mõistab. Vajadusel võib seda teavet anda ka suuliselt.

Seega on haldusorganil kohustus anda varjupaigataotlejale teavet tema õiguste ja kohustuste ning kohustuste täitmata jätmise tagajärgede kohta, seda nii suuliselt kui kirjalikult keeles, mida varjupaigataotleja mõistab. Antav teave peab võimaldama varjupaigataotlejal sisuliselt mõista oma õiguste olemust ning seda, milliseid samme on vajalik astuda vastava õiguse realiseerimiseks. Õiguskantsler selgitas, et õiguste suuline selgitamine on vajalik, et vahetu kontakti raames anda lihtsas keeles ülevaade kõigist õigustest ja kohustustest, mida varjupaigataotleja peab silmas pidama. Infomaterjali kirjalikus vormis esitamise korral on varjupaigataotlejal võimalik vajadusel ka hiljem sellega tutvuda.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler vastuvõtukeskusele järgmised soovitusel:

- 1) tagada varjupaigataotlejatele nii suuliselt kui ka kirjalikult kogu asjakohane teave varjupaigataotleja õiguste ja kohustuste kohta, tuues välja muuhulgas järgneva info: (1) teave majutamise, rahalise toetuse, tõlkimise, tervishoiuteenuste, transpordikorralduse ning muude teenuste kohta; (2) vastavate õiguste

¹²⁸ Euroopa Pagulasfondi ning Siseministeeriumi projekt “Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parandamine läbi tugiisikuteenuse ja teiste toetavate tegevuste”, toetusleping nr 7.1-9-1/94.

kasutamise täpsem kord (kelle poole pöörduda); (3) vastuvõtukeskuses viibimise kohustus öisel ajal; (4) alused vastuvõtukeskusest eemal viibimiseks ning selleks loa taotlemise kord, (5) tuua infomaterjalides selgelt välja kaebuste esitamise võimalus ja kord vastuvõtukeskuses viibimisega seoses, eristades asutusesisest ja asutuseväliseid kaebuste esitamise võimalusi (Sotsiaalministeerium, halduskohus, õiguskantsler);

- 2) täpsustada sisekorraeeskirjade § 2 lg 4 sõnastust, märkides, et tegemist on juhuga, kui varjupaigataotleja saabub vastuvõtukeskusesse jooksva kalendrikuu sees;
- 3) tagada vastava info andmine nii suuliselt kui ka kirjalikult varjupaigataotlejatele arusaadavas keeles ning korraldada vastavate infomaterjalide tõlkimine ka muudesse enamkasutatavatesse keeltesse.

Õiguskantsler osutas, et punktis 1 toodud soovitusete täitmiseks võib olla vajalik koostöö Politsei- ja Piirivalveametiga, et täpsustada, missuguste õiguste ja kohustuste kohta annab varjupaigataotlejale teavet PPA ning missugustest õigustest ja kohustustest teavitab vastuvõtukeskus.

Õiguskantsler tegi PPA-le järgmised soovitused:

- 1) eristada varjupaigataotlejatele tutvustatavates infomaterjalides selgelt varjupaigataotleja õigusi ja kohustusi seoses varjupaigamenetlusega ning õigusi ja kohustusi, mis seonduvad vastuvõtutingimustega (sh majutus, toetuse maksmine, töötamise õiguse tekkimine, vastuvõtukeskuses viibimise kohustus jm);
- 2) tuua välja varjupaigataotleja kohustuste rikkumise tagajärjed;
- 3) esitada infomaterjalides õiguste sisu ja taotlemise kord – millistel juhtudel on varjupaigataotlejal õigus abi saada ning kuhu selleks pöörduda seoses riigi õigusabi taotlemise ning ohvriabiteenusega;
- 4) tuua infomaterjalides selgelt välja kaebuste esitamise võimalus majutusruumides viibimisega seonduvate kaebuste korral ning eristada asutusesisest kaebuste esitamise korda ning muid kaebevõimalusi (õiguskantsler, halduskohus);
- 5) tuua välja toiduraha määr ja maksmise kord;
- 6) täpsustada infomaterjali “Varjupaigataotleja õigused ja kohustused” tõlkimist puuduvat osa, nii et oleks esitatud kogu info seoses tõlgi menetluse kaasamise ning tõlketööde eest tasumisega;
- 7) anda õigusi selgitavad infomaterjalid varjupaigataotlejatele kätte kirjalikult;
- 8) tõlkida varjupaigataotlejale tutvustatavad infomaterjalid ka muudesse enamkasutatavatesse keeltesse;
- 9) teha varjupaigataotlejatele kättesaadavaks taotlusankeet riigi õigusabi taotlemiseks.

Lisaks tegi õiguskantsler siseministrile soovitusete töötada välja infomaterjal MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt osutatavate teenuste kohta ning PPA-l tagada vastava projekti kehtivusajal varjupaigataotlejate teavitamine vastavatest teenustest.

Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus teavitas, et 2010. aastal töötati välja varjupaigataotlejate infomaterjal, mis on tõlgitud vene, inglise, prantsuse, arabia ja dari keelde. 2011. aastal korraldatakse sisekorraeeskirja tõlkimine.

PPA teavitas, et PPA peadirektori 20.07.2010. a käskkirjaga nr 330 on kinnitatud “Varjupaigataotleja ja selle läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määratlemise menetluse kordade kinnitamine”, mille lisas 5 “Varjupaigataotleja õigused ja kohustused” täiendati varjupaigataotlejatele tutvustatavate õiguste ja kohustuste loetelu lähtuvalt õiguskantsleri soovitustest. Varjupaigataotlejate infomaterjale uuendatakse 2011. aasta jooksul Rahvusvahelise Migratsiooni Organisatsiooni Tallinna kontori poolt käivitatud ning Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi rahastatud projekti “MINAS-5” raames. Nimetatud projekti raames on alustatud infomaterjali teksti uuendamise. Lõplik keelte arv, millesse infomaterjale tõlgitakse, on täpsustamisel. Võimalusel antakse varjupaigataotlejale arusaadavas keeles infomaterjal kirjalikult. PPA on teinud taotlusankeetid riigi õigusabi taotlemiseks kättesaadavaks aadressil Vilmsi 59 asuvates varjupaigataotlejate majutusruumides. Samuti saavad PPA KMO staatuse määratlemise büroo rahvusvahelise kaitse talituse ametnikud anda varjupaigataotlejale vastava taotlusvormi koos muude varjupaigataotlejale antavate infomaterjalidega ning vajadusel selgitatakse varjupaigataotlejale täiendavalt suuliselt riigi õigusabi taotlemise protseduuri.

Teiseks tõusetus kontrollkäigul küsimus varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamisest.

Vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäigul selgus, et varjupaigataotlejatele ei korraldata üldjuhul pärast keskusesse vastuvõtmist esmast tervisekontrolli ega võimaldata nakkushaiguste uuringute teostamist. Varjupaigataotlejad pidid keskuse personali teavitama, millise probleemiga nad soovivad arsti juurde pääseda. Samuti märkis üks varjupaigataotleja, et teatud juhtudel ei olnud tervishoiuteenuse osutamise korral kohal tõlki.

Kontrollkäigu raames nentis vastuvõtukeskuse juhataja, et kuigi vastuvõtukeskus on vajadusel varjupaigataotlejatele võimaldanud eriarstiabi, on ebaselge, millisel tasemel tuleb varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuseid osutada.

PPA ametiruumidesse toimunud kontrollkäigul selgus, et majutusloa saanud taotlejale võimaldati vaid vältimatut arstiabi.

PS § 28 lg 1 järgi on igal inimesel õigus tervise kaitsele. Vastavalt VRKS § 12 lg 2 punktile 3 on vastuvõtukeskuse ülesanne korraldada taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena vältimatut abi ja tervisekontroll. PPA ametiruumides tuleb vastavalt VRKS § 32 lõikele 6 ning § 12 lg 1 punktile 3 vajadusel võimaldada varjupaigataotlejale vältimatut abi ning tervisekontrolli teostamine. Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivi artikli 15 järgi peavad liikmesriigid tagama, et varjupaigataotlejad saavad vajalikku meditsiinilist abi, mis hõlmab vähemalt esmaabi ja haiguste põhiravi; liikmesriigid tagavad erivajadustega varjupaigataotlejatele vajaliku arsti- või muu abi.

Õiguskantsler asus seisukohale, et arvestades Riigikohtu seisukohta PS § 28 lg 1 tõlgendamisel ning direktiivi art 15 toodud kohustust, tuleb VRKS § 12 lg 2 punkti 3 alusel varjupaigataotlejale vajadusel võimaldada nii esmase kui ka edaspidi teostatava tervisekontrolli raames nii üld- kui ka eriarstiabi, kui see on vajalik oluliste haiguste raviks.

Kuigi VRKS näeb ette võimaluse varjupaigataotlejate majutamiseks erinevates majutusruumides, ei saa varjupaigataotlejale osutatavate tervishoiuteenuste määr sõltuda sellest, millises majutusüksuses ta viibib, st kas varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses või PPA ametiruumides menetlustoimingute korraldamisel.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele järgmised soovitused:

- 1) võimaldada vastuvõtukeskusesse saabunud varjupaigataotlejale esmase tervisekontrolli teostamist;
- 2) tagada varjupaigataotlejatele vajadusel tervisekontrolli raames nii üld- kui ka eriarstiabi osutamine, kui see on vajalik oluliste haiguste raviks. Seejuures tuleb tagatavate tervishoiuteenuste puhul arvestada sooliste eripäradega;
- 3) tagada, et nii esmase tervisekontrolli kui ka edaspidi vajadusel toimuva tervisekontrolli raames hinnatakse varjupaigataotlejate psühholoogilise või psühhiaatrilise nõustamise vajadust;
- 4) teavitada varjupaigataotlejaid esmase tervisekontrolli ning psühhiaatrilise ja/või psühholoogilise nõustamise võimalusest;
- 5) tagada vajadusel tõlgi kaasamine tervishoiuteenuste osutamise korral;
- 6) tervishoiuteenuse osutamise lepingute sõlmimisel pidada silmas, et varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutaja oleks soovitatavalt saanud ettevalmistuse tööks varjupaigataotlejatega, oleks teadlik varjupaigataotlejate kui grupi eripäradest ning kultuurilistest, keelelistest ja religioossetest eripäradest;
- 7) kaaluda võimalust korraldada vastuvõtukeskuses varjupaigataotlejatele regulaarselt psühhiaatrilise ja/või psühholoogilise nõustamisteenuse osutamist;
- 8) analüüsida tervishoiuteenuste osutamise korraldust tervikuna ning kaaluda, kas tervishoiuteenuste korraldus vajaks muutmist viisil, et teenuse osutamine toimuks vastuvõtukeskuses kohapeal ning varjupaigataotlejatele oleks tagatud kohane arstiabi tervishoiuteenuste osutaja poolt, kes on teadlik varjupaigataotlejate kui grupi eripäradest, ning oleks tagatud konfidentsiaalsus terviseandmete töötlemisel, ravimite väljastamisel ning teenuste ja kulude dokumenteerimisel;
- 9) vajadusel täpsustada tervishoiuteenuste osutamise lepingus varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste sisu, tervishoiuteenuse osutajale esitatavaid nõudeid ning tervishoiuteenuste osutamist puudutava dokumentatsiooni edastamisel isikuandmete kaitse põhimõtte järgimise korda.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile järgnevad soovitused:

- 1) tagada varjupaigataotlejale vajadusel võimalus esmase tervisekontrolli teostamiseks. Sellisteks juhtudeks on eelkõige olukorrad, kui (a) varjupaigataotleja saabub esmastele menetlustoimingutele ning talle ei ole eelnevalt esmast tervisekontrolli teostatud ja ta avaldab selleks soovi; (b) varjupaigataotleja toob vestluses ametnikega välja väärkohtlemise või ülemäärase sunni kasutamise tema suhtes või (c) on olemas välised märgid, mis viitavad väärkohtlemise esinemisele või terviseabi vajadusele;
- 2) täiendada varjupaigataotlejate infomaterjali, nii et sellest nähtub õigus lisaks vältimatule abile esmase tervisekontrolli teostamiseks ning haiguste põhiraviks, tuues ühtlasi välja, milliseid samme varjupaigataotleja peab astuma vastava õiguse kasutamiseks.

Nagu eespool märgitud, pöördus õiguskantsler ühtlasi märgukirjaga sotsiaalministri poole VRKS-s toodud tervishoiuteenuste osutamist puudutava regulatsiooni täpsustamiseks.

Sotsiaalminister nentis vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele, et 2010. aastal ei jõutud lõpule varjupaigataotlejatele osutatavate tervishoiuteenuste analüüsiga.

Vastuvõtukeskus teavitas vastuseks õiguskantsleri soovitudele, et kõikidele vastuvõtukeskusesse saabunud taotlejatele on võimaldatud tervisekontrolli, aga tervisekontroll on toimunud siis, kui taotlejatel on olnud selleks vajadus ja nad on selleks soovi avaldanud. Tervishoiuteenuse osutamise lepingute sõlmimisel ei saa tagada, et teenuse osutaja oleks saanud ettevalmistuse tööks varjupaigataotlejatega, et ta oleks teadlik varjupaigataotlejate kui grupi eripäradest ning kultuurilistest, keelelistest ja religioossetest eripäradest. Käesoleval ajal ei saa ükski arst Tartu Ülikoolist nimetatud ettevalmistust ja vastuvõtukeskuses ei ole võimalik vastavat väljaõpet korraldada. Alates 2010. aasta juunist tegeleb vastuvõtukeskuses taotlejatega psühholoog Johannes Mihkelsoni Keskuse programmi raames. Tervishoiuteenuste osutamine vastuvõtukeskuses kohapeal ei ole praeguste eelarvevahendite juures rakendatav.

PPA teavitas vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele, et 2011. aasta alguseks ei olnud toimunud sisulist edasiminekut varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamise küsimuses. Pärast PPA loomist 01.01.2010 oli prioriteetseks ülesandeks ühtlustada ja reguleerida ühetaoliselt varjupaigamenetlust PPA-s. Varjupaigataotlejatele vajadusel esmase tervisekontrolli teostamise kohustust ei ole PPA sisestes juhistes sätestatud. 2011. aasta alguse seisuga ei olnud varjupaigataotlejatele kordagi teostatud esmast tervisekontrolli, sest selleks pole vajadust esinenud. Samuti ei ole tekkinud vajadust varjupaigataotlejatele vältimatu ega muu arstiabi osutamiseks. PPA märkis, et vajaduse tekkimisel teostataks varjupaigataotlejale tervisekontroll.

Järgnevalt on toodud ülevaade õiguskantsleri poolt kontrollkäikude tulemusena täiendavalt tehtud soovitudest.

2. Kontrollkäik Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse

Lisaks eeltoodud üldistele küsimustele seoses varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste osutamisega tõusetus vastuvõtukeskuse kontrollkäigul küsimus, kuidas on tagatud terviseandmete konfidentsiaalsus seoses arsti juurde pääsemise, saatekirjade andmisega vastuvõtukeskuse personali kätte ning tervishoiuteenuste osutamise kuludokumentide vormistamisega.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele järgmised soovitused: 1) tagada varjupaigataotlejate isikuandmete töötlemisel eesmärgikohasuse ja minimaalsuse põhimõtte järgimine, ning sellest tulenevalt mitte kohustada varjupaigataotlejaid üldjuhul avaldama terviseandmete sisu arsti juurde pääsemise tingimusena enam, kui on vajalik abi korraldamiseks; 2) tagada tervishoiuteenuste kuludokumentide esitamine raamatupidamist korraldavale Sotsiaalministeeriumile viisil, et dokumentidest ei nähtuks isikustatud terviseseisundiga seonduvaid andmeid.

Vastuvõtukeskus märkis vastuseks, et tervishoiuteenuste kuludokumendid saadakse tervishoiuteenust osutatavalt asutustelt ja asutus ei saa tagada, et dokumentidest ei nähtuks isikustatud terviseseisundiga seonduvaid andmeid, kui need on kuludokumentidele kantud.

Teiseks tõusetus kontrollkäigul küsimus, kas ravimite ostmise korralduses on tagatud isikuandmete kaitse põhimõtte ning kas vastuvõtukeskuse tegevus teatud ravimite ostmisest keeldumisel on kooskõlas seadusega.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele järgmised soovitused: 1) tagada varjupaigataotlejale arsti poolt määratud ravimite väljaostmine; 2) korraldada ravimite ostmise viisil, et varjupaigataotlejal oleks soovi korral võimalik säilitada oma terviseandmete konfidentsiaalsust; 3) esitada ravimite ostmisega seonduvad kuludokumendid raamatupidamises viisil, mis ei võimalda identifitseerida konkreetset ravimit ning järgiks isikuandmete konfidentsiaalsuse põhimõtet; 4) võimaldada varjupaigataotlejatele piisaval määral abivahendeid väljakirjutatud ravimi manustamiseks (nt ühekordselt kasutatavad süstlad ning nn pliiatssüstla otsad).

Vastuvõtukeskus teavitas, et vastuvõtukeskus on taganud arsti poolt määratud ravimite ning nende manustamiseks vajalike abivahendite väljaostmise. Ravimite ostmise on korraldatud viisil, et arsti juures käinud isikud on andnud retseptid keskuse juhataja kätte ja juhataja on apteegist toonud vajalikud ravimid.

Kolmandaks kontrolliti, kas vastuvõtukeskuses on videovalve korraldamisel järgitud isikuandmete töötlemise põhimõtteid.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele soovitusel teavitada varjupaigataotlejaid neile arusaadavas keeles videovalve kasutamisest ning paigutada vastuvõtukeskuses nähtavalt teave andmete töötaja nime ja kontaktandmete kohta.

Vastuvõtukeskus teavitas, et videovalvest teavitab kiri ustel ja infotahvlil.

Neljandaks tõusetus kontrollkäigul küsimus vastuvõtukeskuse sisekorraeskirjades sätestatud piirangute põhjendatusest.

Sisekorraeskirjade § 5 lg 2 järgi oli alaealistel keelatud taotlejate külastamine (v.a. taotleja lapsed) ning sisekorraeskirjade § 5 lg 4 sätestas, et vastuvõtukeskuse juhataja võib vajadusel külastused keelata.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et tegemist on põhiõigusi piiravate kitsendustega. VRKS-s ei ole sätestatud alust eespool toodud piirangute kehtestamiseks. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler vastuvõtukeskusele soovitusel muuta sisekorraeskirjade § 5 lõiget 2 ning § 5 lõiget 4, et viia need kooskõlla seaduse ja põhiseadusega.

Vastuvõtukeskus teavitas, et viiakse sisse muudatused vastuvõtukeskuse sisekorraeskirjadesse, jättes nimetatud sätted sisekorraeskirjast välja.

Viiendaks selgus, et vastuvõtukeskuses ei registreerita isikute avaldusi ega muid pöördumisi.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele soovitusel tagada isikute pöördumiste registreerimine ja pöördumistele vastamine.

Vastuvõtukeskus lubas tagada isikute pöördumiste ja avalduste registreerimise.

Kuuendaks kontrolliti, kuidas on vastuvõtukeskuses tagatud turvalisus. Keskuses lõppes mehitatud valve 01.07.2009, sest vastuvõtukeskuse eelarve ei võimaldanud valveteenust korraldada.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele soovitusel tagada vastuvõtukeskuses turvalisuse tagamiseks mehitatud valve. Esmajärjekorras vajas lahendamist valvuri kohalolu öisel ajal, nädalavahetustel ning riigipühade ajal, kui vastuvõtukeskuse personal keskuses ei viibi.

Vastuvõtukeskus teavitas, et alates 01.02.2011 on keskuses mehitatud valve. Teenust osutab AS Securitas. Valvurite tööaeg on tööpäevadel kella 18.00-06.00, puhkepäevadel on ööpäevaringne valve.

Seitsmendaks hinnati, kuidas on vastuvõtukeskuses korraldatud tõlkimine varjupaigataotlejatega suhtlemisel (lisaks tõlkimisele varjupaigataotlejate õiguste tutvustamisel ning tervishoiuteenuste osutamisel).

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele järgnevad soovitusel: (1) tagada varjupaigataotlejatele võimalus ka olmelise teabe saamiseks ning eluolulistest küsimustest vastuvõtukeskuse töötajate poole pöördumiseks varjupaigataotleja poolt kõneldavas ja tema poolt mõistetavas keeles; (2) analüüsida, kuidas tagada igapäevaselt vastava õiguse realiseerimise võimalus, kui varjupaigataotleja kõneleb keeles, mida vastuvõtukeskuse personal ei valda; (3) teavitada varjupaigataotlejaid selgelt, kuidas toimub sellisel juhul tõlke korraldamine; (4) sõlmida tõlkimist puudutavad eelkokkulepped, et tagada vajadusel kiiresti tõlgi kaasamine.

Vastuvõtukeskus nentis, et on väga keeruline tagada igapäevaselt vastava õiguse realiseerimise võimalus, kui varjupaigataotleja kõneleb keeles, mida vastuvõtukeskuse personal ei valda. Vastuvõtukeskuses ei ole võimalik tagada igapäevaselt tõlkimise võimalust, kui varjupaigataotleja kõneleb keeles, mida vastuvõtukeskuse personal ei valda ning keskuse eelarve ei võimalda mingeid tõlkimise kulusid. Kui varjupaigataotleja kõneleb keeles, mida keskuse personal ei valda, siis leitakse igal konkreetsel juhul lahendus, kuidas taotleja informatsiooni kätte saab (tõlkide kaasamine, Johannes Mihkelsoni Keskuse tugiisikute abi vm).

Kaheksandaks tegi õiguskantsler sotsiaalministrile ning vastuvõtukeskusele soovitusel seoses personali koolitamisega: (1) võimaldada vastuvõtukeskuse töötajatele täiendkoolitust kultuuriliste, keeleliste ja religioossete eripärade ning kultuuridevahelise konflikti kohta ning stressisümptomite ja suitsiidse käitumise ohu äratundmise kohta; (2) võimaldada vastuvõtukeskuse personalile täiendavat keeleõpet, nii et neil oleks vähemasti olmetasandil võimalik varjupaigataotlejatega suhelda.

Vastuvõtukeskus nentis, et 2010. aasta eelarves koolituse jaoks vahendeid ei olnud ning vastuvõtukeskuse töötajad koolitustel ei osalenud.

Üheksandaks tõstatasid varjupaigataotlejad kontrollkäigul küsimuse, et arvutil puudub mikrofon, mis takistab arvuti kaudu suhtlemist. Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele soovitusel paigaldada vastuvõtukeskuse arvutile mikrofon.

Vastuvõtukeskus teavitas, et arvutile on lisatud töötav mikrofon.

Kümnendaks selgus kontrollkäigul, et vastuvõtukeskuses puudub standardse sisustusega esmaabikapp. Majapidamisruumis paiknes esmaabipakk, mille sisu vastuvõtukeskuse töötajad vastavalt vajadusele täiendasid, kuid mille puhul polnud tegemist standardse sisuga esmaabipakiga.

Õiguskantsler tegi vastuvõtukeskusele soovitusel paigaldada vastuvõtukeskuse eluruumidesse standardse sisustusega esmaabikapp, märgistada esmaabivahendite asukoht, paigaldada nähtavale kohale telefoninumbriid abi kutsumiseks ning paigutada nähtavalt andmed vastuvõtukeskuse töötajate kohta, kes oskavad anda esmaabi. Varjupaigataotlejate keelebarjääri arvestades tuleks kaaluda vastava teabe üldmõistetavate sümbolitega illustreerimist.

Vastuvõtukeskus teavitas, et esmaabivahendeid sisaldav kapp on välja pandud kõigile nähtavasse kohta ja sotsiaaltöötaja näitab seda kõigile keskusesse saabunud isikutele.

Kokkuvõttes ilmnes, et vastuvõtukeskuse poolt vajalike teenuste osutamine on raskendatud, sest vastuvõtukeskuse eelarve on väga piiratud ning seda on viimastel aastatel veelgi vähendatud. Lisaks takistas teenuste kohast osutamist vastuvõtukeskuse eraldatud asukoht.

Õiguskantsler tegi sotsiaalministrile soovitusel tagada vastuvõtukeskusele vahendid teenuste kohaseks osutamiseks ning analüüsida vastuvõtukeskuse asukohast tingitud takistusi varjupaigataotlejatele kohaste teenuste osutamiseks ning selle ebasoodsat mõju varjupaigataotlejate heolule ja tervisele.

Sotsiaalminister vastas õiguskantsleri järelepärimisele, et 2010. aastal koostati esialgne analüüs, mille raames kaardistati vastuvõtukeskuse olukord, analüüsiti asukoha ja hetkeolukorra omavahelisi seoseid, küsiti tagasisidet peamistelt vastuvõtukeskuse koostööpartneritelt ja tehti esialgsed ettepanekud edasiseks vastuvõtukeskuse tegevuse korraldamiseks. Koostamisel oli sellekohane finants- ja õigusanalüüs. Vastamise seisuga ei olnud Sotsiaalministeeriumi juhtkond ettepanekute osas otsust teinud, kuid eeldatavalt tehakse otsused vastuvõtukeskuse asukoha suhtes 2011. aasta esimese poolaasta jooksul.

Lisaks käsitles õiguskantsler probleeme seoses rahvusvahelise kaitse saanud isikule seaduses ette nähtud abi osutamisega kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel. Nimetatud küsimust on kajastatud ülevaate 2. osas, kus on esitatud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ülevaade.

3. Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse

Kontrollkäigul selgus, et varjupaigataotlejate majutusruumides (Vilmsi 59) osutas töövälisel ajal valveteenust AS G4S Eesti. Sellega seoses tõusetus küsimus, kas valveteenust osutavate turvatöötajate volitused on selgelt määratletud ning turvatöötajate väljaõpe piisav kokkupuuteks varjupaigataotlejatega.

Kontrollimisel selgus, et AS-ga G4S sõlmitud lepingus olid peamiselt reguleeritud valveteenuse osutaja kohustused seoses välisele ründele reageerimisega. Kuigi valveteenuse osutajal oli kohustus tagada valveobjektile ka kord ja turvalisus, olid lepingus täpsemalt määratlemata turvatöötajate kohustused ja volitused seoses majutusruumides korra ja turvalisuse tagamisega. Kuigi Vilmsi 59 büroohoones asuvad lisaks tavapärastele ametiruumidele ka varjupaigataotlejate majutusruumid, ei olnud seal reguleeritud turvatöötajate täpsemad ülesanded ja volitused varjupaigataotlejate suhtes, vaid sätestatud üldregulatsioon, mis kehtis ka muude ametiruumide suhtes.

Õiguskantsler leidis, et arvestades büroohoone erisust võrreldes tavapäraste ametiruumidega, kuna seal toimub ka varjupaigataotlejate majutamine ning võib esineda vajadus varjupaigataotlejatele korralduste andmiseks või korra ja turvalisuse tagamise eesmärgil isiku õiguste piiramiseks, oli lepingus toodud regulatsioon ebapiisav. Näiteks jäi ebaselgeks turvatöötajate õigus varjupaigataotlejate liikumisvabaduse piiramiseks.

Lisaks selgus, et valveteenust osutavate turvatöötajate väljaõppele ei olnud esitatud täiendavaid nõudmisi seoses kultuuriliste, religioossete ja keeleliste eripärade ning varjupaigataotlejate seisundi eripärade tundmisega.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler järgmised soovitusel: 1) täpsustada turvatöötajate volitusi seoses majutusruumides korra ning turvalisuse tagamisega; 2) tagada, et majutusruumides korra ja turvalisuse tagamisega tegelevad isikud oleksid saanud ettevalmistuse tööks varjupaigataotlejatega (sh teadmised varjupaigataotlejate kui grupi staatusest, kultuurilistest, keelelistest ning religioossetest eripäradest).

PPA teavitas, et PPA korrakaitsepolitseiosakonna valvebüroo on võtnud üle valveteenuse osutamise aadressil Vilmsi 59. Valvebüroo valvetöötaja viibib objektil töövälisel ajal, tööpäevadel kell 17.00-9.00 ja nädalavahetustel ning riiklikel pühadel ööpäevaringselt. Tegemist ei ole politseiametnikega, vaid teenistujatega; vajadusel on valvetöötajat valmis abistama valvebüroo autopatrulli politseiametnikud. Valve- ja tulekahjusignalsatsioonisüsteemide hooldust objektil jätkab vastavalt kehtivale lepingule G4S. Valvebüroo valvetöötaja lähtub oma töös PPA peadirektori 06.12.2010. a käskkirjaga nr 512 kinnitatud ametijuhendist, PPA peadirektori 01.01.2010. a käskkirjaga nr 56 kinnitatud korras "Majutusruumide viibimise käitumisjuhised" ning valvebüroo juhi poolt kinnitatud juhendist "Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitsepolitseiosakonna valvebüroo ametnike erikohustused valveobjektile". Samuti lähtub valvetöötaja oma töös valveobjekti sisekorraeskirjast ja muudest õigusaktidest. Valvetöötajad on läbinud Tallinna Ülikooli teadur Anastassia Zabrodskaja koolituse "Kultuuridevaheline kommunikatsioon". Teiseks selgus kontrollkäigul, et PPA ametiruumide varjupaigataotlejate majutusruumide üldkasutatavates osades (trepikoda, koridor ja puhketuba) paiknevad videokaamerad, kuid puudus teave videovalve kohaldamise kohta.

Õiguskantsler tegi PPA peadirektorile soovitusel teavitada varjupaigataotlejaid neile arusaadavas keeles videovalve kasutamisest ning paigutada ametiruumidesse nähtavalt sellekohane teave.

PPA teavitas, et Vilmsi 59 hoone välisustele ja akendele on kinnitatud videovalvest teavitamise kleebised. Täiendavalt on PPA lisanud inglisis- ja venekeelse teavituse varjupaigataotlejate puhkeruumis asuvale infotendile.

Kolmandaks tõusetus kontrollkäigul küsimus, kas PPA-poolne varjupaigataotlejate andmete, teatud juhtudel ka delikaatsete isikuandmete edastamine MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse kontaktisikule seoses varjupaigataotlejatele teenuste osutamisega on kooskõlas VRKS ja isikuandmete kaitse seadusega.

Õiguskantsler asus seisukohale, et VRKS-s puudub seaduslik alus varjupaigataotleja andmete, sh delikaatsete isikuandmete edastamiseks MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskusele. Õiguskantsler märkis, et kuigi MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse poolt osutatavatel teenustel on oluline roll, et aidata kaasa varjupaigataotlejate kohanemisele ning abistada ja toetada neid, peab haldusorgan oma tegevuses järgima seaduses sätestatud nõudeid. Õiguskantsler pidas võimalikuks uue varjupaigataotleja saabumisest MTÜ kontaktisiku teavitamist varjupaigataotleja nõusolekul, arvestades IKS §-s 12 sätestatud tingimusi.

PPA teavitas vastuseks soovitustele, et varjupaigataotleja isikuandmeid edastatakse MTÜ Johannes Mihkelsoni keskusele ainult varjupaigataotleja loal. Vastuseks õiguskantsleri järelepärimisele soovitusel täitmise kohta teavitas PPA, et PPA ei teavita enam MTÜ-d uue varjupaigataotleja saabumisest. MTÜ kontaktid on üleval varjupaigataotlejate majutusruumide stendil, ka vestluse käigus taotlejatega annavad ametnikud teada, et on võimalik saada MTÜ poolt tugiisikut. Samas ei osuta MTÜ teenuseid väljasaatmiskeskuses viibivatele isikutele.

Neljandaks tõusetus küsimus, kuidas on varjupaigataotlejatel võimalik kaasaostetud toitu ametiruumides säilitada.

Majutusruumides ei toimu varjupaigataotlejate toitlustamist, varjupaigataotlejal on võimalik osta toitu toidupoes või mõnest toitlustusasutusest. Seega tuleb varjupaigataotlejatel osta toitu ametiruumidesse kaasa, millega kaasneb vajadus toitu säilitada. Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler soovitusel võimaldada varjupaigataotlejatel kasutada majutusruumides külmkappi.

PPA teavitas, et varjupaigataotlejatel on majutusruumides võimalik kasutada külmkappi.

VI. KAITSEVÄGI

1. Üldiseloostus

Ülevaateperioodil oli Eestis kokku 9 väeüksust, millesse kaitseministri kehtestatud aegadel kutsealuseid ajateenistuskohustust täitma kutsuti. Ajateenistust läbiviivad väeüksused kuuluvad kõik õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse järelevalve alla.

Õiguskantsler teostas ülevaate perioodil 4 kontrollkäiku väeüksustesse: 28.04.2010 Staabi- ja sidepataljoni (Kontrollkäik Staabi- ja sidepataljoni, asi nr 7-7/100921), 01.06.2010 Miinilaevade divisjoni (Kontrollkäik Miinilaevade divisjoni, asi nr 7-7/100564), 03.09.2010 Pioneeripataljon (Kontrollkäik Pioneeripataljoni, asi nr 7-7/101156) ja 13.10.2010 Õhutõrjepataljon (Kontrollkäik Õhutõrjepataljoni, asi nr 7-7/101412). Kõik kontrollkäigud olid etteteatud. Eksperte kontrollkäikudele ei kaasatud.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtus õiguskantsler eelkõige vajadusest teostada kontrollkäik kõikidesse ajateenijate väljaõppega tegelevatesse väeüksustesse vähemalt kord kolme aasta jooksul. Kontrollkäikude toimimise aja planeeris õiguskantsler üldjuhul ajateenijate väeüksustesse esmakordse saabumise aja lähedusse.

Ülevaate aasta jooksul tehtud kontrollkäikude raames õiguskantsler üldisi või läbivaid (s.o kõikides väeüksustes esinenud) kitsaskohti ei tuvastanud.

2. Staabi- ja sidepataljon

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

Kontrollkäigu raames tutvus õiguskantsler erinevate väeüksuses asuvate personalialaste dokumentidega (muuhulgas distsiplinaarmenetluse dokumendid).

Dokumentide analüüsist selgus, et väeüksuses viiakse distsiplinaarmenetlusi läbi õigusaktides sätestatud nõudeid järgides ning tõendeid kogutakse kaalutletud otsustuse langetamiseks vajalikul määral.

Siiski juhtis õiguskantsler väeüksuse tähelepanu sellele, et kuigi Vabariigi Valitsuse 17.12.1999. a määruse nr 388 "Kaitseväge distsiplinaarmäärustik" (KVDM) p 191 järgi on distsiplinaarjuurdluse läbiviijal õigus nõuda menetlusaluselt isikult seletust distsiplinaarsüütegude asjaolude kohta ning ilma õigustavate põhjusteta seletuse andmisest keeldumine või teadlikult valeandmete esitamine on distsiplinaarkorras karistatav, võiks väeüksus siiski edaspidi loobuda menetlusaluste isikute kohustamisest seletust anda. Viimast ennekõike seetõttu, et õiguskantsleri hinnangul on KVDM p 191 osas, milles võimaldab menetlusaluseid isikuid kohustada seletusi andma ning võimaldab nende andmisest loobumisel või valeandmete esitamisel neid karistada, vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Õiguskantsler pöördus teabe nõudmisega kaitseministri poole KVDM p 191 õiguspärasuse hindamiseks vajalike asjaolude saamiseks. Teabe nõudmises andis õiguskantsler ka esialgse hinnangu nimetatud punktile, sedastades, et KVDM p 191 võib olla vastuolus mh PS § 22 lõikest 3 tuleneva keeluga sundida kedagi iseenda või oma lähedase vastu tunnistama.

Kaitseminister nõustus oma vastuses õiguskantsleri seisukohaga selles, et KVDM p 191 võib olla vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega. Kaitseminister selgitas, et ettevalmistamisel olevas kaitseväeteenistuse seaduse eelnõus, millesse lisatakse ka distsiplinaarvastutust ning -menetlust käsitlev osa ning mistõttu Vabariigi Valitsuse 17.12.1999. a määrus nr 388 "Kaitseväge distsiplinaarmäärustik" kehtetuks tunnistatakse, arvestatakse PS § 22 lõikest 3 tulenevate nõuetega.

3. Miinilaevade divisjon

Teise kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi Miinilaevade divisjonis. Miinilaevade divisjon on mereväe väeüksus ning divisjoni ülem on mereväe ülema vahetus alluvuses.

Kontrollkäigu raames ei tuvastanud õiguskantsler mitte ühtegi kitsaskohta, millele väeüksuse tähelepanu juhtida.

4. Pioneeripataljon

Kolmanda kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi Pioneeripataljonis. Pioneeripataljon on Kirde Kaitseringkonna vastutusalasse kuuluv maaväe väeüksus.

Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler Pioneeripataljoni ülemale kaks soovitus.

Nimelt ilmnes, et on esinenud vahejuhtumeid, kus Pioneeripataljoni ajateenijatel kästakse oma mobiiltelefonid allkirja vastu hoiule anda. Õiguskantsler leidis, et kehtiv õiguslik regulatsioon ei võimalda väeüksusel ajateenijate mobiiltelefone hoiule võtta. Õiguskantsler selgitas veel lisaks, et juhul, kui ajateenija rikub mobiiltelefoni kasutamise korda (nt kasutab seda vaba aja väliselt), võib olla tegemist distsiplinaarsüüteoga kaitseväge distsiplinaarseaduse § 8 lg 1 mõistes ning nimetatud olukord tuleks lahendada õiguspäraseid vahendeid kasutades.

Õiguskantsler soovitas väeüksusel mobiiltelefone edaspidi hoiule mitte võtta.

Kirde Kaitseringkonna ülem selgitas oma vastuses, et kaitseringkonna allüksuste sisekorraeeskirjas tehti muudatus, mille kohaselt juhul: “[...] kui ajateenijad peaksid eksima mobiiltelefonide ja elektroonikavahendite kasutamise vastu, siis neid karistatakse distsiplinaarkorras. Ajateenijate mobiiltelefone enam hoiule ei võeta.”

Teise kitsaskohana tõi õiguskantsler välja selle, et Kirde Kaitseringkonna sisekorraeeskirja kohaselt on sõduri baaskursuse (ehk SBK) ajal keelatud hoida kasarmus audioseadmeid (CD- või MP3-mängijad, CD/raadiomakid jms) ja muud olmeelektronikat.

Õiguskantsler juhtis väeüksuse tähelepanu sellele, et kuigi sõjaväelise väljaõppe paremaks saavutamiseks võib olla vajalik, et ajateenijatele kehtivad SBK ajal mõnevõrra karmimad nõuded kui pärast selle läbimist (nt kiirendamiseks sisseelamist uudes keskkonnas, arendamiseks käsuvõtlikku joont, tugevdamiseks kaitsevähelist distsipliini jmt), ei võimalda kehtiv seadusest tulenev regulatsioon siiski elektroonikavahendite valdamise ja kasutamise osas sellise vaheteo tegemist.

Kirde Kaitseringkonna ülem selgitas vastuseks, et edaspidi on ajateenijatele lubatud kasutada isiklikke elektroonikavahendeid ka SBK ajal.

5. Õhutõrjepataljon

Neljanda kontrollkäigu viis õiguskantsler läbi Õhutõrjepataljonis. Õhutõrjepataljon on Kirde Kaitseringkonna vastutusalasse kuuluv maaväe väeüksus

Kontrollkäigust avastatu tulemusena tegi õiguskantsler Õhutõrjepataljonile ühe soovitus.

Ilmnes, et Kirde Kaitseringkonna sisekorraeeskirja kohaselt ei saa haiged ajateenijad taotleda väljaluba. Õiguskantsler soovitas sisekorraeeskirja sõnastust muuta selliselt, et oleks võimalik otsustada selle üle, kas haigestunud ajateenija tervis võimaldab tal väljaloale minna või mitte. Teisisõnu soovitas õiguskantsler ajateenijate paremaks põhiõiguste- ja vabaduste tagamiseks muuta õiguslikku regulatsiooni selliselt, et haigele ajateenijale väljaloa andmine toimuks kaalutusotsuse alusel.

Kirde Kaitseringkonna ülema vastusele lisatud sisekorraeeskirja oli vastav muudatus sisse viidud.

VII. VANGLAD

1. Üldiseloomustus

2010. aasta lõpu seisuga oli Eesti Vabariigis 5 vanglat, mis on kõik Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Harku Vangla (alates 15.01.2011 Harku ja Murru Vangla) on pikka aega olnud vaid naissoost süüdimõistetute paigutamiseks mõeldud vangla, kuhu 2010. aasta algul paigutati pärast vastavaid ümberkorraldusi ja -ehitusi ka eakamad meesvangid.

Õiguskantsler tegi 20.05.2010 põhjaliku etteteatud visiidi Harku Vanglasse (Kontrollkäik Harku Vanglasse, asi nr 7-7/100558). Samuti käidi seoses suvise kõrge õhutemperatuuriga hindamas Harku Vangla lukustatud kambrite ja kartseri osakonna jalutusboksi tingimusi. Lisaks kontrolliti Viru Vanglas kasutusel olevaid rahustusvoodeid ja 2008. aasta lõpus toimunud kontrollkäigu järelkontrolliks Viru Vangla tugevdatud järelevalvega osakonna olusid.

Õiguskantsler kavandab oma iga-aastases tegevuskavas kontrollkäike vanglatesse sellise intervalliga, et riigi igasse vanglasse korraldataks põhjalik kontrollkäik vähemalt üks kord kolme aasta jooksul (soovitavalt isegi sagedamini). Lisaks sellele kogutakse igapäevaselt infot vanglates toimuva kohta õiguskantslerile esitatud kaebustest ning vajadusel on võimalik konkreetset vanglat külastada tihedamini.

Harku Vangla valimise puhul lähtuti ennekõike asjaolust, et pärast pikka aega naistevanglana töötanud vanglasse meessoost vangide toomist on vangla töökorraldus ja ruumide kasutusvõimalused oluliselt muutunud. Seega oli vajalik tuvastada, milline on olukord Harku Vanglas suurte muutuste järel. Samuti oli eelmisest Harku Vangla kontrollkäigust möödas pea 3 aastat. Õiguskantsleri eelmine kontrollkäik Harku Vanglasse toimus 06.02.2007.

Harku Vangla jalutusboksi tingimuste hindamiseks kõrge õhutemperatuuriga suveperioodil andsid ajendi kinnipeetavate kaebused. Viru Vangla rahustusvoodeid kontrolliti seoses varasemalt tõusetunud küsimusega rahustusvoodite kasutamise lubatavusest.

2010. aasta kontrollkäikudest võib kokkuvõtlikult esile tõsta kaks probleemi. Esiteks, on vanglate kasutuses veel mõningad nõukogude ajast pärinevad ja kaasaegseks karistuse täideviimiseks sobimatud hooned (Harku, Tallinna ja Murru vanglad). Ulatuslike ümberkorralduste tõttu vanglasüsteemis on seetõttu tekkinud probleeme olmetingimustega. Nii tuvastas õiguskantsler, et Harku Vanglas on pärast meessoost kinnipeetavate ületoomist ja mees- ning naissoost kinnipeetavate eraldamiseks vajalikke ümberkorraldusi vähenenud oluliselt naissoost kinnipeetavate võimalused isikliku hügieeni eest hoolitsemiseks ja pesu kuivatamiseks.

Teiseks oluliseks probleemiks on kinni peetavatele isikutele nende õiguste kaitseks vajaliku informatsiooni kättesaadavus neile arusaadavas keeles. Õiguskantsleri süsteemse töö tulemusel on vanglates kinni peetavate isikute jaoks olulisemad õigusaktid kättesaadavad riigikeeles ja ka enamlevinud võõrkeeltes (vene keeles). Samuti on paranenud võimalused pääseda Interneti vahendusel ligi kohtulahendite ja õigusaktide andmebaasidele.

Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud Harku Vangla kontrollkäigul tuvastatud muud, eelnevalt nimetamata kitsaskohad.

2. Harku Vangla

Harku Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis viib täide vabadusekaotust. Harku Vangla on kinnine vangla, milles on 220 kohta. Harku Vanglasse paigutatakse naiskinnipeetavad ja alates 01.01.2010 ka sellised üle 57 aasta vanused meeskinnipeetavad, keda ei ole karistatud seksuaalkuriteo toimepanemise eest.

Harku Vangla kontrollkäigul keskenduti juba eelnevalt kirjeldatud kinnipeetavate õiguste kaitsmise võimalustele ja elu- ja olmetingimustele. Ka pöörati erilist tähelepanu kinnipeetavate vanglavälise suhtlemise tagatusele, tervishoiuteenuste osutamisele ning emade-lastete osakonnas viibivate laste olukorrale.

Emade-lastete osakonnas viibivate laste olukorra hindamiseks olid ekspertidena kontrollkäigule kaasatud kaks pediatrit, kes kontrollisid emade ja meditsiinipersonali intervjuerimise ning laste tervisekaartide

alusel emade-laste osakonnas viibivate laste kasvukeskkonda (sealhulgas toitumist), lastele tagatud tervishoiuteenuste kohasust ja piisavust, samuti laste tervist ja arengut (sealhulgas psüühilist).

Kokkuvõtvalt asusid eksperdid seisukohale, et emade-laste osakonnas viibivate laste kasvukeskkond vanglas on rahuldav. Lastele on tagatud adekvaatne tervisekontroll ja hea meditsiiniabi nii ägedate haigestumiste kui krooniliste haiguste korral. Puudusena töid eksperdid välja laste suhtlemiskeskonna piiratuse, lastepsühholoogi (vajadusel lastepsühhiaatri) nõustamise puudumise ja laste õuesviibimise aja vähesust. Eksperdid tegid vanglale mitmeid ettepanekuid nimetatud puuduste kõrvaldamiseks.

Vangla ringkäigul avastasid õiguskantsleri nõunikud, et kinnipeetavate VangS §-s 26 nimetatud isikutega ettenähtud kokkusaamiste toa lae nurkades on augud, mis on arvatavasti tekkinud juhtmete paigaldamise tõttu. Tagamaks kinnipeetava ja VangS §-s 26 nimetatud isikute õigust teabevahetusele, ilma et muudel isikutel oleks võimalik seda pealt kuulata, tegi õiguskantsler soovitus viia läbi nimetatud kokkusaamiste ruumis vajalikud parandustööd.

Seoses vanglavälise suhtlemisega pidas õiguskantsler õigeks ja põhjendatuks Harku Vangla praktikat, mille kohaselt võimaldab vangla isikutele pikaajalisi kokkusaamisi ka nädalavahetustel. Samuti oli tervitatav see, et nii pikaajalisi kui ka lühiajalisi kokkusaamisi on võimalik reeglina saada tihedamini ja pikema kestusega (nt kui kokkusaamistele tulevad lapsed või kui kokkusaaja saabub välisriigist), kui kehtiv õigus minimaalselt ette näeb.

Vastuseks õiguskantsleri soovitustele märkis Harku ja Murru Vangla direktor, et 2010. aasta septembris valmis vangla tööstushoones täiendav duširuum, mis võimaldab kinnipeetavatele, kes ei tööta ega spordi, vajadusel pesta tihedamini kui üks kord nädalas, kooskõlastades selle vangla korrapidajaga. Direktor lisas, et kinnipeetavate ja vangistusseaduse §-s 26 nimetatud isikute kokkusaamiste ruumis teostati vajalikud parandustööd 2011. aasta veebruaris.

Samuti andis Harku ja Murru Vangla direktor teada, et vangla tutvus ekspertide arvamuse ja ettepanekutega vangla emade-laste osakonnas viibivate laste olukorra suhtes ning arvestab nendega. 2010. aasta detsembris osalesid vangla emade-laste osakonnas viibivad lapsed Harku Lasteaias korraldatud lasteaias mittekäivate laste jõulupeol ning ajavahemikul 06.01.2011–27.01.2011 külastasid lapsed mitmel korral Tallinnas asuvat mängutuba. Üks emade-laste osakonnas viibiv laps käib alates 2011. aasta veebruarist kaks korda nädalas lasteaias.

VIII. TAHTEST OLENEMATUT VÄLTIMATUT JA SUNDRAVI RAKENDAVAD PSÜHHIAATRILISE ABI OSUTAJAD

1. Üldiseloostus

Aastal 2010 külastas õiguskantsler seitset tervishoiuteenuse osutajat, kus rakendatakse isikute suhtes ravi nende tahtest olenemata: SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliinik (Kontrollkäik TÜK psühhiaatrikliinikusse, asi nr 7-9/100203), SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliinik (Kontrollkäik SA Viljandi Haigla Jämejala psühhiaatrikliinikusse, asi nr 7-9/100537), SA Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakond (Kontrollkäik SA Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakonda, asi nr 7-9/101095), SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5.osakond (Kontrollkäik SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5. osakonda, asi nr 7-9/101070), SA Rapla Maakonna haigla psühhiaatriaosakond (Kontrollkäik SA Rapla Maakonna haigla psühhiaatriaosakonda, asi nr 7-9/101220), SA Pärnu Haigla psühhiaatrikliinik (Kontrollkäik Pärnu Haiglasse, asi nr 7-9/101750) ning SA Narva Haigla psühhiaatriaosakond (Kontrollkäik SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonda, 7-9/101714).

Kontrollkäikudest 3 olid etteteatud ning 4 etteteamatata. Kahel kontrollkäigul osalesid lisaks ametnikele ka eksperdid (psühhiaater, lastepsühhiaater, üldarst, patsiendiesindaja). Asutustest 6 osutavad tahtest olenematut ravi psühhiaatrilise abi seaduse 3. peatükis toodud korras ja alustel ning 1 asutus osutab sundravi karistusseadustiku § 86 ning kriminaalmenetluse seadustiku 16. peatükis toodud korras ja alustel.

Kontrollitavate asutuste valik lähtus eelkõige vajadusest viia läbi järelkontroll õiguskantsleri poolt samadesse asutustesse eelnevate kontrollkäikude pinnalt tehtud soovitude täitmise suhtes. Samuti soovis õiguskantsler erilist tähelepanu pöörata ohjeldusmeetmete rakendamise praktikatele tervishoiuteenuse osutajate juures¹²⁹. Tulenevalt eeltoodust korraldati etteteamatata kontrollkäike asutustesse ka hilisõhtul ja varahommikul, kui personali arv üksustes on väiksem ning seega on suurem risk ravil viibivate isikute vabaduse piiramiseks muudel kui ravivajadustest tulenevatel eesmärkidel.

Olenemata sellest, et kontrollitud asutused olid teenuste osutamise profiililt, ravikohtadelt ning ka tarisuliselt erinevad, võib välja tuua mõned üldised küsimused, millele enamiku teenuseosutajate tähelepanu juhti.

Nii näiteks on kahjuks endiselt puudulik patsientide teavitamine nende ravil viibimisega seonduvatest õigustest, samuti kaebuste ja muu tagasiside esitamise korrast ning asutusest väljaspool asuvatest kaebemehhanismidest. Mitmete teenuseosutajate kodulehtedel puudus teave patsiendirahulolu uuringute tulemuste kohta¹³⁰. Lisaks ei olnud hoolimata eelnevalt tehtud soovitustest ning ka Terviseameti poolt aastal 2010 läbi viidud ohjeldusmeetmete rakendamise kontrolli projekti käigus tehtud ettekirjutustest enamik kontrollitud psühhiaatrilise abi osutajatest loonud nõuetele vastavat ohjeldusmeetmete registrit¹³¹, samuti ei olnud ohjeldusmeetmete kohaldamise ruumid sageli nõuetekohased¹³². Suuremad teenuseosutajad on isikukaitseteenuste osutamiseks sõlminud lepingud eraõiguslike turvateenuste osutajatega. Vaatamata asjaolule, et turvateenuste osutamise lepingud sisaldavad enamasti sätet, mille kohaselt peavad psühhiaatrilise abi osutajate juures isikukaitseteenuseid osutavad turvatöötajad olema läbinud spetsiifilise koolituse erivajadustega isikutega käitumise kohta, ei ole tegelikkuses paljud teenuseid osutavad turvatöötajad sellist kohast koolitust läbinud.¹³³ Lisaks tuleks märkida mitmel korral esinenud probleeme isikute teavitamisel videovalve rakendamisest (IKS § 14) ning siseruumides suitsetamise korraldamise vastavusest õigusaktides toodud nõuetele (TubS § 30).

Kontrollkäikude põhjal tuleb tõdeda, et kahjuks on endiselt lahendamata pikaajaliselt püsinud probleem lastepsühhiaatria eriala puudumisega eriarstiabi erialade loetelust. Lastepsühhiaatriat defineeritakse vaid

129 Lisaks psühhiaatrilise abi seaduse §-s 14 sisalduvale ohjeldusmeetmete regulatsioonile on Tervishoiuamet psühhiaatrilise abi osutajatele välja töötanud juhendmaterjali "Ohjeldusmeetmete rakendamise kord statsionaarse psühhiaatrilise abi osutamisel".

130 Sotsiaalministri 15.12.2004. a määruse nr 128 "Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise nõuded" § 6 lg 6 järgi peab tervishoiuteenuste osutaja vähemalt kord aastas tegema patsientide rahulolu ja kaebuste kokkuvõtte, analüüsi ja arutelu koos tulemuste protokollimisega. Patsiendi rahulolu analüüsi tulemused avalikustatakse tervishoiuteenuse osutaja tegevuskohas ja veebilehe olemasolul veebilehel.

131 Piinamise ja ebaainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 16.üldaruanne (CPT/Inf (2006) 35), p 37. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-16.pdf>. Vt ka Tervishoiuameti juhendmaterjali "Ohjeldusmeetmete rakendamise kord statsionaarse psühhiaatrilise abi osutamisel" p 5.13.

132 Ibid, punktid 48 ja 50.

133 Piinamise ja ebaainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee 8.üldaruanne (CPT/Inf (98) 12), p 28. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm>. Vt ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 "Psüühikahäiretega isikute inimõiguste ja väärikuse kaitses", art 32.4. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

psühhiaatria eriharuna. Kuna lastepsühhiaatria pole iseseisev eriarstiabi eriala, puudub selle tervishoiuteenuse osutamise seadusega seonduvate asjaolude reguleerimiseks eriala arengukava jne. Õiguskantsler juhtis sellele asjaolule ka sotsiaalministri tähelepanu.

Enamik soovitude adressaatidest vastasid õiguskantsleri poolt tehtud eelnevalt märgitud soovitudele, et kavatsesid tulevikus oma tegevuses soovitud arvesse võtta. Kahtlemata valmistab suuremat probleemi ohjeldamisruumi ehituslik ümberkujundamine nõuetele vastavaks. Turvatöötajate koolituste osas on teenuseosutajad hakanud tegema koostööd ja vahetama teavet erinevate koolitusvõimaluste korraldamise kohta turvateenuse osutajatele. Õiguskantsleri initsiatiivil on Terviseamet lubanud aastal 2011 moodustada töögrupi, mille eesmärk on ühtse ja ammendava patsiendiinfomaterjali välja töötamine psühhiaatrilise abi osutajate jaoks. Nimetatud materjal tõlgitakse ka levinumatasse võõrkeeltesse ning kulude kokkuhoiu eesmärgil kaalutakse tsentraalset trükkimist.

Järgnevalt antakse ülevaade õiguskantsleri poolt aastal 2010 riigi ennetusasutuse ülesannete täitmise raames statsionaarse psühhiaatrilise abi osutajate kontrolltegevuse järeldustest. Iga teenuseosutaja kohta tuuakse välja spetsiifilised, seda asutust puudutavad ning eespool üldistavalt kajastamata probleemid.

2. SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliinik

Õiguskantsler viis 09.03.2010 läbi kontrollkäigu SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliinikusse. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2007. Kontrollkäigu tulemusel soovitas õiguskantsler teenuseosutajal pöörata tähelepanu töötajate töörahulolu uuringu korraldamise vajadusele ning koostada ja kehtestada kliinikus ravil viibivate isikute külastamise kord. Lisaks soovitas õiguskantsler teenuseosutajalt saadud tagasiside põhjal Sotsiaalkindlustusameti peadirektoril kaaluda võimalust tagada SA Tartu Ülikooli Kliinikumi psühhiaatrikliiniku patsientidele osutatavate rehabilitatsiooniteenuste rahastamine vajaminevas mahus. Järelduse raames teatasid soovitude adressaadid õiguskantsleri soovitude arvesse võtmisest või andsid ammendavad selgitused olukorra kohta.

3. SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliinik

Õiguskantsler viis 04.05.2010 läbi kontrollkäigu SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliinikusse. Kontrollkäigu kestel kontrolliti sundravi osakonna ja lasteosakonna tegevust. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2006. Kontrollkäigu tulemusel soovitas õiguskantsler teenuseosutajal loobuda tervishoiuteenuse tarbijalt patsiendi üldise teavitamise ja nõusoleku võtmise vormil automaatse nõusoleku küsimisest teadus- ja uurimistöös osalemiseks. Samuti soovitati töötada välja ning kehtestada nimekirja esemetest ja ainetest, mille omamine või valdamine kliinikus (vajadusel ka teistes haigla allüksustes) ei ole soovitatav ning samuti selliste esemete ja ainete valduse ülevõtmise, hoiustamise, edasi andmise ja tagastamise kord. Laste õiguste parema tagamise eesmärgil soovitati kõikide vabatahtlikult ravil viibivate laste ravidokumentatsiooni kanda kirjalikult vormistatud teavitatud nõusolek tervishoiuteenuste osutamiseks või arsti kirjalikult vormistatud hinnangut selle kohta, et alaealine ei ole võimeline tervishoiuteenuste osutamise küsimuses iseseisvat taht avaldama. Samuti tuleks tagada ravil viibivatele lastele meditsiinilistele näidustustele vastavad ravitingimused ning võimalus viibida vabal ajal oma majutusruumis. Lisaks eeltoodule soovitas õiguskantsler sotsiaalministril ja justiitsministril koostöös SA Viljandi Haigla esindajatega arutada eesmärgipärase sundravi korraldamise kontseptsiooni, täiendava regulatsiooni vajadust ning kulupõhise teenuse rahastamisega seonduvat. Järelduse raames teatasid soovitude adressaadid õiguskantsleri soovitude arvesse võtmisest või andsid ammendavad selgitused olukorra kohta.

4. SA Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakond

Õiguskantsler viis 06.07.2010 läbi etteteatamata kontrollkäigu SA Läänemaa Haigla psühhiaatriaosakonda. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2008. Kontrollkäigu tulemusel soovitas õiguskantsler teenuseosutajal suurendada osakonnas rehabiliteerivate ja terapeutiliste tegevuste pakkumist. Käesoleva kokkuvõtte koostamise ajal on kaalumisel osakonna sulgemine põhjusel, et järelevalveametkondade hinnangul ei vasta osakonna tegevus tervishoiuteenuste osutamiseks kehtestatud nõuetele.

5. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5.osakond

Õiguskantsler viis 09.07.2010 läbi etteteatamata kontrollkäigu SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliiniku 5.osakonda. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2009. Kontrollkäigu tule-

musel palus õiguskantsler teenuseosutajalt ülevaadet konkreetsete ruumikitsikust leevendatavate tegevuskavade kohta koos ajaliste plaanide äranäitamisega. Järeلمenetluse raames andis järelepärimise adressaat ammendava selgituse olukorra kohta.

6. SA Rapla Maakonna haigla psühhiaatriaosakond

Õiguskantsler viis 26.07.2010 läbi etteteatamata kontrollkäigu SA Rapla Maakonna haigla psühhiaatriaosakonda. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2008. Kontrollkäigu tulemusel soovitas õiguskantsler teenuseosutajal tagada kõigile isikutele sõltumata nende liikumisvõimest turvaline ning ilmastiku eest kaitset pakkuv juurdepääs vabas õhus viibimise võimalustele. Lisaks soovitas õiguskantsler tagada olukord, kus tervishoiuteenust saavad isikud on andnud sekkumiseks teavitatud nõusoleku. Oma vastuses andis haigla teada, et õiguskantsleri soovitusel on täidetud. 24.03.2011 toimus täiendav kontrollkäik tervishoiuteenuse osutaja juurde eesmärgiga kontrollida soovitusel täitmist, peamiselt patsientide teavitamist. Selgus, et kuigi asjakohased korrad ja juhendid on välja töötatud, ei ole need siiski üldiselt kättesaadavaks tehtud.

7. SA Pärnu Haigla psühhiaatriakliinik

Õiguskantsler viis 12.11.2010 läbi etteteatamata kontrollkäigu SA Pärnu Haigla psühhiaatriakliinikusse. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2007. Kontrollkäigu tulemusel soovitas õiguskantsler teenuseosutajal loobuda ravil viibivate isikute kohustuslikust riietamisest haiglariietusse ning tagada nii kohtule kui ka esindajale võimalus tahtest olenematule ravile allutatava või allutatud isikuga privaatset kohtuda. Lisaks soovitati tagada kliiniku olmetingimuste vastavus kehtivatele nõuetele. Antud menetluse järelkontrolli läbi viimise tähtaeg ei ole ülevaate koostamise hetkeks veel saanud.

8. SA Narva Haigla psühhiaatriaosakond

Õiguskantsler viis 09.12.2010 läbi kontrollkäigu SA Narva Haigla psühhiaatriaosakonda. Eelmine kontroll asutuse tegevuse üle leidis aset aastal 2007. Kontrollkäigu tulemusel soovitas õiguskantsler teenuseosutajal tagada, et kõik teenuse osutamist reguleerivad dokumendid ja edastatav teave oleks kättesaadav ka riigikeeles. Samuti soovitati suuremat tähelepanu pöörata tegevusteraapia teenuse pakkumisele. Tervishoiuteenuse osutaja peab eemaldama osakonna sisekorrast teabe, mille kohaselt piiratakse ravil viibiva isiku õigust anda teavitatud nõusolek temale osutatavate tervishoiuteenuste suhtes. Lisaks tuleb täita olmetingimuste osas kehtestatud nõudeid. Täiendavalt soovitas õiguskantsler Narva linnapeal koostöös SA Narva Haigla juhatusel töötada välja kokkuleppeline korraldus tahtest olenematu ravi kohaldamise menetluste sujuvaks ning tähtaegselt läbiviimiseks. Antud menetluse järelkontrolli läbiviimise tähtaeg ei ole ülevaate koostamise hetkeks veel saanud.

IX. ERIHOOLEKANDETEENUSE OSUTAJAD

1. Üldiseloostus

Ülevaateperioodil oli Eestis kuus hoolekandeaustust, kus osutati ööpäevaringset erihooldusteenust koostumäärusega hoolekandeaustusse paigutatud isikule, kelle õigust vabalt liikuda võib teenuse osutamisel piirata (paigutada isik kinnisesse osakonda).

Kuuest nimetatud asutustest viis õiguskantsler aastal 2010 läbi kontrollkäigud kolmes asutuses. Kontrollitavateks asutusteks olid Valkla Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) (Kontrollkäik Valkla Hooldekodusse (AS Hoolekandeteenused), asi nr 7-9/100019), SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeaustakond (Kontrollkäik SA Viljandi Haigla Hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeaustakonda, asi nr 7-9/100490) ja Võisiku Hooldekodu (AS Hoolekandeteenused) (Kontrollkäik Võisiku Hooldekodusse (AS Hoolekandeteenused), asi nr 7-9/100683).

Varasemalt on õiguskantsler Valkla Hooldekodusse kontrollkäigu korraldanud aastal 2001. Võisiku Hooldekodusse ja SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeaustakonda õiguskantsler kontrollkäiku varem korraldanud ei olnud.

Kontrollitavate asutuste valik oli tööplaanijärgne ning lähtus eesmärgist külastada seni kontrollimata või väga ammu kontrollitud asutusi ja selgitada välja, kas asutustes on tagatud teenust saavate isikute põhiõigused ja -vabadused. Ka õiguskantslerile laekunud teenust saavate isikute avaldused (nii avalduste arv kui neis kajastatud probleemid) avaldasid mõju kontrollkäigu aja ja koha valikule. Kõik nimetatud kontrollkäigud olid läbi viidud ette teatamata.

Ülevaateperioodil läbiviidud kontrollkäike iseloomustab ekspertide senisest aktiivsem kaasamine ning hoolekandeaustustes teenust saavate isikute ja töötajate intervjuerimine. Kontrollkäigule SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeaustakonda olid ekspertidena kaasatud üldarst ja psühhiaater ning Võisiku Hooldekodusse üldarst. Ekspertidid tutvusid vastavates asutustes teenust saavate isikute ravidokumentidega eesmärgiga anda hinnang üldarstiabi ja psühhiaatrilise abi osutamise nõuetekohasusele asutustes. Ekspertidid ei ole asutustes tuvastanud üldarstiabi ja psühhiaatrilise abi osutamisele kehtestatud nõuete rikkumisi. Siiski anti omapoolsed soovitusid arstiabi paremaks tagamiseks.

Üheks peamiseks probleemiks, mis puudutab nii AS-i Hoolekandeteenused kui ka SA-d Viljandi Haigla, oli eraldamise kasutamise registri puudumine või mittenõuetekohane pidamine.

SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeaustakonnas ei ole loodud eraldi eraldamise kasutamise registrit, mistõttu õiguskantsleri nõunikud ei saanud informatsiooni eraldamise kasutamise kohta kontrollida.

Võisiku Hooldekodus tuvastasid õiguskantsleri nõunikud, tutvudes hooldekodu eraldamise registriga ning isiku eraldusruumi paigutamise otsuste ja juhtumikirjeldustega, et mõned hooldekodus toimunud teenust saava isiku eraldamise juhtumid ei ole registreeritud hooldekodu eraldamise kasutamise registris.

Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) on oma raporti Eesti külastuse kohta¹³⁴ (mis toimus 2003. aastal) punktis 103 öelnud, et "iga hoolealuse füüsilise ohjeldamise juhtum (manuaalne kontroll, füüsiliste ohjeldusmeetmete kasutamine, isoleerimine) tuleb registreerida selleks ettenähtud spetsiaalses registris (samuti hoolealuse ravidokumentides). Sissekandes tuleb ära märkida meetmete kasutamise algus- ja lõpuaeg, juhtumi üksikasjad, põhjused meetmete rakendamiseks, vastava korralduse või nõusoleku andnud arsti nimi ja patsiendi või personali vigastused. Registreerimine hõlbustab suurel määral selliste intsidentide jälgimist ja annab ülevaate nende toimumise ulatusest." Samuti rõhutab CPT standardite¹³⁵ p 52 ohjeldusmeetmete registri vajalikkust. Vastavalt sellele punktile on hoolealusel õigus lisada registrisse selgitavaid märkusi ja hoolealust tuleb sellest teavitada; nõudmisel tuleb hoolealusele teha kogu sissekandest koopia.

Õiguskantsleri hinnangul on eraldamise kasutamise registril oluline roll väärkohtlemise ohu ennetamisel, sest registri eesmärk on tagada ülevaate saamine isikute eraldamisest ja seeläbi kõnealuse isiku põhiõigusi erakordselt riivava meetme kasutamise praktika läbipaistvust. Lisaks teenust saavate isikute õiguste kaitsmi-

134 Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vangla.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11917/CPT_eeesti.pdf.

135 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.pdf>.

sele piirab eraldamise kasutamise registri puudumine või mittenõuetekohane pidamine ka järelevalveasutuste võimalust teostada tõhusat kontrolli asutuses osutatavate teenuste ja kohaldatavate piirangute üle.

Nimetatud asjaolude osas on õiguskantsler SA Viljandi Haigla juhatusel teinud soovitus luua eeltoodud tingimustele vastav eraldamise kasutamise register ning Võisiku Hooldekodu juhatajale pidada nõuetekohaselt eraldamise kasutamise registrit. SA Viljandi Haigla juhatuse esimees teatas, et hooldusravi- ja sotsiaalhoolekande osakonnas on loodud eraldamise kasutamise register. AS Hoolekandeteenused juhatusel esimees teatas, et Võisiku Hooldekodu töötajad on informeeritud registri pidamise nõuetest ning järelkontrolli registri nõuetekohase pidamise üle teeb hooldekodu juhataja.

Järgnevalt on erihoolekandeteenuse osutajate kaupa lühidalt kirjeldatud kontrollkäikudel tuvastatud muud, eelnevalt nimetatud kitsaskohad ning teenust saavate isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamise hea praktika.

Valkla Hooldekodu võib kindlasti esile tuua positiivse näitena, kuna seal õiguskantsler teenust saavate isikute põhiõiguste ja -vabaduste rikkumist hooldekodu poolt ei tuvastanud. Seetõttu järgnevalt Valkla Hooldekodu käsitletud ei ole.

2. SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekandeosakond

Õiguskantsleri nõunikud viisid 04.05.2010 läbi kontrollkäigu SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekande osakonda. SA Viljandi Haigla asutajaks on Eesti Vabariik. SA-l Viljandi Haigla on viis kliinikut, üks neist on hooldusravi- ja sotsiaalhoolekande osakond (edaspidi osakond). Osakonnas on 2 allüksust: hooldusravi üksus ja sotsiaalhoolekande üksus. Viimases osutatakse muuhulgas erihoolekandeteenuseid. Osakonna külastamise ajal osutas SA Viljandi Haigla (edaspidi haigla) osakonna sotsiaalhoolekande üksuses toetatud elamise teenust 13 isikule, igapäevaelu toetamise teenust 7 isikule, ööpäevaringset erihooldusteenust sügava liitpuudega või ebastabiilse remissiooniga raske, sügava või püsiva kuluga psüühikahäirega 12 isikule, ööpäevaringset erihooldusteenust kohtumäärusega hoolekandeesutusse paigutatud 13 isikule ning osakonnas oli 73 töötajat (neist 35 sotsiaalhoolekande üksuses).

Lisaks eelnevalt kirjeldatud eraldamise kasutamise registri puudumise probleemile selgus kontrollimisel, et osakonnas puudub teenust saavate isikute jaoks ettenähtud informatsioon olemasolevatest asutusevälistest kaebemehhanismidest ja nende kasutamise võimalustest. CPT on oma Eesti külastuse raporti punktis 123 märkinud, et “on vaja kehtestada täpne kord, mis võimaldab hoolealustel pöörduda ametliku kaebusega kindlaksmääratud instantsi poole ning suhelda konfidentsiaalselt pädeva ametkonnaga väljaspool asutust.” Õiguskantsler leidis, et on oluline fikseerida dokumendis lisaks teenust saavate isikute õigustele ja kohustustele ning võimalikele asutusesisestele kaebemehhanismidele ka asutusevälised kaebemehhanismid ja nende kasutamise võimalused. Nimetatud dokument (või teabematerjal) tuleb kättesaadavaks teha igale teenust saavale isikule ja olemasolu korral tema seaduslikule esindajale hoolimata sellest, kas teabe saamiseks avaldatakse soovi või mitte.

Õiguskantsler soovitas SA Viljandi Haigla juhatusel sätestada dokumendis teenust saavate isikute õigus pöörduda asjakohaste institutsioonide (Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, õiguskantsler, kohus) poole. Nimetatud dokument ning teenust saavate isikute kaebuste lahendamiseks pädevate täiendavate organite nimekiri koos kontaktandmetega tuleb avalikult kättesaadavaks teha haigla ja osakonna infostendidel ning väljastada igale teenust saavale isikule temale arusaadavas keeles ja olemasolu korral tema seaduslikule esindajale. Vajadusel peab teenuse osutaja tagama ka dokumendi sisu täiendava selgitamise.

SA Viljandi Haigla juhatuse esimees teatas, et osakonna infostendil on välja pandud uus kaebuste lahendamise kord ja info võimaluse kohta pöörduda lisaks asutusesisestele kaebevõimalustele teiste asjakohaste institutsioonide poole ning osakonna koridoris asub ka lukustatav ettepanekute ja kaebuste kast.

Kontrollimisel selgus, et osakonna infostendidel on teenust saavatele isikutele kättesaadav lisaks osakonna kodukorrale ka informatsioon osakonna kodukorrast lihtsustatud sõnastuses. Teenust saama õigustatud isiku saabumisel väljastatakse isikule kodukord ja/või informatsioon osakonna kodukorrast lihtsustatud sõnastuses vastavalt isiku kirjalikust dokumendist arusaamise võimekusele. Osakonna poolt väljatöötatud informatsioon osakonna kodukorrast on esitatud lihtsas ja arusaadavas keeles, mis tagab osakonna kodukorra sisu mõistmise teenust saava isiku poolt.

Õiguskantsler leidis, et osakonna poolt väljatöötatud teabematerjal on positiivseks näiteks selle kohta, kuidas saab isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil tagada, et teenust saav isikmõistaks osakonna kodukorra sisu. Õiguskantsleri hinnangul peaks samasugune praktika olema juurutatud kõigis hoolekandeesutustes.

3. Võisiku Hooledekodu (AS Hoolekandeteenused)

Õiguskantsleri nõunikud viisid 08.06.2010 läbi kontrollkäigu Võisiku Hooledekodusse (edaspidi hooledekodu). Hooledekodu on AS Hoolekandeteenused haldusalas. AS-i ainuaktsionäriks on Sotsiaalministeerium. Hooledekodu külastamise ajal osutas hooledekodu igapäevaelu toetamise teenust 38 isikule, töötamise toetamise teenust 20 isikule, toetatud elamise teenust 50 isikule, ööpäevaringset erihooldusteenust 283 isikule, ööpäevaringset erihooldusteenust kohtumäärusega hoolekandeesutusse paigutatud 40 isikule ja ööpäevaringset erihooldusteenust sügava liitpuudega 30 isikule. Hoolekodus oli 144 töötajat ja hooledekodu teinudavates haldusüksustes 24 töötajat.

Lisaks eelnevalt kirjeldatud eraldamise kasutamise registri mittenõuetekohase pidamise probleemile selgus kontrollimisel, et teenust saava isiku eraldamisel ei ole hooledekodu eraldamise juhtumist teavitanud kiirabiteenuse osutajat või politseid. SHS § 20² lg 5 järgi teavitab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja enne eraldamist kiirabiteenuse osutajat või politseid. Sama paragrahvi lõike 6 alusel võib isiku eraldada teistest teenust saavatest isikutest kuni kiirabiteenuse osutaja või politsei saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui kolmeks tunniks järjest.¹³⁶

Õiguskantsler soovitas hooledekodu juhatajal edaspidi teavitada teenust saava isiku eraldamisel kiirabiteenuse osutajat või politseid.

AS Hoolekandeteenused juhatuse esimees teatas, et hooledekodu töötajad on sellest kohustusest informeeritud ning järelkontrolli selle üle teeb hooledekodu juhataja.

Samuti ilmnes kontrollkäigul, et hoolekodus on öisel ajal tööl valvur, kes muuhulgas abistab hooledekodu personali eraldusmeetmete rakendamise vajaduse korral. Samas ei ole valvurid erilist väljaõpet saanud psüühikahäirega isikutega käitumiseks. CPT on oma 8. üldaruandes¹³⁷ pidanud oluliseks kõigile kinnises asutuses töötavatele isikutele (nii tervishoiutöötajad, hooldustöötajad kui ka valvurid ja muud isikud) spetsiaalse koolituse läbiviimist põhiõiguste ja vabaduste tagamise kohta ning ka hilisema täiendõppe korraldamist. Nimetatud üldaruande p 28 kohaselt on arvestades töö rasket iseloomu ülimalt oluline, et kinnise asutuse töötajad oleksid hoolikalt valitud ning saaksid nii töökohustuste täitmisele eelnevat väljaõpet kui ka hilisemat täiendusõpet. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10¹³⁸ art 11.2 järgi peavad hooledekodu hoolealustega kokku puutuvad töötajad läbima kohase koolituse psüühikahäirega isikute inimväärkuse, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta. Konkreetsemalt peavad töötajad saama kohase koolituse järgnevatel valdkondades: 1) vaimsete häiretega isikute inimväärkuse, inimõiguste ning põhiõiguste kaitse, 2) vägivalda mõistmine, ärahoidmine ning kontrollimine, 3) liikumispiirangute ning eraldamise rakendamist ära hoida aitavad abinõud ning 4) need vähesed asjaolud, mis õigustavad liikumispiirangute ning eraldamise rakendamist, võttes arvesse nende kasutamisega kaasnevaid kasutegureid ja riskifaktoreid, samuti selliste meetodite korrektne rakendamine.

Õiguskantsleri hinnangul tuleb juhul, kui erihoolekandeteenuse osutaja peab vajalikuks kaasata teenust saavate isikute eraldamisele valvurid, kes sellisel juhul puutuvad otseselt kokku teenust saavate isikutega, tagada, et isiku õigused oleks tagatud samaväärselt, nagu olukorras, kus isiku eraldamist viib läbi koolitatud ja selleks ettevalmistatud hooledekodu personal. Seega peavad hooledekodu valvurid olema saanud väljaõpet ulatuses, mis on toodud CPT 8. üldaruande punktis 28 ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10 artiklis 11.2. Õiguskantsler soovitas hooledekodu juhatajal tagada kohase väljaõppe korraldamine hooledekodu valvuritele.

136 Sotsiaalhoolekande seaduse, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskirjas on SHS § 20² lg 5 kohta märgitud järgmist: "Kuna eraldamist peaks kasutama vaid juhtudel, kui isik on ohtlik ja/või psüühhoosis, siis on alati vajalik kutsuda politsei või kiirabi. Kui isik on endale või teistele ohtlik, on ilmselt vajalik alati vähemalt kas politsei või kiirabi sekkumine ning isik tuleb toimetada edasi kas politseisse või psühhiaatriaiglasse, kus vajadusel osutatakse isikule psühhiaatrilise abi psühhiaatrilise abi seaduses sätestatud korras."

137 Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee 8. üldaruanne (CPT/Inf (98) 12. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-08.htm> .

138 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec(2004)10. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=775685&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

AS Hoolekandeteenused juhatuse esimees teatas, et asutus planeerib pidevalt klientidega kokku puutuvaid töötajaid koolitada, et tagada teenuse kvaliteeti.

Lisaks selgus kontrollimisel, et osades hooldekodu magamistubades puuduvad lukustatavad kapid teenust saavate isikute isiklike asjade hoidmiseks. Lukustatud kappide vajalikkus on välja toodud CPT standardite punktis 34, milles rõhutatakse isiklike asjade hoidmiseks mõeldud lukustatava pinna olemasolu tähtsust patsientidele, kuna selle puudumine võib kahandada patsiendi turvalisuse ja osalise iseseisvuse tunnet. Lisaks tegi CPT oma Eesti külastuse raporti punktis 93 etteheiteid Eesti ametivõimudele lukustatavate kappide puudumise kohta (Kernu Hooldekodus) ning soovitas nimetatud puuduse kõrvaldada.

Õiguskantsler soovitas hooldekodu juhatajal võimaldada kõigil hooldekodus teenust saavatel isikutel hoida oma isiklike asju selleks ettenähtud lukustatavas kapis.

AS Hoolekandeteenused juhatuse esimees teatas, et hooldekodus teenust saava isiku soovil varustatakse isiklike asjade hoidmiseks ettenähtud kapid lukuga.

X. ERIKOOLID

Pärast Puiatu Erikooli sulgemist 2009. aastal on Eestis järel 2 kasvatus eritingimusi vajavate laste kooli (erikooli): Tapa Erikool poistele ja Kaagvere Erikool tütarlastele. 2010. aastal viis õiguskantsler 04.11.2010 läbi etteteatamata kontrollkäigu Kaagvere Erikooli (Kontrollkäik Kaagvere Erikooli, asi nr 7-9/102058).

Õiguskantsler kavandab oma iga-aastases tegevuskavas kontrollkäike erikoolidesse sellise intervalliga, et igasse erikooli korraldataks põhjalik kontrollkäik vähemalt üks kord kolme aasta jooksul (soovitavalt isegi sagedamini). Lisaks sellele kogub õiguskantsler infot erikoolides toimuva kohta õiguskantslerile esitatud kaebustest, aga ka ajakirjandusest ning vajadusel on võimalik konkreetset erikooli külastada tihedamini.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtus õiguskantsler Kaagvere Erikooli puhul ennekõike asjaolust, et õiguskantslerile laekus mitmest erinevast allikast informatsiooni õpilaste põhiõiguste võimalike rikkumiste kohta Kaagvere Erikoolis. Ka lähtuti asjaolust, et eelmisest õiguskantsleri põhjalikust kontrollkäigust Kaagvere Erikooli oli möödunud juba üle 3 aasta. Varem on õiguskantsler Kaagvere Erikooli kontrollinud mitmel korral, viimati 2006. aastal (Kontrollkäik Kaagvere Erikooli, asi nr 7-9/061391).¹³⁹

Kaagvere Erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav põhikool kasvatus eritingimusi vajavatele 10–17-aastastele tütarlastele. Kooli eesmärgid on põhimääruse järgi järgmised: võimaldada kasvatus eritingimusi vajavatel õpilastel täita koolikohustust ja omandada põhiharidus; kujundada isiksust, kes tuleb toime oma elu ja tööga ning peab kinni õigusnormidest ja ühiselu reeglitest; ennetada õpilaste võimalikke õigusrikkumisi.

Kooli õppekeelteks on vene ja eesti keel. Kooli suunatakse õpilased kohtumääruse alusel. Taotluse kohtule teeb lapse elukohajärgne alaealiste komisjon. Alaealisi võib kooli suunata ka kohus kohtuotsuse alusel. Kohus võib õpilase Kaagvere Erikooli suunata kas üheks või kaheks aastaks.

2010. aasta kontrollkäigul Kaagvere Erikooli tõusetus taas kord probleem, et erikoolidel tuleb siiani tegutseda puudulikult õiguslikus ruumis. Ka töötab Kaagvere Erikool erikoolile mittesobilikes ruumides. Sellisel tegutsemiskeskkonnal on Kaagvere Erikooli tegevusele ja tulemuslikkusele paratamatult negatiivne mõju.

Mitmed kontrollimisel tuvastatud puudused ongi tingitud kooli tegevust reguleerivate õigusaktide puudulikkusest. Vajadusele täiendada erikoolide tegevust reguleerivaid õigusakte on õiguskantsler tähelepanu juhtinud juba oma varasemates kontrollkäigu kokkuvõtetes¹⁴⁰ ning haridus- ja teadusminister on seda vajadust ka möönnud. Paraku ei ole olukord võrreldes eelmise aastaga erikoolide tegevust reguleerivate õigusaktide osas paremuse poole liikunud. Näiteks puudub siiani toimiv järelehooldussüsteem erikoolist lahkunud õpilastele. Samuti on siiani vastu võtmata uus alaealise mõjutusvahendite seadus, mis looks seadusliku aluse erikoolist omavoliliselt lahkunud õpilaste tagasitoomiseks kooli ja vajadusel nende suhtes sundtoomise rakendamiseks. Hetkel puudub seaduslik alus erikooli õpilase turvakontrolli teostamiseks koolitöötaja poolt. Erikooli töötajal on küll õigus lapse juuresolekul tema valduses olevad asjad läbi vaadata ja keelatud esemete avastamisel need lapselt ära võtta, kuid koolitöötajatel puudub hetkel õigus otsida läbi lapsel seljas olevaid riideid ja teostada lapse turvakontrolli kompimise teel. Siiani on läbi viimata analüüs, selgitamaks välja, kui palju õpib erikoolides vaimse alaarengu või psüühikahäirega lapsi ning millised on selliste laste vajadused.

Kokkuvõtvalt võib märkida, et haridus- ja teadusminister on juba enam kui kaks aastat tagasi, täpsemalt 19.12.2008, oma käskkirjaga nr 1570 kinnitanud “Kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste koolide kontseptuaalsed alused”. Erikoolide tegevust reguleerivaid õigusakte ja ka erikoolide tegevust ei ole aga siiani selles kontseptsioonis väljatoodud põhimõtetega vastavusse viidud.

Järgnevalt on välja toodud konkreetsemalt vahetult Kaagvere Erikooli tegevust puudutavad probleemid, mida ei ole ülalpool veel välja toodud.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolis puudus sotsiaalministri 08.02.2002. a määrusega nr 33 kehtestatud nõuetele vastav eraldusruum. Seega ei ole Kaagvere Erikoolis võimalik rakendada AMVS §-s 6² sätestatud abinõu paigutada rahunemist vajav laps eraldusruumi.

¹³⁹ Vt Õiguskantsleri tegevuse 2006. aasta ülevaade, lk 114-119. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/levaade_2006_e_k_l.PLIK.pdf.

¹⁴⁰ Vt näiteks kokkuvõtet õiguskantsleri kontrollkäigust Tapa Erikooli 2009. a septembris. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Vaarkohtlemise_ennetamine/2009/Kontrollkaigud/Tapa_kontrollk_igu_kokkuv_te_2009.pdf.

Arvestades kasvatus eritingimusi vajavate laste kooli suunatavate laste profiili ja asjaolu, et nad viibivad kooli territooriumil 24 tundi ööpäevas, on erikoolis oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes oluliselt suurem kui tavakoolis. Ohtlike situatsioonide lahendamiseks ning ohtliku õpilase teistest eraldamiseks ja tema rahustamiseks ongi seadusandja ette näinud võimaluse paigutada laps kuni rahunemiseni turvalisse tervisekaitsenõuetele vastavasse ruumi. Tervisekaitsenõuetele vastava eraldusruumi puudumine erikoolis on ohtlik, sest lapse enda või teiste tervist ohustava olukorra tekkimisel ei ole võimalik ohtlikku last teistest turvaliselt eraldada kuni kiirabi saabumiseni. See seab aga ohtu nii lapse enda kui ka teiste õpilaste ja koolitöötajate turvalisuse.

Selleks, et vältida ohtu laste ja koolitöötajate tervisele, tuleb leida vahendid tervisekaitsenõuetele vastava eraldusruumi sisustamiseks Kaagvere Erikooli praeguses hoones või töötada välja alternatiivne plaan laste või koolitöötajate elu ja tervist ohustavate juhtumite lahendamiseks. Seejuures ei tohi selliste juhtumite lahendamisel ebaproportsionaalselt piirata ei selle lapse õigusi, kellest oht lähtub, ega ka teiste laste ja koolitöötajate õigust turvalisele koolikeskkonnale.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumil kui kooli pidajal tagada koostöös kooli direktoriga kõigi koolis viibivate laste ja koolitöötajate turvalisus koolis. Selleks soovitas õiguskantsler sisustada tervisekaitsenõuetele vastav eraldusruum Kaagvere Erikooli praeguses hoones või töötada välja kirjalik alternatiivne plaan selle kohta, kuidas lahendada laste või koolitöötajate elu ja tervist ohustavaid juhtumeid ilma ohu allikaks olevat last eraldamata.

Nagu eespool märgitud, puudub Kaagvere Erikoolis tervisekaitsenõuetele vastav eraldusruum. Seega ei tohiks Kaagvere erikoolis õpilasi AMVS § 6² lg 1 alusel eraldada. Samas väitsid mitu intervjueeritud õpilast, et korrarikkumiste või põgenemiskatsete eest karistati neid eraldamisega kooli esimest ja teist korrust ühendavasse trepikotta. Õpilased väitsid, et nad oli trepikojas lukustatud uste taga viibinud mõnest tunnist kuni mitme päevani. Üks õpilane väitis, et ta oli trepi all ka ööbinud. Selleks oli talle trepi alla toodud tema toast voodi.

Kooli direktor möönis teatud erandlikel juhtudel laste eraldamist trepikotta. Trepikotta eraldamist põhjendas direktor eraldusruumi puudumisega koolis ja vajadusega korda rikkunud õpilane teatud ajaks teistest õpilastest eraldada.

Õpilaste intervjuudest selgus, et trepikotta lukustamist rakendati pigem karistusena põgenemiskatse või korra rikkumise eest, mitte selleks, et vältida otsest ohtu enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes.

Karistaval eesmärgil lapse eraldamise õigust ei ole seadusandja erikoolidele andnud. Isegi kui Kaagvere Erikoolis eksisteeriks tervisekaitsenõuetele vastav eraldusruum, ei oleks lapse eraldamine sellesse ruumi karistuseks põgenemiskatse või korra rikkumise eest seaduslik.¹⁴¹

Veel enam taunimisväärne on laste eraldamine karistaval eesmärgil ruumi, mis ei ole eraldamiseks ette nähtud ning mis ei vasta eraldamisruumile kehtestatud tervisekaitsenõuetele.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktorile ettepaneku loobuda laste trepikotta lukustamisest olenemata eesmärgist ning tagada, et Kaagvere Erikoolis ei kohaldataks laste suhtes alandavaid karistus- ega mõjutusvahendeid.

Kontrollimisel selgus ka, et Kaagvere erikoolis viibivatel lastel võimaldati telefoni teel oma lähedastega suhelda kolm korda nädalas 10 minutit korraga. Lapsed kasutasid lähedastega suhtlemiseks isiklikke mobiiltelefone. Intervjueeritud tüdrukute sõnul said need õpilased, kellel isiklikku mobiiltelefoni ei ole, lähedastega suhelda personaalnõustajate või sotsiaalpedagoogide mobiiltelefonidega, kuid seda mitte regulaarselt ja harvem kui 3 korda nädalas ning vähem kui 10 minutit korraga.

Helistamine oli koolis korraldatud selliselt, et 2 kuni 3 last olid helistamise ajal ühes ruumis ja pidid oma lähedastega suhtlema teiste laste ja mõnikord ka koolitöötajate juuresolekul. Intervjueeritud lapsed olid teiste laste ja koolitöötajate juuresolekust helistamise ajal selgelt häiritud ja kurtsid, et nad ei saa oma lähedastega usalduslikult vestelda ega rääkida oma probleemidest kaasõpilaste või koolitöötajatega.

¹⁴¹ Lapse eraldamise tingimused on sätestatud AMVS § 6² lõikes 2, mille järgi võib õpilase paigutada eraldusruumi juhul, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

Lisaks intervjuueeritud tütarlastele kinnitas ülalkirjeldatud helistamise korraldust ka kooli direktor. Direktor põhjendas sellist helistamise korraldust sellega, et lapsi on koolis 19 ja kõigile neile tuleb leida aeg helistamiseks. Samal ajal tuleb aga tagada kooli päevakavast kinnipidamine ja erinevate tegevuste läbiviimine.

Õiguskantsler märkis, et mõistab direktori soovi tagada kooli päevakavast kinnipidamine ja selles ettenähtud tegevuste läbiviimine, kuid ei saa siiski aktsepteerida kirjeldatud helistamise korraldust koolis, kuna see rikub laste õigust eraelu puutumatusel ja sõnumi saladusele. Lisaks rikub koolitöötaja viibimine helistavatest lastest kuuldekaugusel AVMS § 6¹ lõikes 4 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt kasvatuse eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktoril ning teistel töötajatel ei ole õigust kontrollida õpilase telefoni teel edastatavate sõnumite sisu. Seetõttu tuleb laste helistamist edaspidi korraldada selliselt, et laps saaks oma vanemate ja lähedastega vestelda privaatselt ilma kaasõpilaste ja koolitöötajate juuresolekuta.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktorile ettepaneku korraldada laste suhtlemist vanemate ja lähedastega edaspidi selliselt, et laste õigus sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusel ei oleks rikutud. Õiguskantsler soovitas sätestada vastavad täpsustused vanemate ja lähedastega suhtlemise korralduses ka kooli kodukorras.

Ka soovitas õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktoril koostöös kooli pidajaga leida vajalikud vahendid selleks, et ka need lapsed, kellel ei ole isiklikku mobiiltelefoni, saaksid regulaarselt suhelda oma vanemate ja lähedastega. Õiguskantsler soovitas kooli kodukorras ette näha, kuidas täpselt ja kui tihti saavad isiklikku mobiiltelefoni mitteomavad õpilased oma vanemate ja lähedastega suhelda.

Samuti selgus kontrollimisel, et kodukülastuselt või pärast koolist omavolilist lahkumist kooli naastes otisivad Kaagvere Erikooli järelevalvetöötajad läbi nii õpilasel kaasas olevad isiklikud asjad kui ka õpilase enda. Õpilaste läbiotsimist järelevalvetöötajate poolt möönis ka kooli direktor, põhjendades seda vajadusega tagada, et keelatud aineid ja esemeid kooli territooriumile ei toodaks. Selliseks tegevuseks koolitöötajatel seadusest tulenev volitus puudus.

Õpilase ja tema asjade läbiotsimine toimus kooli välisukse ees olevas fuajees. Fuajeesse avanes lisaks välisuksele veel 4 ust: järelevalvetöötaja ruumi uks, garderoobi uks, esimese korruse koridori uks ja ühe koolitöötajate kasutuses oleva kabineti uks. Selles kabinetis oli ka ühe meessoost töötaja töökoht. Kontrollimise ajal olid kõik ukсед peale esimese korruse koridori ukse fuajeesse avatud. Õpilaste sõnul oli ka läbiotsimiste ajal tihti avatud koolitöötajate kasutuses oleva kabineti uks. Õpilaste kinnitusele olid mitmel neist palutud läbiotsimise ajaks võtta seljast dressipluus ja särk, jättes ülevalpool võõd selga vaid pesu. Üks õpilane väitis, et ta tundis ennast läbiotsimise ajal eriti ebamugavalt, kuna läbiotsimise ajal viibis avatud uksega kabinetis ka meessoost koolitöötaja. Väiteid meestöötaja viibimisest läbiotsimise ajal avatud uksega kabinetis fuajee kõrval kooli direktor ei kinnitanud, samas möönides, et ta ei ole olnud kõikide läbiotsimiste juures.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktorile ettepaneku lõpetada õpilaste läbiotsimine ilma seadusliku aluseta. Põhjendatud kahtluse korral, et õpilane üritab kooli territooriumile toimetada keelatud esemeid või aineid, soovitas õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktoril pöörduda abi saamiseks politsei poole.

Õiguskantsler soovitas haridus- ja teadusministril kaaluda alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmist selliselt, et erikoolide teatud töötajatele anda teatud tingimustel õpilaste ja nende asjade läbiotsimise õigus.

Kontrollkäigu raames läbi viidud kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikool on 2009. aastal koostanud kooli arengukava aastateks 2009–2013. Arengukava on heaks kiitnud nii kooli õppenõukogu kui ka kooli nõukogu. Samas ei olnud Kaagvere Erikooli pidaja Haridus- ja Teadusministeerium paraku kehtestanud erikooli arengukava kinnitamise korda ega Kaagvere Erikooli poolt koostanud arengukavale oma hinnangu andnud.

Kaagvere Erikoolil puudus kinnitatud arengukava ka 29.11.2006 toimunud kontrollkäigu ajal. Juba toona juhtis õiguskantsler arengukava puudumisele nii kooli juhtkonna kui haridus- ja teadusministri tähelepanu.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler haridus- ja teadusministril kehtestada erikooli arengukava kinnitamise kord ning seda korda järgides anda oma hinnang Kaagvere Erikooli arengukavale aastateks 2009–2013.

Ka selgus kontrollimisel, et Kaagvere Erikoolis ei lähtunud koolielu korraldamisel kooli veebilehel avalikustatud kehtivast kodukorrast. Koolielu korraldamisel lähtuti hoopis koostamisel olevast uuest kodukorrast, mida ei olnud kooskõlastatud kooli hoolekoguga ega kehtestatud kooli direktori poolt. Lastele tutvustati koolis samuti kodukorda, mida ei olnud seaduse nõudeid järgides kinnitatud. Samas oli kooli kodulehel lapsevanematele ja teistele huvitatud isikutele tutvumiseks avalikustatud Kaagvere Erikooli direktori 09.11.2007. a käskkirjaga nr 1-4/57 kinnitatud kodukord, millest koolielu korraldamisel tegelikult ei lähtunud. Selline olukord ei võimaldanud õpilastel, koolitöötajatel ega lapsevanematel piisava kindlusega ette näha, millistele reeglitele koolielu Kaagvere Erikoolis realselt allub. See omakorda võis kaasa tuua analoogsete olukordade erineva lahendamise koolis ja sedakaudu isikute ebavõrdse kohtlemise.

Intervjueritud õpilaste sõnul tekitas selline olukord segadust nii õpilastes kui ka lapsevanemates, kuna lapsevanematele on kooli veebilehe vahendusel kättesaadav kooli direktori käskkirjaga kinnitatud kooli kodukord, õpilastele tutvustatakse koolis aga juba uue kodukorra eelnõu. Ühtsete ja selgete koolielu reeglite puudumine tegi keeruliseks ka koolitöötajate igapäevatööd. Paljud intervjueritud lastest märkisid, et analoogsetele olukordadele reageerivad erinevad koolitöötajad erinevalt. Laste sõnul tundsid nad sarnastele juhtumitele erineva reageerimise tõttu tihti, et neid koheldakse koolis ebavõrdset. Lisaks tõid need õpilased, kelle emakeeleks on vene keel, välja, et uue kodukorra eelnõu on tutvumiseks kättesaadav üksnes eesti keeles.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktoril järgida koolielu korraldamisel kehtivat kooli kodukorda ning panna kehtiv kodukord välja õpilastele nähtavasse kohta nii eesti kui vene keeles.

Samuti soovitas õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktoril järgida uue kooli kodukorra kehtestamisel seaduses sätestatud nõudeid, ehk konsulteerida enne kodukorra kehtestamist nii kooli hoolekogu kui ka õpilasesindusega. Uue kodukorra avalikustamisel pärast selle kehtestamist soovitas õiguskantsler kooli direktoril järgida PGS §-s 69 sätestatud nõudeid. Samuti soovitas õiguskantsler kooli direktoril teha uus kooli kodukord kättesaadavaks ka vene keeles.

Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler soovitused ja ettepanekud Kaagvere Erikooli direktorile ning haridus- ja teadusministrile ning saatis kontrollkäigu kokkuvõtte teadmiseks justiitsministrile ja Riigikogu kultuurikomisjonile. Ettepanekute ja soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes alates vastavate ettepanekute ja soovituste tegemisest.

Kaagvere Erikooli direktor tänas õiguskantslerit soovituste ja ettepanekute eest ning teavitas, et õiguskantsleri seisukohti tutvustati kõigile koolitöötajatele ja õpilastele ning püüti üheskoos leida parimaid lahendusi soovituste järgmiseks. Direktori kinnitusele töötatakse välja kirjalik alternatiivplaan selle kohta, kuidas lahendada laste või koolitöötajate elu ja tervist ohustavaid juhtumeid ilma ohu allikaks olevat last eraldamata. Direktori kinnitusele korraldatakse helistamist koolis edaspidi kindla ajakava alusel selliselt, et igale õpilasele on tagatud 2 korda nädalas 20 minutit privaatset aega telefoni teel suhtlemiseks vanemate ja lähedastega. Need lapsed, kellel ei ole isiklikku mobiiltelefoni, saavad direktori kinnitusele regulaarselt suhelda oma vanemate ja lähedastega kooli mobiiltelefoniga. Vastavad täpsustused vanemate ja lähedastega suhtlemise korralduses fikseeritakse muudatustena kooli kodukorras. Kooli direktor nõustus õiguskantsleriga selles, et hetkel kehtivatest õigusaktidest ei tulene erikooli töötajatele õigust erikoolis viibivate õpilaste läbiotsimiseks. Direktori kinnitusele pöördatakse edaspidi põhjendatud kahtluse korral, et õpilane üritab kooli toimetada keelatud aineid või esemeid, abi saamiseks politsei poole.

Haridus- ja teadusminister tänas samuti õiguskantslerit soovituste ja ettepanekute eest ning andis ülevaate Haridus- ja Teadusministeeriumi erinevatest sammudest erikoolide tegevuse paremaks korraldamiseks. Muuhulgas lubas minister 2011. aasta jooksul koostada uue alaalse mõjutusvahendite seaduse eelnõu.

XI. SÕLTUVUSHÄIRETEGA LASTE REHABILITATSIOONITEENUSE OSUTAJAD

1. Üldiseloostus

Eestis puudub endiselt õiguslik regulatsioon, mis sätestaks sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenuse sisu ja nõuded selle teenuse osutajale. Ometi on Eestis mõnes kohalikus omavalitsusüksuses sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust pakkuvad asutused loodud. Õiguskantslerile teadaolevalt on Eestis hetkel kaks sellist rehabilitatsiooniasutust: üks Tallinnas ja üks Jõhvis.

2010. aastal viis õiguskantsler 16.02.2010 läbi omaalgatusliku etteteatamata kontrollkäigu sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust osutavasse Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusesse (Kontrollkäik Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusesse, asi nr 7-9/100585). Samuti toimusid 01.06.2010 etteteatamata järelkontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse (Kontrollkäik Tallinna Laste Turvakeskusesse, asi nr 7-8/090336) ning aasta lõpus (30.12.2010) ka järelkontrollkäik Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusesse.

Kontrollitavate asutuste valikul lähtus õiguskantsler Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse puhul asjaolust, et varem ei olnud õiguskantsler Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskust kontrollinud. Õiguskantsler soovis saada ülevaadet kõigi talle teadaolevalt Eestis tegutsevate sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniasutuste olukorrast ja töökorraldusest. Tallinna Laste Turvakeskuse järelkontrollkäigu eesmärgiks oli kontrollida, kuidas asutus oli täitnud õiguskantsleri 2009. aastal läbiviidud kontrollkäigu järel tehtud soovitusi.

2. Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskus

2004. aastal tegevust alustanud Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskus on OÜ-le Corrigo kuuluv asutus, mille põhieesmärgiks on 14–18aastastele uimastisõltuvusega lastele ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse osutamine. Erandkorras võetakse teenusele ka 11–14aastaseid lapsi. Keskuses osutatakse ravi- ja rehabilitatsiooniteenust Tervise Arengu Instituudiga sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu alusel. Seega finantseeritakse teenust riigieelarve vahenditest. Lepingu kohaselt peavad Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusesse teenusele suunatud lapsed olema teadlikud ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse tingimustest ning andma oma kirjaliku nõusoleku asutuses viibimise kohta. Seejärel sõlmitakse lapse eestkostja ja OÜ Corrigo vahel ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse osutamise leping.

2010. aasta kontrollkäikudel Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusesse ja järelkontrollkäigul ilmnes taas kord, et peamine probleem, mis takistab sõltuvushäiretega lastele vajaliku rehabilitatsiooniteenuse osutamist, on õigusliku regulatsiooni puudumine.

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

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

Õiguskantsler on sellele probleemile korduvalt tähelepanu juhtinud, viimati oma 15.09.2009. a ettekan- des nr 1 Riigikogule “Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus sõltuvushäiretega lastele”. Ehkki 10.12.2009 toimunud Riigikogu õiguskomisjoni ja sotsiaalkomisjoni ühisistungil, kus arutati õiguskantsleri ettekan- net, tegid õiguskomisjon ja sotsiaalkomisjon Sotsiaalministeeriumile ülesandeks analüüsida 2010. aasta

I kvartalis, millised oleks õigustatud põhiõiguste riived sõltuvushäiretega laste rehabilitatsioonis, valmistada 2010. aasta I poolaastal ette rehabilitatsiooniteenuse sisu ja finantseerimismudelit sisaldav eelnõu ning esitada see Riigikogule enne 2010. aasta kevadistungijärgu lõppu, ei ole Sotsiaalministeerium 2010. aasta lõpuks sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniteenust reguleerivate õigusaktide eelnõusid välja töötanud. Seega tuleb rehabilitatsiooniteenuse osutajatel endiselt tegutseda olematus õiguslikus ruumis.

Järgnevalt on lühidalt kirjeldatud kontrollkäigul tuvastatud muud, eelnevalt nimetamata kitsaskohad.

Kontrollkäigul selgus, et Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskus on kinnine asutus, kust lastel ei ole võimalik oma tahte kohaselt lahkuda. Tutvudes laste toimikutega, ilmses, et enamiku laste puhul puudus lapse kirjalik nõusolek kinnises asutuses rehabilitatsiooniteenusel viibimise kohta. Ka enamik lastest, kellega õiguskantsler ja tema nõunikud vestlesid, väitsid, et nad ei olnud andnud kirjalikku teadlikku nõusolekut teenusel viibimiseks ja oma vabaduse piiramiseks.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kontrollkäigu hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusele seaduslikku alust lapse vabaduse piiramiseks tema tahte vastaselt. Seega peab lapse rehabilitatsiooniteenusel viibimiseks ja tema vabaduse piiramiseks olema lapse enda teadlik kirjalikus vormis väljendatud nõusolek. Teadlik nõusolek eeldab, et lapsele on enne nõusoleku küsimist tema vanust ja arengutaset arvestades selgitatud, millised on rehabilitatsioonikeskuses kehtivad reeglid ja lapse õiguste piirangud, kui pikk on asutuses viibimise aeg ning tutvustatud ka elamis- ja õppimistingimusi asutuses kohapeal. Last tuleb teavitada ka võimalusest oma nõusolek tagasi võtta.¹⁴²

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse juhatajale ettepaneku tagada, et kõik keskusesse rehabilitatsiooniteenusele suunatud lapsed oleksid tutvunud keskusel viibimise tingimustega ning keskusel kehtivate reeglite ja piirangutega ning sellele tuginedes andnud oma teadliku kirjaliku nõusoleku teenusel viibimise kohta.

Õiguskantsler tegi Tervise Arengu Instituudile soovitusel reguleerida, kas kõik rehabilitatsiooniteenusel suunatud lapsed on esitanud oma teadliku kirjaliku nõusoleku ravile pöördumiseks ja kinnitanud allkirjaga nõusolekut ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse reeglite ja tingimustega, nagu Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskusega sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise leping ette näeb.

Nii keskusel viibinud lastega kui ka keskuse töötajatega läbiviidud vestlustest ilmses, et keskuse töötajad kontrollivad laste kirjavahetuse sisu. Lapsed interneti teel kirju saata ei saanud, kuid võisid lugeda neile saadetud kirju. Samas viibis keskuse töötaja sel ajal lapse kõrval ja luges lapsele saadetud kirjad läbi. Posti teel ei olnud intervjueritud lapsed kirju palju saatnud ega saanud, kuid väidetavalt luges kasvataja või muu keskuse töötaja läbi ka paberil saadetavad kirjad. Saabunud kiri avati lapse juuresolekul, töötaja luges selle läbi ning otsustas, kas anda kiri lapsele edasi või mitte.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse tegevusel, mis puudutab laste isiklike kirjade avamist ja kirjavahetuse sisu kontrollimist ning kirjavahetuse piiramist, puudus seaduslik alus. Selline tegevus on omavoliline ning vastuolus PS §-s 43 ja §-s 26 sätestatuga.

Kui sõltuvushäiretega laste rehabilitatsiooniprotsessi edukuse nimel osutub laste kirjavahetuse piiramine siiski hädavajalikuks, siis tuleks selles osas teenusele suunatud laste ja nende eestkostjatega sõlmida eraldi kokkulepe. See kokkulepe võib olla vormistatud näiteks ravilepingu lisana.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse juhatajale ettepaneku lõpetada laste õiguse sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusel piiramine seadusliku aluseta.

Õiguskantsler soovitas vastava vajaduse olemasolu korral sõlmida kirjavahetuse piiramiseks rehabilitatsiooniteenusel viibivate laste ja nende eestkostjatega eraldi kirjalik leping.

Kontrollimisel selgus ka, et vaba aja veetmise ja huvitegevusega tegelemise võimalused rehabilitatsioonikeskuses on üsna piiratud. Paljud lapsed, kellega õiguskantsler ja tema nõunikud vestlesid, kurtsid väheste võimaluste üle tegeleda huvitegevusega ja avaldasid soovi vaba aja veetmise võimaluste avardamiseks. Samuti märkisid mitmed lapsed, et näiteks nädalavahetuseti on keskusel korraga tööl ainult 1 kasvataja, mistõttu saavad lapsed keskusel välja värske õhu kätte jalutama ainult juhul, kui kõik lapsed on sellega nõus. Juhul kui mõned lapsed ei soovi välja minna, siis ei pääse ka teised värske õhu kätte, kuna kasvataja ei saa ühtegi last üksi keskusel jätta.

¹⁴² Informeeritud nõusoleku kohta vt ka VÕS § 766 ja IKS § 12.

Rehabilitatsioonikeskuses viibivad sõltuvushäirega lapsed ei ole oma füüsilise ega vaimse arengutaseme poolest veel võrreldavad täiskasvanutega ja vajavad seetõttu arenemiseks täiskasvanute abi ja tuge. Eakohase huvitegevuse võimaldamine on lapse arengu seisukohast väga oluline.

Kuigi kontrollkäigu läbiviimise hetkel ei olnud seaduse tasemel reguleeritud, mitu töötajat peaks konkreetsel õpilaste arvu korral rehabilitatsioonikeskuses korraga tööl olema, peaks personali hulk keskusel igal ajal olema selline, et laste rahvusvahelistest ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevad õigused oleksid tagatud.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Jõhvi Noorte ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse juhatajal pakkuda keskusel viibivatele sõltuvushäiretega lastele täiendavaid võimalusi vaba aja veetmiseks ja arendava huvitegevusega tegelemiseks. Samuti soovitas õiguskantsler keskuse juhatajal tagada, et keskusel oleks igal ajal sõltumata kellaajast või nädalapäevast piisaval hulgal töötajaid, et kõikide keskusel viibivate laste õigused oleksid tagatud. Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku tagada, et lastele oleks igapäevaselt tagatud võimalus viibida värskes õhus.

Õiguskantsler soovitas Tervise Arengu Instituudil teostada regulaarselt järelevalvet selle üle, kas keskusel viibivatel lastel on võimalus viibida igapäevaselt värskes õhus ning kas lastel on keskusel piisavalt võimalusi huvitegevusega tegelemiseks ja vaba aja veetmiseks.

Kontrollkäigu tulemusel tegi õiguskantsler soovitusel ja ettepanekud Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse juhatajale, Tervise Arengu Instituudile ja haridus- ja teadusministrile ning saatis kontrollkäigu kokkuvõtte teadmiseks sotsiaalministrile.

Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse juhataja teatas vastuseks õiguskantsleri soovitustele ja ettepanekutele, et nooruki ravi-rehabilitatsioonile vastuvõtmise tingimusi on muudetud selliselt, et nooruki saabumisel keskusel selgitatakse talle ravi- ja rehabilitatsioonile suunamise eesmärgid, ravi- ja rehabilitatsioonikeskuses kehtivaid piiranguid, keskuse sisekorda ja päevakava ning nooruki õigusi ja kohustusi. Nooruk annab allkirja teavitamise ja nõusoleku kohta. Juhataja kinnituseel vormistatakse kokkulepe selle kohta, et keskusel on õigus kontrollida nooruki suhtlemist keskusel väljaspool olevate isikutega, edaspidi ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse lepingu lisana. Teavitatud nõusoleku kohta võetakse noorukilt ja tema eestkostjalt allkiri. Juhataja kinnituseel fikseeritakse edaspidi kõik õppetundide mittetoimumiste põhjused vastavas žurnalis. Juhataja lubas oma vastuses, et keskus tagab vähemalt kahe töötaja ööpäevaringse olemasolu osakonnas.

Tervise Arengu Instituudi direktor selgitas, et Tervise Arengu Instituut hakkab edaspidi senisest tihemini ja põhjalikumalt kontrollima Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuse tegevust ja rehabilitatsioonile suunatud noorukite poolt antud kirjaliku nõusoleku olemasolu.

Haridus- ja Teadusminister teavitas et ta tegi Ida-Viru maavanemale ülesandeks viia läbi riiklik järelevalve Jõhvi Gümnaasiumi poolt rehabilitatsioonikeskuses läbiviidava õppe- ja kasvatustegevuse üle.

Riikliku järelevalve tulemusi kokku võttes mõõnis minister, et hetkel puudub õiguslik regulatsioon õppe korralduse kohta sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniasutustes. Samas märkis minister, et Ida-Viru Maavalitsuse poolt läbi viidud järelevalve tulemustest võib järeldada, et rehabilitatsioonikeskuses õppe läbiviimisel on püütud lähtuda õpilase individuaalsusest, tema tervislikust seisundist ja võimest ning valmisolekust õppida, kuid õppe korraldamisel ei ole järgitud õigusaktides sätestatud.

Ettepanekute ja soovituste täitmise osas teostas õiguskantsler järelkontrolli 30.12.2010. Järelkontrollkäigul selgus, et Jõhvi Noorukite Ravi- ja Rehabilitatsioonikeskuses on täitnud peaaegu kõik 16.02.2010 toimunud kontrollkäigu järel tehtud soovitusel ja ettepanekud. Probleeme oli veel üksnes piisaval hulgal kvalifitseeritud töötajate leidmisega. Kuid keskuse juhataja kinnitas, et nad tegelevad aktiivselt uute kasvatajate otsimisega.

3. Tallinna Laste Turvakeskus

Tallinna Laste Turvakeskuse järelkontrollkäigul 01.06.2010 ilmnes, et rehabilitatsiooniteenuse osutaja oli enamiku õiguskantsleri 05.03.2009 toimunud kontrollkäigu järel tehtud ettepanekutest täitnud. Probleeme oli vaid mõningate dokumentide korrektse vormistamisega. Nimelt puudus mõne lapse lepingul rehabilitatsiooniteenuse osutamise kohta lapse enda allkiri. Samuti ei olnud kõikidel kliendilepingutel märgitud lepingu sõlmimise kuupäeva ja lepingu kehtivusaega. Õiguskantsler juhtis keskuse juhataja tähelepanu viidatud probleemidele ning juhataja lubas puudused kõrvaldada esimesel võimalusel.

4. OSA

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST

I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli (alused: PS § 139 lg 1, ÕKS § 1 lg 1 ja §-d 15 jj)¹⁴³ ja tegutseda *ombudsman*'ina (alused: PS § 139 lg 2, ÕKS § 1 lg 2 ja §-d 19 jj). Samas on õiguskantsleril ka mitmeid teisi põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevaid pädevusi:

- Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS §-d 76, 85, 101, 138, § 139 lg 3, § 153 lg 2, ÕKS § 1 lg 3);
- Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku tegemine Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks (ÕKS § 1 lg 3¹);
- Riigikohtu üldkogule taotluse tegemine tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4, Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 11, PSJKS § 25 lg 3);¹⁴⁴
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riigi ennetusametuse tegevuse tegemine (ÕKS § 1 lg 7);
- sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel osalemine (PS § 141 lg 2, ÕKS § 2 lg 1, RKTS § 71, VVS § 18 lg 4);
- Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele vastamine (PS § 74, ÕKS § 3, RKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1);
- eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamine (ÕKS § 1 lg 5, § 35⁵ jj);
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine (ÕKS § 35¹⁶);
- kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine (KS § 91 lg 2 p 2);
- kohtute haldamise nõukojas liikmena osalemine (KS § 40 lg 1);
- arvamuse andmine õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5, § 28 lg 5, § 33 lg 2);
- arvamuse andmine Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadile, Üldkohtu (enne nn Lissaboni lepingu jõustumist Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu) kohtuniku kandidaadile ja kohtujuristide kandidaatidele, samuti teistele rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatidele (VVS § 20² lg 2, VSS § 9 lg 9).¹⁴⁵

Alates 19.03.2011 täidab õiguskantsler tulenevalt lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid (ÕKS § 1 lg 8).

Õiguskantsleri suhtlust Riigikoguga ja seda, kuidas ta on oma sõnaõigust Riigikogus kasutanud, on kajastatud ülevaate 1. osas. Sõnaõiguse kasutamisest Vabariigi Valitsuse istungitel on antud ülevaate 2. osas.

Õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevust on kajastatud ülevaate 3. osas. Seal on esitatud nii kontrollkäikude kokkuvõtted kui ka kirjeldus õiguskantsleri võetud muude meetmete kohta piinamise, julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamiseks.

PS § 146 sätestab, et õigust mõistab ainult kohus, kes on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Seega ei või teised organid ja asutused õigusemõistmisesse sekkuda. Siiski näeb kohtute seadus ette võimaluse algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Distsiplinaarsüütegu on kohtuniku süüline tegu, mis seisneb ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmisel, ning distsiplinaarsüütegu on ka kohtuniku vääritud tegu (KS § 87 lg 2). Algamisõigust omavad isikud ja organid on loetletud KS § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ainsa kohtusüsteemilise organina õiguskantsler. 2010. aastal kasutas õiguskantsler ühel korral talle kuu-

143 Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimisega seotud täpsustavad ka mitmed teised seadused. Näiteks sätestab erakorralise seisukorra seaduse § 40, et järelevalvet erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle teostab õiguskantsler. VVS § 85 lg 5 näeb ette maavanema õiguse pöörduda õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks. VVS § 53 lg 7 ja § 81 lg 4 sätestavad, et kui kantsler või riigisekretär jäävad määrusele (korraldusele) kaasallkirja andmisel eriarvamusele, on neil õigus esitada kirjalik motiveeritud seisukoht, mis saadetakse koos määrusega õiguskantslerile.

144 Lisaks sätestab Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lg 2, et kui Vabariigi President on võimetu esitama avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

145 Lisaks loetletud pädevustele võib lisada, et Riigikogu valimise seaduse § 14 lg 1 p 3 järgi on õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik Vabariigi Valimiskomisjoni liige. 25.11.2010 vastu võetud erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega täiendati erakonnaseadust sättega, mille järgi on õiguskantsleri nimetatud isik erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liige (EKS § 12¹⁰ lg 2 p 1).

luvat õigust esitada distsiplinaarsüüdistus kohtuniku vastu. Lisaks juhtis õiguskantsler mitmel korral kohtute esimeeste tähelepanu puudujääkidele kohtute töös. Sellekohane õiguskantsleri praktika 2010. aastal on kirjas ülevaate 4. osa II jaos.

2010. aastal paluti õiguskantsleril alustada lepitusmenetlus ühel korral. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolset võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud ülevaate 4. osa III jaos.

Varasemalt on õiguskantsler viinud läbi seitse immuuniteedimenetlust ehk kasutanud oma pädevust teha ettepanek kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks: 1996., 1998. ja 2008. aastal ühel korral; 2005. aastal kahel korral ning 2009. aastal kahel korral. Kõik immuuniteedimenetlused on olnud seotud Riigikogu liikmelt saadikupuutumuse äravõtmisega.¹⁴⁶ Erinevalt kahest eelmisest aastast ei tulnud 2010. aastal õiguskantsleril kordagi kasutada oma pädevust viia läbi immuuniteedimenetlus.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetlusse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2010. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 15 sellekohast arvamust:

1. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks kriminaalmenetluse seadustiku §-d 251–256 ja § 318 lõike 3 punkt 3;
2. Egle Salumaa kaitsja vandeadvokaat Rene Varuli kassatsioon Pärnu Maakohtu 17.08.2009. a kohtuotsuse peale väärteoasjas Egle Salumaa karistamises liiklusseaduse § 74²⁰ lõigete 1 ja 2 järgi;
3. Oleg Osmjorkini (Osmjorkin) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 28.08.2009. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-1178 kaebuses kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks;
4. Riigiprokuratuuri kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a otsuse peale haldusasjas nr 3-09-202 Karel Mällase (Mällas) kaebuses riigilt 79 422-kroonise kahjuhüvitise väljamõistmiseks;
5. Vaike Õiglase (Õiglane) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 14.05.2009. a otsuse peale haldusasjas nr 3-07-1817 kaebuses Rahandusministeeriumi kohustamiseks hüvitada kaebajale mittevaraline kahju ja saamata jäänud tulu osas, mis jäi hüvitamata vastavalt Rahandusministeeriumi 15.08.2007. a kirjale nr 4-4/10236;
6. Riigiprokuratuuri ning Politsei- ja Piirivalveameti kassatsioonkaebused Tallinna Ringkonnakohtu 16.02.2010. a otsuse peale haldusasjas nr 3-08-265 Ülar Kaasi (Kaas) kaebuses Eesti Vabariigi tekitatud 254 087 krooni suuruse kahju hüvitamise nõudes;
7. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks vangistusseaduse § 94 lg 1 osas, milles see ei võimalda vahistatule pikaajalist kokkusaamist abikaasaga;
8. Harju Maakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks karistusseadustiku § 87;
9. AS WIPESTREX GRUPP määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 23.03.2010. a määrusele AS WIPESTREX GRUPP hagi Eesti Vabariigi vastu 31 500 000 krooni ja viivise saamiseks;
10. Ain Kirsi määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 31.03.2010. a määrusele Konekesko Eesti AS hagi FIE Ain Kirsi vastu põhivõla, leppetrahi ja viiviste summas 2 746 833.44 krooni ning alates 11.12.2009 lisanduva viivise väljamõistmiseks ja Ain Kirsi vastuhagi kahju hüvitamiseks summas 2 700 000 krooni;
11. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks halduskohtumenetluse seadustiku § 91 lg 1 lause 2 osas, milles see kohustab ka ajutiselt maksejõuetut äriühingut tõendama oma maksujõuetust pankrotiotsuse või kohtumäärusega, millega pankrotimenetlus on lõpetatud raugemise tõttu, kui võlgnikult ei jätku vara pankrotikulude katteks;
12. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ATKEAS § 22 lg 1 p 4 (enne 01.03.2010 kehtinud redaktsioonis) ja § 24 lg 10;
13. Tartu Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks relvaseaduse § 43 lg 3 p 2 koostoimes § 36 lg 1 punktiga 6;
14. Tartu Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ravikindlustuse seaduse § 57 lg 6 osas, milles see välistab vähemalt 65-aastase kindlustatud isiku õiguse saada haigushüvitist kokku rohkem kui 90 kalendripäeva aastas;
15. OÜ T.R.E.C. määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 09.03.2010. a määruse peale haldusasjas nr 3-09-2919 Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse taotluses kohtuliku ühishüpoteeegi seadmiseks

¹⁴⁶ KrMS § 375 lg 2 alusel järgitakse seadustiku 14. ptk sätteid, sh taotletakse Riigikogu nõusolekut süüdistusakti koostamiseks isikute suhtes, kes on Riigikogu nõusoleku andmise otsustamise ajal Riigikogu liikmed, sõltumata sellest, kas tegu on pandud toime enne Riigikogu liikme ametikohale asumist või Riigikogu liikmeks oleku ajal.

Eesti Vabariigi kasuks summas 7 500 000 krooni OÜ T.R.E.C. nimel kinnistusraamatus registreeritud kinnistutele.

Ülevaateaastal osales õiguskantsler Euroopa Inimõiguste Kohtu *ad hoc* kohtunike ning Alalise Vahekohtu liikmete valimiseks moodustatud konkursikomisjonide töös. Eesti Vabariik esitas Euroopa Inimõiguste Kohtule järgmised kohtunikud: Pavel Gontšarov, Oliver Kask, Julia Laffranque ja Priit Pikamäe.¹⁴⁷ Alalise Vahekohtu liikmeteks määras Vabariigi Valitsus Andres Hallmägi, Julia Laffranque, Heiki Lindpere ja Rait Maruste.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Vabariigi Valitsuse 20.05.2010. a korraldus nr 197 "Euroopa Inimõiguste Kohtu *ad hoc* kohtunike heakskiitmine" (RT II 2010, 13, 53).

¹⁴⁸ Vabariigi Valitsuse 15.04.2010. a korraldus nr 146 "Alalise Vahekohtu liikmete määramine" (RT II 2010, 10, 40).

II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

1. Üldiseloostus

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline organ, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (st koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. Taoline pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal uue kohtute seaduse jõustumisel.¹⁴⁹ Seejuures on oluline ka rõhutada, et õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus laieneb kõikidele kohtunikele (KS § 91 lg 2 p 2). Lõpliku otsuse kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium (KS § 94 lg 1).¹⁵⁰

KS § 91 lg 1 lause 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. See tähendab kohtuniku süülist tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või vääritus teos (KS § 87 lg 2).

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle põhiseadusest tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainupädevus kuulub PS § 146 järgi kohtule. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid ja põhimõtted, millest ta oma tegevuses kohtute üle kontrolli teostamisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates¹⁵¹.

Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka isiku avalduse alusel. Samas tuleb rõhutada, et distsiplinaarmenetlus ei ole isiku jaoks õiguskaitsevahend – distsiplinaarmenetluse algatamine või mittealgatamine, samuti distsiplinaarkaristuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist ega aita muul moel üldjuhul kaasa isiku õiguste kaitsele. Seetõttu ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist ega ka kohtuniku distsiplinaarkorras karistamist.¹⁵²

KS § 91 lg 3 sätestab, et distsiplinaarmenetluse algataja võib koguda distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi. Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks pöördub õiguskantsler menetluse käigus vastava kohtu esimehe poole, küsides teavet ja paludes esimehe vastusele lisada ka asjakohase kohtuniku selgitus toimunu kohta. Sel viisil teabe palumine tagab kohtu esimehe informeerimise, kohtuniku ärakuulamisõigus ning väldib võimalikku menetluse dubleerimist. Probleem seisneb asjaolus, et kohtute seaduse kohaselt ei ole välistatud, et samaaegselt algatavad distsiplinaarmenetluse erinevad distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad ametiisikud. Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarsüüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Ajalised piirid seisukoha kujundamiseks tulenevad KS § 90 lõikest 1, mis sätestab, et distsiplinaarmenetlust ei algatata, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või avastamisest kuus kuud.

Ülevaate perioodil algatas õiguskantsler 23 menetlust kohtuniku tegevuse kontrollimiseks ning 7 menetlust kohtu muu tegevusega seonduvalt. Võrdlusena 2009. aastal esitati 18, 2008. aastal 11, 2007. aastal 18 ning 2006. aastal 12 avaldust kohtu ja kohtuniku tegevuse kontrollimiseks. Ühe menetluse algatas õiguskantsler omal initsiatiivil, mis lõppes ülevaate aastal ka distsiplinaarsüüdistuse esitamisega kohtuniku vastu. 2008. ja 2009. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi poole. Õiguskantsler edastas kohtutele 5 soovitusi (3 kohtunike tegevusega seonduvalt ja 2 maksekäsuosakonna tegevusega seonduvalt) kohtute töö parandamiseks, ühe märgukirja õigusliku regulatsiooni muutmiseks ning ühe ringkirja kohtutele. Kolmel korral kõrvaldati rikkumine õiguskantsleri menetluse kestel (kriminaaltoimiku tutvustamine, süüdistatava elukohaandmete avalikustamine kohtuotsuses, kohtumenetluse käiku puudutavale järelepärimisele vastamine).

Teemasid, millega õiguskantsleril tuli distsiplinaarmenetluse algatamist kaaludes tegeleda, oli mitmeid, nt kohtuniku poolt halduskohtu pädevuse ebaõige määramine, mõistliku aja põhimõtte mittejärgimine, eksi-

149 Esimene kohtute seadus võeti vastu 1991. a (RT 1991, 38, 472). 2002. a jõustunud kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu 2. lugemise käigus Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu seisuga 06.12.2000, nr 607 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

150 Vt lähemalt: <http://www.nc.ee/?id=99> (20.03.2011).

151 Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

152 Sama seisukoht: RKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 15: "Igähel on küll õigus esitada kohtute seaduse § 91 lg 2 järgi kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, kuid puudub subjektiivne õigus seda nõuda ning distsiplinaarmenetluse algatamise otsustab taotluse saanud isik kaalutusõiguse alusel. Samuti ei ole kohtuniku distsiplinaarvastutuse kaudu võimalik otseselt mõjutada menetluses oleva asja läbivaatamist ega kaitsta seega menetlusosaliste õigusi halduskohtumenetluses."

mus riigilõivu tagastamise üle otsustamisel, probleem kohtuistungi protokoll koostamisel, kohtuniku era-pooletuse ja ebaväärika käitumisega seonduv, probleemid maksekäsu kiirmenetluse läbiviimisel jne. Avaldusi esitati nii halduskohtute, maakohtute kui ka ringkonnakohtute tegevuse suhtes – ühte ja n-ö enam probleemset kohut ei ole võimalik esile tuua.

Juhtum, milles õiguskantsler otsustas algatada distsiplinaarmenetluse ja esitada distsiplinaarsüüdistuse, puudutas halduskohtu pädevuse määramist Tartu Halduskohtu kohtuniku poolt (Kaebuse menetlusse võtmata jätmine Tartu Halduskohtus, asi nr 11-1/92118).

Nimelt pöördus 2009. aasta lõpus kinnipeetav Tartu Halduskohtu poole kaebusega, milles palus hinnata Viru Vangla direktori 24.08.2009. a käskkirja nr 1.1-1/193, millega täiendati Viru Vangla direktori 04.04.2008. a käskkirja nr 55 “Viru Vangla kinni peetavatele isikutele keelatud esemete ja ainete loetelu”, õiguspärasust. Kohtunik tegi määruse, millega tagastas kaebuse HKMS § 11 lg 4 alusel. Kohtunik põhjendas määrust sellega, et õigusakt, millega kehtestatakse vanglas keelatud esemete ja ainete loetelu, on oma iseloomult piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks antud õigusakt (üldakt), mitte haldusakt ja seda ei saa seetõttu halduskohtus vaidlustada. Kinnipeetav ei esitanud kohtumääruse peale määruskaebust ringkonnakohtusse.

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud kinnipeetava poolt vaidlustatud käskkiri üldakt, vaid haldusakt, mis on vaidlustatav halduskohtus (eeldusel, et on järgitud kaebetähtaega, isiku subjektiivseid õigusi on rikutud jne). Sellise järelduse tegemisel tugines õiguskantsler muuhulgas Riigikohtu senisele kohtupraktikale juba alates aastast 2007. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et kohtunik, jättes vastuolus Riigikohtu väljakujundatud selge kohtupraktikaga halduskohtu menetlusse võtmata kaebused, mille tulemusel rikuti kinnipeetava PS §-st 15 tulenevat õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse, on hooletuse tõttu (süüliselt) täitnud oma ametikohustusi mittekohaselt.

Õiguskantsler möönis distsiplinaarsüüdistuses, et kirjeldatud juhul ei ole tegemist kohtuniku eksimusega selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava halduskohtu pädevust määratleva õigusnormi. Siiski on tegu kõrvalekaldega mitme aasta jooksul selgelt väljakujunenud kohtupraktikast, mille põhjusi kohtunik ei olnud määramises selgitanud. Seejuures oli õiguskantsleri hinnangul kohtuniku eksimus raske, kuna sellega kaasnes isiku põhiõiguste rikkumine. Kuna kohtuniku põhjendused kinnipeetava kaebuste menetlusse võtmata jätmisel ei võimalda spetsiifiliste õigusteadmisteta isikul kahelda halduskohtu pädevuse puudumises, siis isiku poolt edasikaebuse kasutamata jätmise etteheite avaldajale ei kujuta endast kohtuniku tegevust õigustavat asjaolu.

Kohtunik ise põhjendas oma eelkirjeldatud toimimist muuhulgas suure töökoormusega, mis ei võimaldanud tal konkreetsel juhul olla kursis Riigikohtu asjakohase praktikaga.

Riigikohtu juures tegutsev distsiplinaarkolleegium ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga ja mõistis kohtuniku esitatud distsiplinaarsüüdistuses õigeaks. Kolleegium möönis, et kohtuniku süüteoaks võib olla ka õigusnormi ilmselge rikkumine, millega kaasnes isiku põhiõiguste rikkumine. Samas peab kohtuniku sõltumatu tagamiseks olema välistatud tema distsiplinaarne mõjutamine selle eest, et ta tõlgendas õigust oma siseveendumuse kohaselt. Antud juhul ei eksinud kohtunik selgelt sõnastatud ja üheselt mõistetava õigusnormi vastu. Kohtunik tõlgendas õigusnorme oma siseveendumuse kohaselt, jõudes järeldusele, et vaidlustatud käskkiri on üldakt, mis ei kuulu halduskohtu pädevusse. Asjaolu, et kohtunik ei viidanud Riigikohtu lahenditele, mis sisaldasid teistsugust seisukohta, ei oma tähendust. Ka ei takistanud kohtuniku väidetav eksimus kinnipeetava juurdepääsu õigusemõistmisele ega toonud kaasa kinnipeetava põhiõiguste rikkumist.

Kaks juhtumit, mis lõppesid õiguskantsleri soovitusel kohtule, puudutasid Pärnu Maakohtu Haapsalu kohtumaja maksekäsuosakonna tegevust maksekäsu kiirmenetluse dokumentide kättetoimetamisel.

Esimeses neist (Võlgnikule maksekäsu kättetoimetamine Pärnu Maakohtu maksekäsuosakonnas, asi nr 11-2/100423) pöördus avaldaja kohtu poole maksekäsu kiirmenetluse algatamiseks 28.04.2009 ning menetlus lõppes 27.04.2010, mil kohus tegi maksekäsu kiirmenetluse avalduse rahuldamatat jätmise määruse ilma asja sisulise menetlemiseni jõudmata. Põhjuseks oli asjaolu, et võlgnikule ei õnnestunud maksettepanekut kätte toimetada. Seejuures tegi avaldaja kõik endast oleneva, et see õnnestuks, nt teatas kohtule võlgniku kontaktandmed ja tegi ettepaneku kasutada kohtutäituri abi, tasudes vastava ettemaksu.

Õiguskantsler asus seisukohale, et olukord, kus ühe aasta jooksul ei jõua kohus asja sisulise menetlemiseni, võib olla põhjendatav vaid erandjuhtudel. Kõnealusel juhul taolisi erandlikke aluseid ei esinenud. Esiteks

tuleb arvestada, et konkreetset juhul oli menetluse venimine olnud osaliselt tingitud asjaolust, et ülesande täitmiseks ei nähtud kohtusüsteemis ette piisaval arvul ametnikke. Teiseks esines kohtu tegevuses pikem tegevusetuse periood – nelja kuu vältel ei sooritanud kohus ühtegi toimingut. Kolmandaks, kohtul on dokumentide kättetoimetamisel võimalik valida erinevate kättetoimetamisviiside vahel. Seejuures lasub kohtul ametiülesannetest tulenev kohustus konkreetse viisi valikul alati kaaluda, milline võimalikest viisidest on see, mis tagaks kõige tõhusamalt eesmärgi saavutamise. Kohus ei saa end üldjuhul vabandada võlgniku-poolsete tegemata jätmistega, sest kohtunik või muu pädev ametnik vastutab menetluse korrapärase juhtimise eest. Kõnealusel juhul ei pruukinud kohtu valikud olla kõige tõhusamad.

Eeltoodust tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et kohtu tegevus võlgnikule maksettepaneku kättetoimetamisel (kättetoimetamata jätmisel) ei olnud kooskõlas maksekäsu kiirmenetluse olemuse ja eesmärgiga lahendada asi võimalikult kiiresti. Maksekäsu kiirmenetluse eelmenetlus ületas mõistliku aja piiri, mistõttu rikuti sellega avaldaja õigusi. Õiguskantsleri hinnangul ei olnud maksekäsu kiirmenetluse avalduse lahendamise viivitus siiski konkreetsetele ametnikele etteheidetav. Samas rõhutas õiguskantsler, et riik tervikuna oma sellekohaseid tegemata jätmisi kohtusüsteemi ülesehitamisel, regulatsiooni kujundamisel ja rahastamisel õigustada ei saa.

Kuna avaldusaluses küsimuses oli menetlus lõpetatud, puudus õiguskantsleril võimalus teha kohtule soovitusi õigusrikkumise kõrvaldamiseks. Siiski juhtis õiguskantsler rikkumisele tähelepanu ning tegi ühtlasi soovitusi järgida edaspidi maksekäsu kiirmenetluste avalduste lahendamisel seadust ning kasutada kõiki seaduses sisalduvaid võimalusi menetluse kiireks läbiviimiseks.

Teises asjas (Eksimus esindajaga suhtlemisel Pärnu Maakohtu maksekäsuosakonnas, asi nr 11-2/101063) esitas Tallinna linn 20.05.2009 Haapsalu kohtumajale maksekäsu kiirmenetluse avalduse. Viis päeva hiljem, s.o 25.05.2009 tegi kohus võlgnikule maksettepaneku.

18.12.2009 teatas Tallinna linn Haapsalu kohtumaja e-posti aadressile, et linn vahetab esindajat – Tallinna linnasekretär andis volikirja linna esindamiseks teisele ametnikule. Esindaja muutus oli märgitud ka kohtute infosüsteemi ning sinna oli üles laaditud volikirja ja Tallinna linna vastav teade.

19.02.2010 saatis Haapsalu kohtumaja ametnik elektroonilise kirja “Järelepärimine” Tallinna linna endise esindaja e-posti aadressile. Selles selgitati, et kiirmenetluse avaldust ei ole õnnestunud kätte toimetada ning kui linn soovib kohtudokumente kätte toimetada kohtutäituri vahendusel, tuleb linnal tasuda kohtutäituri tasu. Tähtjaks kirjale reageerimisele määrati 26.02.2010. Kirjast nähtus ka, et sellele reageerimata jätmisel kohus lõpetab menetluse.

31.03.2010 e-toimikuga tutvudes avastas Tallinna uus esindaja maksekäsuosakonna poolt endise esindaja e-posti aadressi kasutamise. Samal päeval edastas uus esindaja kohtule palve edastada eelnimetatud järelepärimine uue esindaja e-posti aadressile ning määrata sellele vastamiseks uus tähtaeg.

30.04.2010 tegi Pärnu Maakohtu Haapsalu kohtumaja (kohtunikuabi) määruse, millega otsustas jätta rahuldumata Tallinna linna maksekäsu kiirmenetluse avalduse: “Avaldaja järelepärimisele ei reageerinud ning sellest tulenevalt lõpetab kohus menetluse põhjusel, et maksettepaneku kättetoimetamine võlgnikule on osutunud võimatuks.”

Vastuses teabe nõudmisele selgitas maakohtu esimees, et on kahetsusväärne, et nooremreferent ei märganud esindaja vahetust. Üheks põhjuseks oli asjaolu, et ta oli asunud just tööle ning ei olnud selleks ajaks omandanud veel kõiki oskusi. Seoses 31.03.2010 Tallinna linna esindaja kirjale vastamisega märkis kohtu esimees, et linna esindaja ja ametniku vahel oli toimunud telefonivestlus ning ilmselt oli tekkinud vääritimõistmine või möödarääkimine, kas maksekäsuosakond saadab eraldi kirja uue tähtajaga. Kuna linn kohtutäituri tasu ei maksnud, lõpetati menetlus.

Õiguskantsler asus seisukohale, et maksekäsuosakonna tegevuses esines puudusi maksekäsu kiirmenetluse dokumentide kättetoimetamisel – nii uue esindaja määramise tähelepanuta jätmisel kui ka kohtutäituri tasu maksmiseks uue tähtaja määramisel. Õiguskantsler soovitas nii maksekäsuosakonna kohtunikuabidel kui ka neid abistavatel ametnikel olla tähelepanelikum oma ametiülesannete täitmisel. Loodetavasti on juhtunust õpitud ning tulevikus suudetakse analoogseid eksimusi vältida.

Üks õiguskantsleri poolt analüüsitud juhtum puudutas riigilõivu tagastamata jätmist (Riigilõivu tagastamata jätmise Tartu Ringkonnakohtus, asi nr 11-1/101114).

Kõnealuses asjas eksisid Tartu Ringkonnakohtu kohtunikud TsMS § 150 lõikes 6 sätestatud normi kohaldamisel. Kuigi viidatud sättes ettenähtud kaheaastane aegumistähtaeg riigilõivu tagastamise¹⁵³ nõude esitamiseks ei olnud avaldaja poolt kohtu poole pöördumise hetkeks möödas, keeldus ringkonnakohus riigilõivu tagastamisest aegumisele viidates. Kohtu keelduv määrus ei olnud edasikaevatav Riigikohtusse.

Tartu Ringkonnakohtu kohtunikud tunnistasid eksimust – tegu oli inimliku veaga.

Õiguskantsler asus seisukohale, et TsMS § 150 lg 6, mille kohaldamisel kohtunikud eksisid, on selgelt sätestatud ja üheselt mõistetav. Seejuures tõi kohtunike eksimus kaasa avaldaja põhiõiguste rikkumise (riigilõivu tagastamata jätmise).

Siiski otsustas õiguskantsler konkreetsel juhul mitte algatada distsiplinaarmenetlust kohtunike suhtes. Sellisele seisukohale asus ta tulenevalt asjaoludest, et kohtunikud tunnistasid oma eksimust ning et distsiplinaarmenetluse alustamine ja kohtunike võimalik karistamine (kui distsiplinaarkolleegium peaks nii otsustama) ei aita juhtunut “tagasi keerata” ega õigusrikkumist kõrvaldada. Avaldaja õiguste mingilgi määral heastamist võib saavutada vaid avaldaja ees vabandamisega. Seetõttu soovitas õiguskantsler kohtuasja menetlenud Tartu Ringkonnakohtu kohtunikel vabandada avaldaja ees. Õiguskantsler lisas, et kuigi ta otsustas mitte algatada distsiplinaarmenetlust, peab ta kohtu viga selgelt sätestatud ja üheselt mõistetava normi kohaldamisel väga kahetsusväärseks ja taunitavaks.

Tartu Ringkonnakohus selgitas oma vastuses õiguskantslerile, et ei pea siiski võimalikuks avaldaja ees vabandada.

Ka tuli õiguskantsleril ülevaateastal korduvalt tegeleda mõistliku aja põhimõtte järgimisega. Ühel korral tuvastati ka eksimus (Tsiviilkohtumenetluse toimimine mõistliku aja jooksul Tartu Maakohtus, asi nr 11-1/100642).

Kõnealuses asjas oli tegu tsiviilasjaga, mis saabus Tartu Maakohtusse 13.10.2006. Hageja poolt õiguskantsleri poole pöördumise hetkeks 08.04.2010 ei olnud kohtuasi lahendini jõudnud. Seega oli avalduse esitamise hetkeks kohtumenetlus kestnud kokku üle kolme ja poole aasta.

Kohtuasjas oli esinenud mitmeid viivitusi, mis olid tingitud erinevatest asjaoludest: renoveerimistööd kohtumajas, masshagide suur hulk ja samal ajal lahendamist vajavate kriminaalasjade arv; hageja poolt riigi õigusabi taotluse esitamine; kompromissi sõlmimise püüded; kostja poolt tunnistajate aadresside kohtule teatamata jätmine; probleemid seoses ekspertiisi määramisega. Teisisonu olid viivitused tingitud väga erinevate asjaolude koosmõjust – selleks olid nii kohtusüsteemist tingitud asjaolud, hageja/tema esindaja ja kostja käitumisest tulenevad põhjused kui ka kohtuniku igakordne ilmselt mitte piisavalt otsustav tegevus.

Kuna kohtuasja venimise põhjuseid oli mitmeid, et kohtunik ka ise möönis kohtuasja liigset venimist ning et kohtunik plaanis kohtuasja lahendada 2010. a suve jooksul, siis asus õiguskantsler seisukohale, et käesoleval juhul puudub alus algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust – kohtunikule ei saanud ette heita süülist tegu, mis seisnes ametikohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmisel; samuti puudusid andmed vääritud teo kohta.

Siiski taunis õiguskantsler kohtuasjade venimist üle mõistliku aja. Õiguskantsler rõhutas, et kohtunik peab ja saab tegutseda otsustavamalt, kui on näha, et menetlusosaliste kas teadmatusest tingitud või tahtlik mitte täiesti heauskne käitumine ja ekspertiisiga seonduv võib kaasa tuua kohtuasja venimise üle mõistliku aja piiri.

Kohtumenetlust puudutas ka avaldus, mille alusel algatatud menetluses analüüsis õiguskantsler sundravi määruses isiku nime avalikustamise õiguspärasust (Sundravi määruses isiku nime avalikustamine, asi nr 6-1/101328).

Nimelt pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kelle suhtes oli Tartu Maakohtu määrusega kohaldatud sundravi lähtuvalt KrMS §-st 145. 2010 kevadel avastas avaldaja, et Interneti otsingumootori (www.google.com) kaudu kuvatakse tema nime kohta tulemustena ka resolutiivosa eelnimetatud kohtumäärusest,

¹⁵³ Kõnealuses asjas oli kõrvalkõrvalduseks, kuidas tõlgendada RLS § 22 lg 1 punkti 2, mis sätestab, et riigilõivu ei võeta elatise nõudmise hagilt ja lapse elatise nõudes maksekäsu kiirmenetluse avalduse läbivaatamisel. Normist ei nähtu üheselt, kas riigilõivu vabastus hõlmab ka elatise vähendamise hagi või mitte. Arvestades õiguskantslerile antud pädevust ja keeldu sekkuda õigusemõistmisse, ei saanud õiguskantsler antud kohtuasja raames kujundada seisukohta, kuidas RLS § 22 lg 1 p 2 tõlgendada. Küll saatis õiguskantsler Justiitsministeeriumile sellekohasele märgukirja, juhtides tähelepanu normi täpsustamise vajalikkusele.

millest selgus avaldajale määratud psühhiaatiline sundravi. Õiguskantsler selgitas avaldajale, et 2010. aasta kevadel kopeeriti avalikud Eesti kohtulahendeid Hispaania teenusepakkuja poolt käigus hoitavasse andmebaasi www.vlex.com. Selle kaudu muutusid kohtulahendid kättesaadavaks kõigile, kes sisestasid avaldaja nime Interneti otsingumootoris (näiteks www.google.com). Avaldajat puudutava kohtumääruse kopeerimine Hispaania andmebaasi sai võimalikuks seetõttu, et antud kohtumäärus oli avalikustatud kohtulahendite andmekogus KOLA terviktekstina. KOLA andmekogu on Internetis avalikult kättesaadav, kuid sealsed andmed ei ole hõlmatud Interneti

otsingumootoriga. Seetõttu soovitas õiguskantsler avaldajal taotleda oma isikuandmete eemaldamist isikuandmete kaitse seaduse alusel nii KOLA-st kui ka Hispaania andmebaasist www.vlex.com.¹⁵⁴

Siiski alustas õiguskantsler menetlust, et kontrollida, kas kriminaalmenetluse seadustiku sätteid, mis võimaldavad sundravi määramist puudutavate kohtulahendite avalikustamist, on põhiseadusega kooskõlas. Täpsemalt analüüsis õiguskantsler KrMS § 408¹, mis reguleerib jõustunud kohtuotsuse ja -määruse avalikustamist, põhiseaduspärasust.

Õiguskantsleri hinnangul ei lubanud kriminaalmenetluse seadustik sundravi määramises avaldaja suhtes kohtulahendi tegemise hetkel (ega luba ka täna) avaldada isiku nime, vaid isiku nimi tuleb määramises alati asendada (initsiaalide või tähenärgiga). Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustik on kõnealusel osas põhiseadusega kooskõlas ning kohus, kes avaldas avaldaja sundravi kohtulahendi koos avaldaja nimega, eksis. Kuna kohtu eksimus oli menetluse lõpetamise ajaks kõrvaldatud,¹⁵⁵ ei pidanud õiguskantsler vajalikuks pöörduda eraldi märgukirja või soovitusena Tartu Maakohtu poole. Küll koostas õiguskantsler ringkirja kohtute esimeestele, et tulevikus vältida kohtute eksimusi sundravi määramise kohtulahendite avalikustamisel.

Juhtumit, milles avaldajat riigi õigusabi korras kaitsnud advokaatide ja osaliselt ka Tallinna Ringkonnakohtu tegevusetuse tõttu möödus kriminaalasjas kassatsiooni esitamise tähtaeg, on lähemalt kajastatud ülevaate 2. osas III jaos Justiitsministeeriumi valitsemisala riigi õigusabi alajaotuses.

Lisaks tuvastas õiguskantsler rikkumise kohtu tegevuses ka järgmises asjas: Tartu Maakohtu viivitus toimiku ringkonnakohtule edastamisel, asi nr 11/091554.

Lisaks distsiplinaarmentluse algatamise õigusele saab õiguskantsler kohtuid puudutavate küsimuste otsustamisel kaasa rääkida ka kohtute haldamise nõukoja töös, mille liikmeks ta on KS § 40 lg 1 järgi. Kohtute haldamise nõukoja ülesandeks on anda nõusolek või arvamus kohtusüsteemi puudutavate põhimõteteliste otsuste tegemisel.

2010. aastal tegi Riigikohus ühe olulisema kohtumenetluse korraldust puudutava põhiseaduslikkuse järelevalve lahendi. Nimelt tunnistas Riigikohus kriminaalmenetluse seadustiku käskmenetluse regulatsiooni põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei taga tõhusalt kaitseõigust.¹⁵⁶ 2010. aastal kahest Eesti suhtes tehtud sisulisest Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusest puudutas üks kohtu tegevust.¹⁵⁷ Neid teemasid on põhjalikumalt käsitletud ülevaate 2. osa III jaos Justiitsministeeriumi valitsemisala all.

154 Hilisemal, s.o 2010. a oktoobris toimunud kontrollimisel selgus, et KOLA avalikust andmekogust ei kuvatud avaldaja nime sisestamisel enam tulemusi. Ka www.google.com otsingumootori kasutamisel ei leidnud õiguskantsler enam Hispaania kohtulahendite andmebaasi kaudu avaldatud kõnealust lahendit.

155 Hilisemal, s.o 2010. a oktoobris toimunud kontrollimisel selgus, et KOLA avalikust andmekogust ei kuvatud avaldaja nime sisestamisel enam tulemusi. Ka www.google.com otsingumootori kasutamisel ei leidnud õiguskantsler enam Hispaania kohtulahendite andmebaasi kaudu avaldatud kõnealust lahendit.

156 RKPJKo 18.06.2010, nr 3-4-1-5-10

157 EIK 04.02.2010 otsus asjas nr 31407/07, Malkov *vs.* Eesti Vabariik. Teist kohtuasja, mis puudutas Vene erusõjaväelaste omandiõigust seoses pensionitega, on käsitletud ülevaate 2. osas Välisministeeriumi valitsemisala all.

III. VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

1. Üldiseloomustus

Võrdse kohtlemise põhimõte on üks Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid. PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Põhiseaduslikku võrdse kohtlemise põhimõtet täpsustavad eelkõige 2004. aastal kehtima hakanud soolise võrdõiguslikkuse seadus ning 01.01.2009 jõustunud võrdse kohtlemise seadus.

Vastavalt õiguskantsleri seadusele on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine (nn normikontrolli pädevus), avaliku võimu esindaja tegevusega tekitatud diskrimineerimise kontrollimine (nn *ombudsman*'i pädevus) ning lepitusmenetluse läbiviimine eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks. ÕKS 4. peatüki 4. jagu sätestab õiguskantsleri tegevuse võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

2009. aastal esitati õiguskantslerile kokku 43 pöördumist, mis seondusid võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisega. Neist 10 pöördumist puudutasid võimalikku diskrimineerimist (s.o ebasoodsamat kohtlemist konkreetse diskrimineerimistunnuse tõttu vastavalt PS § 12 lg 1 teisele lausele), ülejäänud pöördumiste puhul tõusetus küsimus üldise võrdsuspõhiõiguse järgimisest. Nimetatud pöördumised käsitlesid nii õigusaktide kooskõla põhiseadusega, avaliku võimu kandja tegevust kui ka lepitusmenetluse läbiviimist. Avalduste sisu osas võib esile tuua, et korduva küsimusena puudutasid 10 pöördumist sünnitoetuse määramise tingimuste kooskõla PS § 12 lg 1 esimeses lauses toodud üldise võrdsuspõhiõigusega.

Õiguskantsler tuvastas õigustloova akti vastuolu PS § 12 lg 1 esimeses lauses toodud üldise võrdsuspõhiõigusega 3 juhul.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009. a määruse nr 42 "Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad" § 2 p-d 8-9 ja 23-24, § 4 ning § 6 lg 2 on osas, milles need seovad soodushinnaga 1, 3, 10, 30 ja 90 päeva sõidukaartide kasutamise õiguse ning soodsama hinnaga täiskaartide kasutamise õiguse isiku rahvastikuregistrijärgse elukohaga Tallinnas, vastuolus PS § 3 lõikega 1 ning PS § 12 lõikega 1. Õiguskantsler asus seisukohale, et niivõrd kuivõrd Euroopa Liidu vaba liikumise õiguse ja kodakondsuse tõttu diskrimineerimise keeluga kooskõlaliselt tõlgendatud ÜTS § 29 lg 3 näeb ette vähemalt 90-päevastele sõidukaartidele kehtestatud sõidusoodustuste võimaldamise rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudeta kõigile EL kodanikele, peavad kõnealused soodustused olema PS §-st 12 tulenevalt kättesaadavad ka Eesti elanikele, sõltumata nende registreeritud elukohast Eestis.¹⁵⁸

Lisaks leidis õiguskantsler, et avaliku teenistuse seaduse alusel kehtestatud välislahetusse saatmise kord¹⁵⁹ on vastuolus PS § 12 lg 1 esimese lausega osas, milles see ei võimalda lahetusse saadetu täisealise lapse koolituskulude katmist keskariduse omandamiseni erinevalt välisteenistusseaduse alusel lahetatu kulude hüvitamise korrast¹⁶⁰. Sellest tulenevalt pöördus õiguskantsler märgukirjaga välisministri ja justiitsministri poole Vabariigi Valitsuse 26.02.1997. a määruse nr 47 "Teenistuja välislahetusse saatmise korra kinnitamine" põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viimiseks.¹⁶¹

Samuti pöördus õiguskantsler 2010. aastal märgukirjaga Keila Linnavolikogu poole, milles juhtis tähelepanu sellele, et Keila Linnavolikogu peab kehtestama koolilõuna toetust käsitleva määruse nii munitsipaal- kui ka erakoolide suhtes, järgides volituskorralduse piire, mõtet ja eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid (sh võrdse kohtlemise põhimõtet).¹⁶²

Seoses võimaliku vastuoluga PS § 12 lg 1 teises lauses toodud diskrimineerimise keeluga pöörduti 2010. aastal õiguskantsleri poole õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse hindamiseks järgmistes küsimustes. Õiguskantsler alustas ülevaateastal menetlust kontrollimaks VangS § 54 lg 1 teise lause, mis annab taotlemise

158 Asi nr 6-4/100271. Vt lähemalt 2. ptk X jaost regionaalministri valitsemisala alt.

159 Vabariigi Valitsuse 26.02.1997. a määruse nr 47 "Teenistuja välislahetusse saatmise korra kinnitamine".

160 Vabariigi Valitsuse 14.12.2006. a määruses nr 256 "Välislahetustasu ja abikaasatasa maksimise ning teenistuja kulude katmise kord".

161 Asi nr 6-2/100827. Link menetlusele on toodud Välisministeeriumi valitsemisala all 2. ptk X jaos.

162 Asi nr 6-4/101482. Link menetlusele on toodud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala all 2. ptk X jaos.

õiguse kuni kolmeaastase lapsega kooseluks vanglas üksnes naiskinnipeetavatele, kooskõla PS § 12 lg 1 teise lausega. Samuti pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas 01.07.2010 jõustunud perekonnaseaduse § 10 p 1, mille kohaselt loetakse abielu tühiuks, kui abielus on samast soost isikud. Õiguskantsleri sellekohaseid seisukohti kajastatakse 2011. aasta tegevuse ülevaates.

2010. aastal tõusetus küsimus võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisest mitmetes *ombudsmani* menetlustes. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes leidis, et Sotsiaalministeerium diskrimineeris teda poliitiliste veendumuste tõttu EL majandus- ja sotsiaalkomitee liikmete nimetamisel. Samuti pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida Pärnu rannas paikneva naiste plaazi kooskõla seaduse ja põhiseadusega. Lisaks alustas õiguskantsler omaalgatusliku menetluse, et kontrollida roma päritolu laste erivajadustega laste kooli õppima suunamise praktikat. Ka nimetatud asjades jätkus õiguskantsleri menetlus 2011. aastal.

2010. aastal esitati õiguskantslerile kaks taotlust lepitusmenetluse läbiviimiseks. Ühel juhul ei nõustunud vastustaja menetluse läbiviimisega, mistõttu õiguskantsler katkestas menetluse. Teisel juhul võttis avaldaja lepitusmenetluse taotluse tagasi. Esimene avaldus puudutas isiku väidetavat diskrimineerimist töösuhtes tema soo tõttu seoses rasedusega. Teine taotlus puudutas samuti ebasoodsamat kohtlemist soo tõttu tööalaste hüvede kasutamisel seoses väikelapse kasvatamisega.

Seega ei ole õiguskantsler seni kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet, kuigi õiguskantsleri pädevuses on lepitusmenetluse läbiviimine diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks juba alates 2004. aastast.

Võrdse kohtlemise põhimõtte alase teavitustöö raames osales õiguskantsleri nõunik 04.10.2010 toimunud ümarlauakohtumisel, kus käsitleti sotsiaalmajandusliku olukorra mõju võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisele. Õiguskantsleri nõunik tutvustas õiguskantsleri menetluses olnud avaldusi seksuaalvähemusse kuuluvate isikute õiguste kohta. Samuti on õiguskantsleri nõunik Kristiina Albi üks 2010. aastal avaldatud soolise võrdõiguslikkuse seaduse kommenteeritud väljaande autoritest.¹⁶³ Õiguskantsleri esindaja osaleb ka jätkuvalt tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku tegevuses.

¹⁶³ K. Albi, J. Laidvee, Ü.–M. Papp, M.–L. Sepper. Soolise võrdõiguslikkuse seadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, 2010.

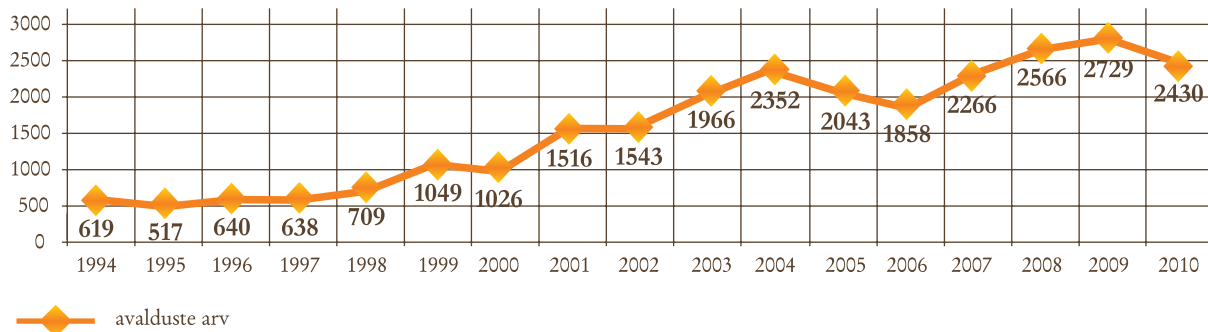
5. OSA

MENETLUSSTATISTIKA

1. Menetlusstatistika üldandmed

1.1. Avaldustepõhine statistika

2010. aastal esitati õiguskantslerile 2430 avaldust, mille põhjal algatati 2003 asjamenetlust. Avalduste arv on võrreldes 2009. aastaga langenud 11%.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 1994–2010

1.2. Asjamenetluste põhine statistika

Õiguskantsleri Kantselei statistika põhineb asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooni asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks, mis tähendab, et isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

Õiguskantsler alustab asjamenetluse kas avalduse alusel või omaalgatusena. Need jagunevad sisulisteks ja sisulise menetluseta asjamenetlusteks. Sisulise menetlusega asjamenetlused jagunevad õiguskantsleri pädevusest tulenevalt järgmiselt:

- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus ehk normikontrolli menetlus;
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus ehk *ombudsman*i menetlus;
- õiguskantsleri seadusest ja teistest seadustest tulenevad ülejäänud sisulised menetlused ehk erimenetlused.

Õiguskantslerile saabunud avalduste lahendamisel lähtutakse vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluste tulemid jagunevad menetlusliigiti alljärgnevalt:

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulem vastavalt sellele, kas vastuolu on tuvastatud või mitte.

Vastuolu on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks;
- + ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks;
- + taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks;
- + ettekanne Riigikogule;
- + märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- + märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus.

Vastuolu ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel liigitatakse menetluse tulem vastavalt sellele, kas rikkumine on tuvastatud või mitte.

Rikkumine on tuvastatud, kui on esitatud:

- + ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- + soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks;
- + lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus.

Rikkumine ei ole tuvastatud, kui on esitatud:

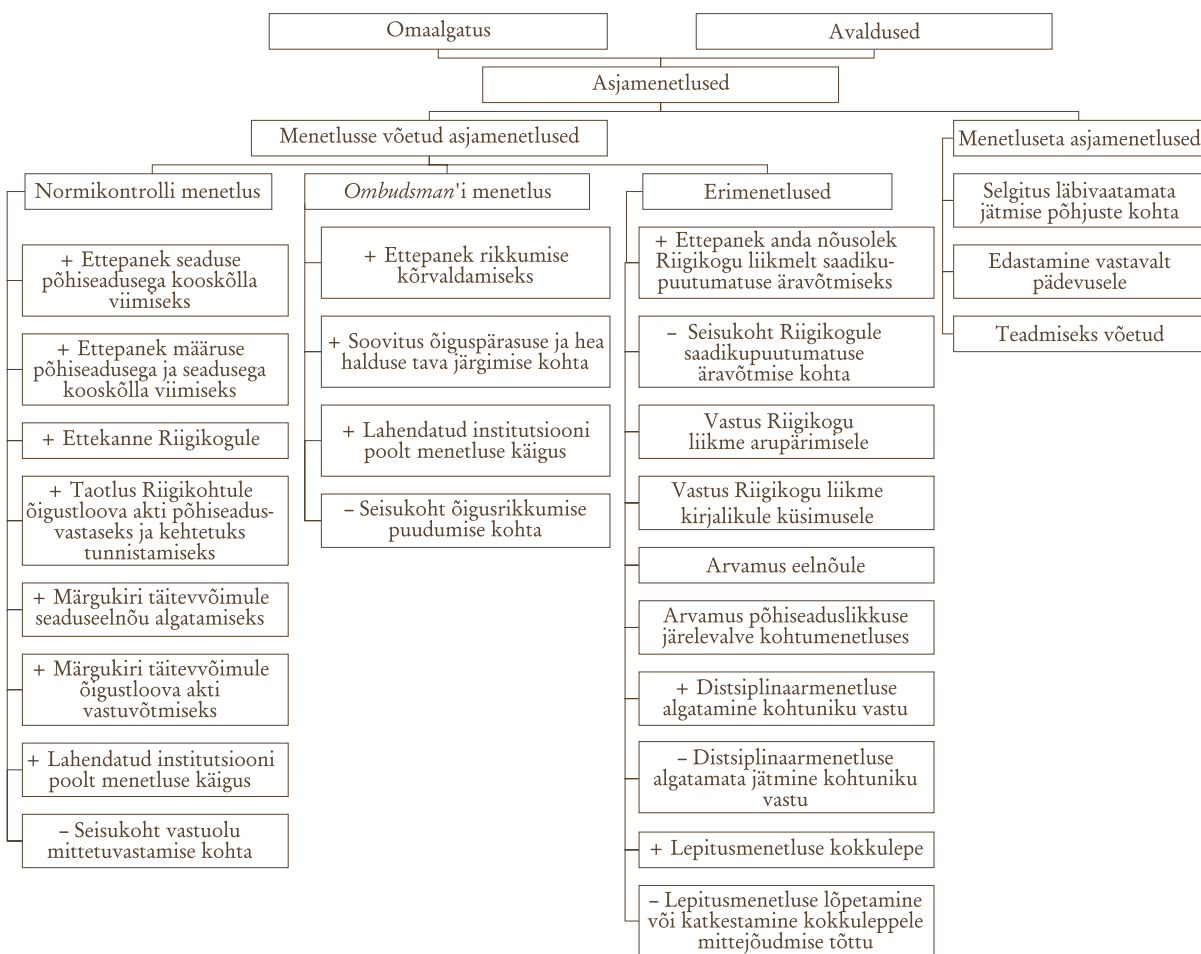
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

Erimenetlused liigitatakse menetluse tulemi järgi alljärgnevalt:

- o arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;
- o vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- o vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;
- o arvamus eelnõule;
- + ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus e äravõtmiseks ja tema kohta süüdistus-akti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatus e äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

Menetluse võtmata jäetud avalduste puhul liigitatakse menetluse tulemi järgmiselt:

- o selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- o edastamine vastavalt pädevusele;
- o teadmiseks võetud.



Joonis 2. Asjamenetluste jaotus ja menetluste tulemi

Aruandeaastal algatas õiguskantsler 2003 asjamenetlust, mis on 1,5% vähem kui 2009. aastal. Seisuga 01.02.2010 oli neist 1868 menetlust lõpetatud, 44 menetlust järelmenetluses ning 91 menetlust töös. Algatatud asjamenetlustest 480 korral toimus sisuline menetlus, 1523 asjas jäeti menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Omal algatusel toimus 75 asjamenetlust ning korraldati 42 kontrollkäiku.

Kui eelnevatel aastatel asjamenetluste arv sisuliste menetluste osas langes ning menetlusest asjamenetluste osas tõusis, siis 2010. aastal on mõnevõrra tõusnud nende menetluste arv, milles algatati sisuline järelevõetamine ning langenuid nende menetluste osakaal, milles sisulist menetlust ei toimunud. Võrreldes 2009. aastaga on veidi vähenenud omaalgatuslike menetluste osakaal ning sellest tulenevalt ka läbiviidud kontrollkäikude arv.

Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

	2006	2007	2008	2009	2010
Menetluse võetud asjamenetlusi	551 34,6%	474 27,2%	480 24,7%	449 22,1%	480 24%
sh normikontrolli menetlusi	207 13%	150 8,6%	151 7,8%	124 6,1%	168 8,4%
sh ombudsmani menetlusi	258 16,2%	252 14,5%	258 13,3%	231 11,4%	214 10,7%
sh erimenetlusi	86 5,4%	72 4,1%	71 3,7%	94 4,6%	98 4,9%
Menetlusest asjamenetlusi	1043 65,4 %	1266 72,8%	1464 75,3%	1584 77,9%	1523 76%
Asjamenetlusi kokku	1594	1740	1944	2033	2003
sh omaalgatuslike menetlusi	35 2,2 %	70 4%	66 3,5%	82 4%	75 3,7%
sh kontrollkäike	8	28	33	49	42

2. Asjamenetluste tulem

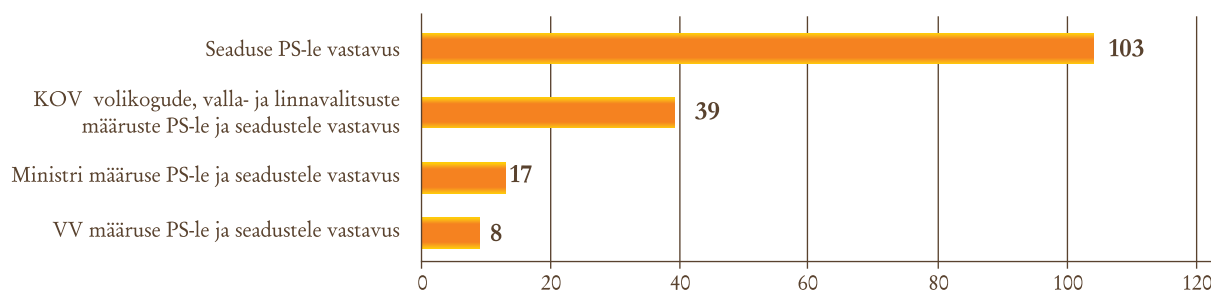
Asjamenetluste tulem näitab seda, milliste lahendusteni või toiminguteni õiguskantsler oma menetluste tulemusena jõudis. Algatatud menetluste ja tulemite arv ei ole täpselt vastavuses, kuna tulem saab olla üksnes lõppenud asjamenetlusel, samas kui asjamenetluste jaotus sisu järgi hõlmab kõiki aruandeaastal algatatud menetlusi.

2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatati 168 asjamenetlust, mis moodustab 8,4% asjamenetluste üldarvust ja 35% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 150 algatati isiku avalduse alusel ning 18 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevõetamine menetlustes kontrolliti:

- seaduste põhiseadusele vastavust (103 menetlust, neist 91 isiku avalduse alusel ning 12 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (8 menetlust, neist 7 isiku avalduse alusel ja 1 omal algatusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (17 menetlust, neist 14 isiku avalduse alusel ja 3 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (39 menetlust, neist 1 maavanema avalduse alusel ja 36 isiku avalduse alusel ja 2 omal algatusel);



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimise tulemusel jõudis õiguskantsler järgmiste tulemiteni:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (1);
- ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks (3);
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks (4);
- ettekanne Riigikogule (1);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (10);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (8);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (10);
- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (64).



Joonis 4. Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastati vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 22% juhtudest. 2009. aastal oli see näitaja 24%.

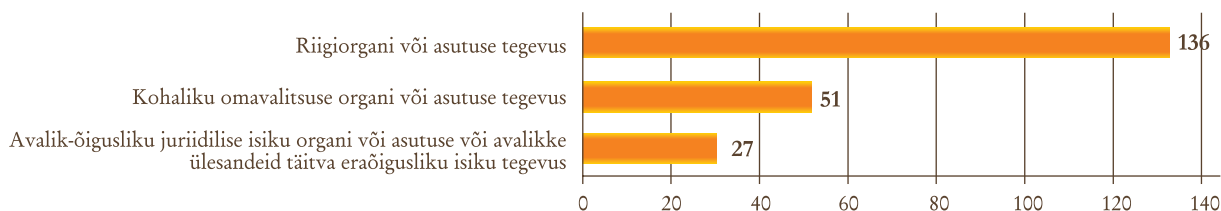
Võrreldes 2009. aastaga on langenud menetluste arv, kus vastuolu lahendati menetluse käigus vastustajaks oleva institutsiooni poolt.

2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrolliks algatati 214 menetlust, mis moodustab 10,7% asjamenetluste üldarvust ja 44,6% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 157 algatati isiku avalduse alusel ning 57 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

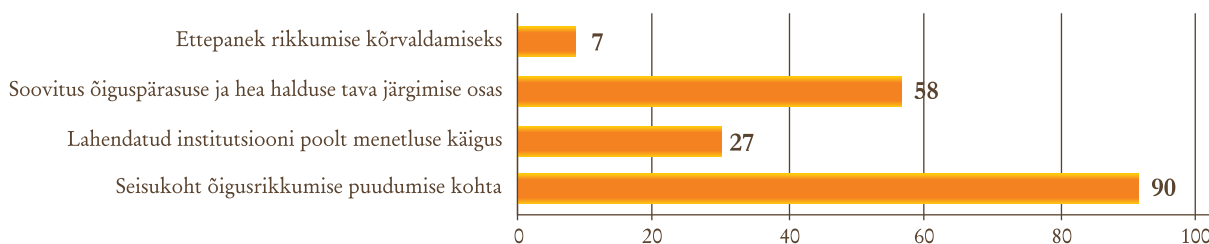
- riigiorgani või asutuse tegevust (136 menetlust, neist 106 isiku avalduse alusel ning 30 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (51 menetlust, neist 40 isiku avalduse alusel ning 11 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku tegevust (27 menetlust, neist 11 isiku avalduse alusel ning 16 omal algatusel).



Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

Järelevalve tulemused avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse üle:

- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (7);
- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (58);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (27);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (90).



Joonis 6. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste tulemid

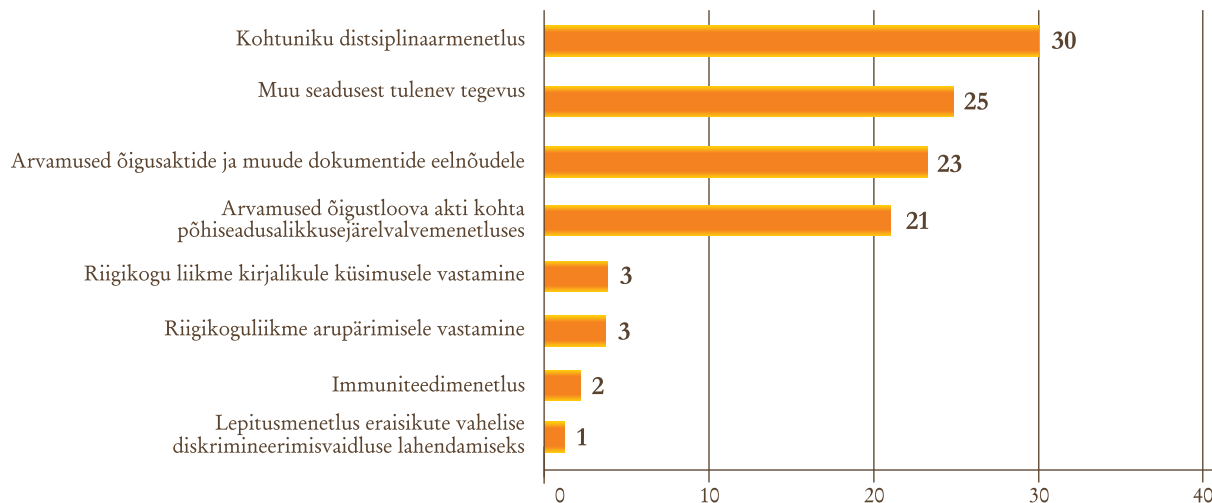
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastati hea halduse ja õiguspärasuse rikkumine 30,4% juhtudest. 2009. aastal oli see näitaja 42%.

2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 98 ehk 4,9% asjamenetluste üldarvust ja 20,4% sisuliste menetluste üldarvust, mis on enam-vähem samal tasemel 2009. aastaga.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (15 menetlust);
- Riigikogu liikme arupärimisele vastamise menetlus (3 menetlust);
- Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise menetlus (3 menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus ja kohtu muu tegevusega seonduv menetlus (30 menetlust);
- lepitusmenetlus eraisikute diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks (1 menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (21 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (25 menetlust).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Suurima osa ehk 30,6% erimenetlustest moodustavad aruandeaastal kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise ja kohtu muu tegevusega seonduvad menetlused.

Eraisikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks algatati aruandeaastal üks lepitusmenetlust, mis katkestati ühe osapoole soovimatuse tõttu lepitusmenetluses osaleda.

2010. aastal on 36% kasvanud kohtuniku distsiplinaarmenetluse ja kohtu muu tegevusega seonduvate menetluste arv¹⁶⁴. Erinevalt 2008 ja 2009. aastast, pidi õiguskantsler 2010. aastal omaalgatusliku menetluse raames pöörduma Riigikohtu poole distsiplinaarsüüdistusega. Lisaks edastas õiguskantsler kohtutele viis soovitusi kohtute töö parandamiseks, ühe märgukirja õigusliku regulatsiooni muutmiseks ning ühe ringkirja kohtutele.

2.4. Menetluse võtmata jäetud asjamenetlused

Õiguskantsler ei algata avalduse osas sisulist menetlust juhul, kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Sellisel juhul selgitatakse avaldajale, milline institutsioon või asutus antud küsimusega tegeleb. Sisulist menetlust ei algatata ka siis, kui avaldus on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või hea halduse tava rikkumine seisneb.

Õiguskantsleril puudub pädevus sekkuda ka siis, kui avaldusaluses asjas on jõustunud kohtuotsus, toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi nimetatud menetlusi dubleerida, kuna õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on tegemist petitsiooniorganiga, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit. Õiguskantsler lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole võimalik kasutada teisi õiguskaitsevahendeid. Kui isikul on võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus, siis on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

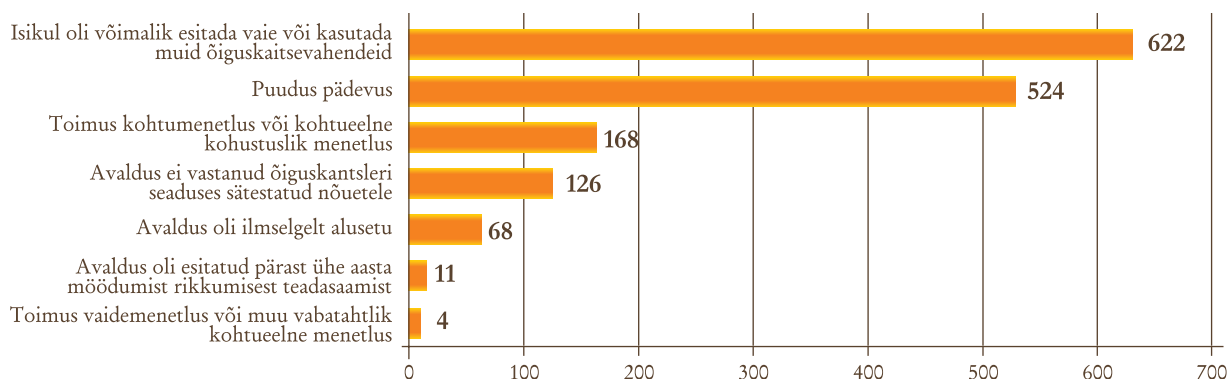
Õiguskantsler võib jätta avalduse alusel menetluse algatamata ka siis, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada ning sõltub juhtumi asjaoludest, näiteks sellest kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi jne.

2010. aastal jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata 1523 asjas, mis moodustab 76% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (622 menetlust);
- puudus pädevus (524 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (168 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (126 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (68 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamist (11 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (4 menetlust).

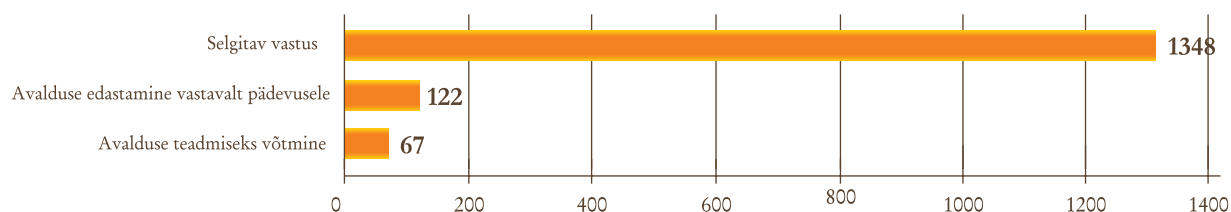
¹⁶⁴ Alates 2010. aastast muutus Õiguskantsleri Kantslei praktika kohtute ja kohtunike tegevust puudutavate asjamenetluste kohta andmete kogumise meetoodika. Varem kuulusid erimenetluste alla üksnes kohtuniku tegevusega seonduvad menetlused, kuid alates 2010. aastast ka kohtu muu tegevusega seonduvad menetlused. Sellest muudatusest on tingitud ka nimetatud menetluste arvu kasv.



Joonis 8. Avalduse menetluse võtmata jätmise põhjused

Menetlemata avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, seadusi ja teisi õigusakte. Avalduste põhjal tehtud toimingud 2010. aastal jagunesid järgnevalt:

- selgitav vastus (1348 menetlust);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (122 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (67 menetlust).



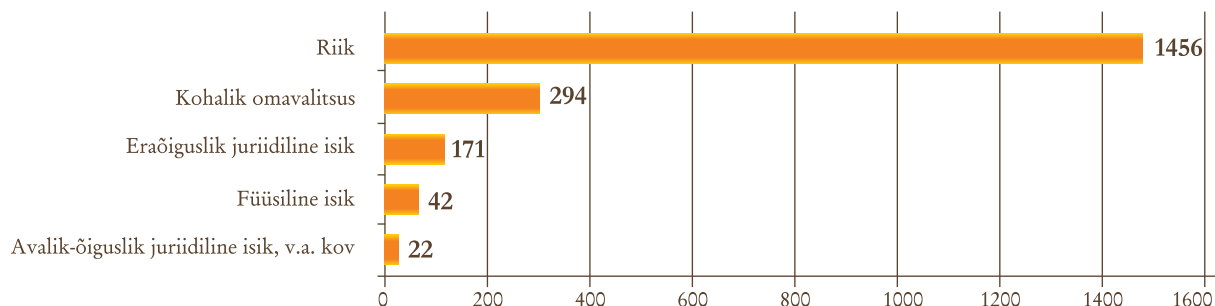
Joonis 9. Vastuste jaotus avalduse menetluse võtmata jätmise korral

Sarnaselt eelnevatele aastatele on peamiseks menetluse algatamata jätmise põhjusteks muude õiguskaitsevahendite kasutamise võimalikkus ja pädevuse puudumine. Võrreldes 2009. aastaga on langenud alusetute avalduste arv. Edastatud avalduste arv on võrreldes 2009. aastaga jäänud enam-vähem samasse suurusjärku.

3. Asjamenetluste jaotus vastutusalade järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik (1456 menetlust);
- kohalik omavalitsus (294 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (171 menetlust);
- füüsiline isik (42 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (22 menetlust);



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2010. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste lõikes on nähtav tabelites 2 ja 3. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitsusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati¹⁶⁵.

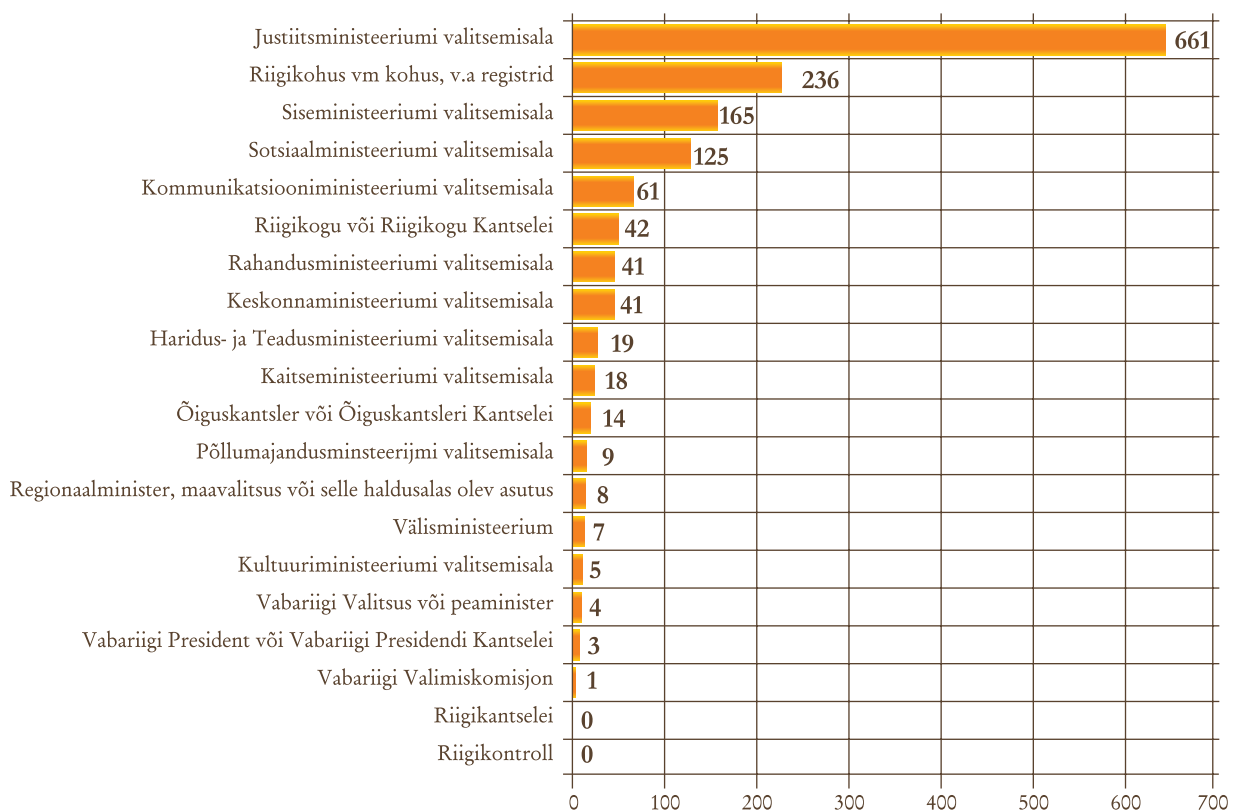
¹⁶⁵ Peamiselt seadusi käsitlevad normikontrolli menetlused.

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asja- menetlus- te üldarv	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õi- guspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jäetud
Riigikogu või Riigikogu Kantslei	42	20	1	0	22
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	236	45	0	2	191
Riigikontroll	0	0	0	0	0
Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantslei	3	1	0	0	2
Vabariigi Valitsus või peaminister	4	1	0	0	3
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantslei	14	1	0	0	13
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	19	3	1	1	16
Haridus- ja Teadusministeerium	18	2	1	0	16
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	1	1	0	1	0
Keeleinspeksioon	0	0	0	0	0
Justiitsministeeriumi valitsemisala	659	98	1	6	561
Justiitsministeerium	176	55	1	0	121
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	9	3	0	0	6
Advokatuur	7	2	0	0	5
Andmekaitse Inspeksioon	5	3	0	0	2
Harku Vangla	15	3	0	1	12
Murru Vangla	24	4	0	0	20
Tallinna Vangla	69	3	0	0	66
Tartu Vangla	144	9	0	2	135
Viru Vangla	112	12	0	3	100
Kohtutäiturid	56	2	0	0	54
Notarid	4	0	0	0	4
Pankrotihaldurid	5	0	0	0	5
Prokuratuur	33	2	0	0	31
Kaitseministeeriumi valitsemisala	18	16	0	6	2
Kaitseministeerium	5	3	0	1	2
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	13	13	0	5	0
Kaitseressursside Amet	0	0	0	0	0
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala	41	10	0	0	21
Keskkonnaministeerium	19	7	0	0	12

Asutus, organ, isik	Asja- menetlus- te üldarv	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õi- guspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jäetud
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	2	0	0	0	2
Keskkonnaamet	4	2	0	0	2
Keskkonnainspeksioon	0	0	0	0	0
Konkurentsiamet	3	1	0	0	2
Maa-amet	3	0	0	0	3
Kultuuriministeeriumi valitsemisala	5	1	0	0	4
Kultuuriministeerium	4	1	0	0	3
Kultuuriministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	1
Muinsuskaitseamet	0	0	0	0	0
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi valitsemisala	61	23	2	3	38
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	44	16	2	1	28
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
Lennuamet	1	0	0	0	1
Maanteeamet	7	5	0	2	2
Patendiamet	0	0	0	0	0
Tarbijakaitseamet	8	1	0	0	7
Tehnilise Järelevalve Amet	1	1	0	0	0
Veeteede Amet	0	0	0	0	0
Põllumajandusministeeriumi valitsemisala	9	4	0	0	5
Põllumajandusministeerium	5	2	0	0	3
Põllumajandusministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
PRIA	1	0	0	0	1
Põllumajandusamet	0	0	0	0	0
Veterinaar-ja Toiduamet	3	2	0	0	1
Rahandusministeeriumi valitsemisala	41	15	1	0	26
Rahandusministeerium	25	10	1	0	15
Rahandusministeeriumi hallatav asutus	0	0	0	0	0
Maksu ja Tolliamet	13	4	0	0	9
Riigihangete Amet	2	0	0	0	2
Statistikaamet	1	1	0	0	0
Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus	8	1	0	0	7
Siseministeeriumi valitsemisala	165	51	8	14	114

Asutus, organ, isik	Asja- menetlus- te üldarv	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õi- guspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jäetud
Siseministeerium	51	25	8	2	26
Siseministeeriumi hallatav asutus	3	0	0	0	3
Kaitsepolitseiamet	4	0	0	0	4
Politsei- ja Piirivalveamet	106	26	0	12	80
Päästeamet	1	0	0	0	1
Sotsiaalministeeriumi valitsemisala	125	41	2	6	84
Sotsiaalministeerium	72	31	2	2	41
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	3	1	0	0	2
Sotsiaalkindlustusamet	23	4	0	0	19
Terviseamet	17	4	0	3	13
Tööinspeksioon	8	1	0	1	7
Töötukassa	2	0	0	0	2
Ravimiamet	0	0	0	0	0
Välisministeerium	7	7	1	0	0
Riigikantselei	0	0	0	0	0
Riigikantselei hallatav asutus	0	0	0	0	0
Rahvusarhiiv	0	0	0	0	0
Vabariigi Valimiskomisjon	1	0	0	0	1



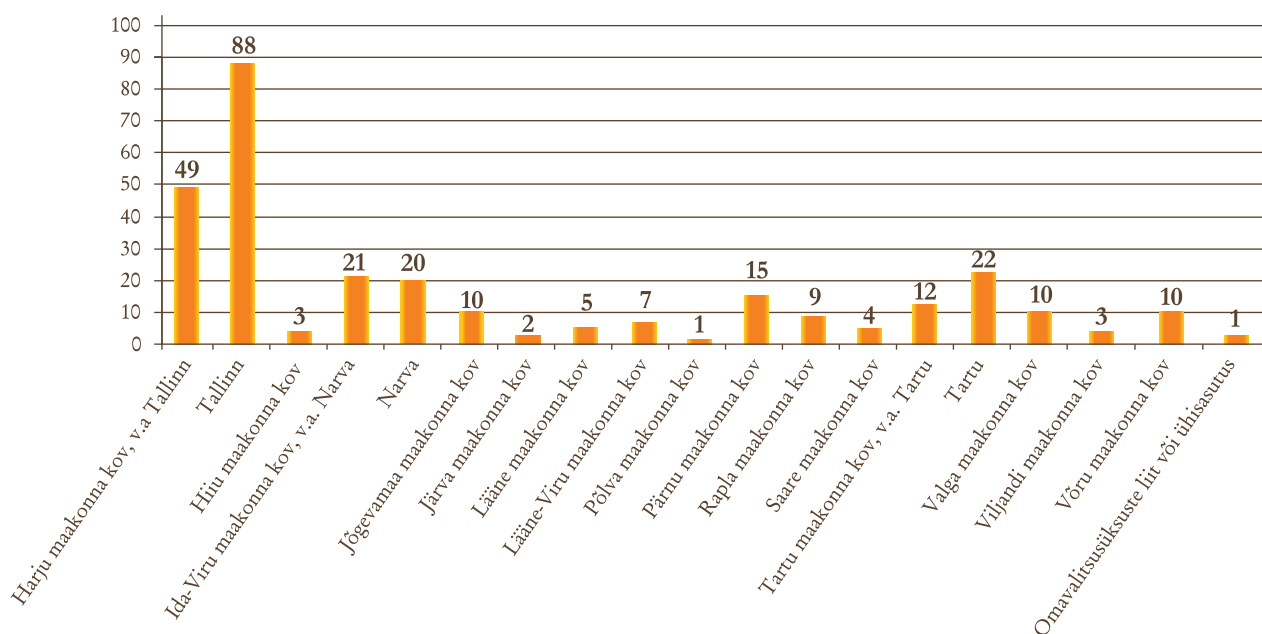
Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Sarnaselt eelnevate aastatega on endiselt kõige rohkem menetlusi Justiitsministeeriumi valitsemisalas, jäädes võrreldes 2009. aastaga enam vähem samaks. Suurem osa Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest menetlustest on endiselt seotud kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega (vt tabel 5) ning algatatud kinnipeetavate avalduste põhjal. Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest menetlustest 85% juhtudel sisulist menetlust ei algatatud, 2009. aastal oli see näitaja 84%.

Kui 2009. aastal suurenes kaitseministeeriumi valitsemisalas olev menetluste arv võrreldes varasemaga kaks korda, siis 2010. aastal on see taas oluliselt langenud. Jätkuvalt on suur kohtute tööd puudutavate menetluste arv, jäädes 2009. aastaga samal tasemele. Võrreldes 2009. aastaga on enim kasvanud majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate menetluste arv (33%) ja sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate menetluste arv (25%).

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Vastustaja kohaliku omavalitsuse tasandil	Asjamenetluste üldarv	Menetluste võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinn	49	21	1	2	28
Tallinn	88	26	2	4	62
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	3	0	0	0	3
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus, v.a Narva	21	6	0	0	15
Narva	20	7	0	2	13
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	10	4	1	1	6
Järva maakonna kohalik omavalitsus	2	1	0	0	1
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	5	0	0	0	5
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	7	1	0	0	6
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	1	0	0	0	1
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	15	6	0	0	9
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	9	4	0	1	5
Saare maakonna kohalik omavalitsus	4	0	0	0	4
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu linn	12	2	0	0	10
Tartu	22	4	0	1	18
Valga maakonna kohalik omavalitsus	10	2	0	2	8
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	3	1	0	0	2
Võru maakonna kohalik omavalitsus	10	2	0	1	8
Omavalitsusüksuste liit või ühisasutus	1	0	0	0	1



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Tabel 4 annab ülevaate normikontrolli- ja ombudsmani menetluste väljunditest kohaliku omavalitsuse tasandil konkreetsete omavalitsuste lõikes¹⁶⁶.

2010. aastal pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole kolme ettepanekuga määruse põhiseadusega kooskõlla viimiseks ja seitsme märgukirjaga õigustloova akti vastuvõtmiseks. Kahel juhul lahendas kohalik omavalitsus vastuolu menetluse käigus.

Kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimisel pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole ühe ettepanekuga, milles palus rikkumise kõrvaldada ja tegi 19 soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks. Kuuel juhul lahendati avalduslone küsimus kohaliku omavalitsuse poolt menetluse käigus.

Tabel 4. Normikontrolli ja ombudsmani menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil

Normikontrolli menetlused		
Ettepanek määruse põhiseadusega kooskõlla viimiseks		
1	Kiili Vallavolikogu	Kiili Vallavolikogu 22.06.2004 määruse nr 21 “Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu võtmise kord“ ja 22.06.2004 määruse nr 22 “Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitumise tasu arvutuse alused” vastuolu põhiseadusega
2	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalikogu 10.02.2005 määrusega nr 13 kehtestatud “Perekonna sissetulekust mittesõltuvate sotsiaaltoetuste maksmise kord” vastuolu põhiseadusega
3	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 “Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad” vastuolu põhiseadusega
Märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks		
1	Narva-Jõesuu Linnavalitsus	Puuduolevate ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses nimetatud rakendusaktide kehtestamiseks ning kehtestatud rakendusaktide vastuolu põhiseadusega

166 Tabel 4 Normikontrolli ja ombudsmani menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil sisaldab kõiki 2010. aastal kohalikele omavalitsustele edastatud õiguskantsleri seisukohti sh seisukohti, mis on antud varasematel aastatel algatatud asjamenetluste raames.

2	Tallinna Linnavalikogu	Tallinna Linnavalikogu 17.12.2009 määruse nr 42 "Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad" § 2, § 4 ning § 6 vastuolu põhiseadusega
3	Tallinna Linnavalikogu	Tallinna Linnavalikogu 28.01.2010 määruse nr 8 "Maamaksu tõusu hüvitamine pensionisaajatele 2010. aastal" vastuolu põhiseadusega
4	Tallinna Linnavalikogu	Tallinna Linnavalikogu 10.02.2005 määruse nr 11 "Maamaksuvabastuse taotlemise ja menetlemise kord" vastuolu põhiseadusega
5	Tallinna Linnavalikogu	Tallinna Linnavalikogu 03.03.2005 määruse nr 16 "Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine" vastuolu põhiseadusega
6	Tartu Linnavalikogu	Tartu Linnavalikogu 19.09.2002 määruse nr 120 "Koormise kehtestamine heakorra eeskirja täitmiseks" vastuolu põhiseadusega
7	Torma Vallavalikogu	Torma Vallavalikogu 23.09.2005. a määruse nr 50 "Soojusenergia piirhinna kooskõlastamise kord Torma vallas" vastuolu põhiseadusega

Lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus

1	Saku Vallavalikogu	Saku Vallavalikogu 08.02.2007 määrusega nr 2 kehtestatud "Lapsehoiu toetuse määramise ja maksmise ning lapsehoiuteenuse osutamise tingimused ja korra" § 3 vastuolu põhiseadusega
2	Rõngu Vallavalitsus	Rõngu Vallavalikogu 25.08.2005 määruse nr 20 "Rõngu valla ehitusmäärus" § 29 vastuolu põhiseadusega

Ombudsmanni menetlused

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks

1	Narva Linnavalitsus	Narva Linnavalitsuse tegevus eluasemeteenuse vajaduse hindamisel ja isikule eluruumi võimaldamisel
---	---------------------	--

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

1	Haapsalu Linnavalitsus	Haapsalu Linnavalitsuse tegevus sotsiaalteenuse osutamisel kodutute varjupaigas
2	Kuusalu Vallavalitsus	Kuusalu Vallavalitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel
3	Käru Vallavalitsus	Käru Vallavalitsuse tegevus avalikele dokumentidele juurdepääsu tagamisel ja haldusmenetluse läbiviimisel
4	Narva Linnavalitsus	Narva Linnavalitsuse tegevus tahtest olenematu ravi kohaldamise menetluse läbiviimisel
5	Narva Linnavalitsus	Narva Linnavalitsuse tegevus avalikele dokumentidele juurdepääsu tagamisel, andmekaitse nõuete täitmisel ja eluasemeteenuse osutamisel
6	Otepää Vallavalitsus	Otepää Vallavalitsuse tegevus detailplaneeringu menetlemisel
7	Otepää Vallavalitsus	Otepää Vallavalitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
8	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus avaliku koosoleku registreerimisel
9	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus pikapäevarühma tasu kehtestamisel
10	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus öömajateenuse osutamise kohustuse üle andmisel eraõiguslikule isikule
11	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus sotsiaalteenuse osutamisel kodutute varjupaigas
12	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel
13	Lasnamäe Linnaosa Valitsus	Lasnamäe Linnaosa Valitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel ja haldusakti vorminõuete järgimisel
14	Põhja-Tallinna Linnaosa Valitsus	Põhja-Tallinna Valitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel

15	Tartu Linnavalitsus	Tartu Linnavalitsuse tegevus lapse vanematest eraldamisel
16	Viimsi Vallavalitsus	Viimsi Vallavalitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel
17	Võhma Linnavalitsus	Võhma Linnavalitsuse tegevus vabaõhuürituste korraldamisel
18	Võru Linnavalitsus	Võru Linnavalitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel
19	Võru Vallavalitsus	Võru Vallavalitsuse tegevus ehitusjärelevalve teostamisel

Lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus

1	Jõelähtme Vallavalitsus	Jõelähtme Vallavalitsuse tegevus isiku erastamismenetluse käigust teavitamisel
2	Rae Vallavalitsus	Rae Vallavalitsuse tegevus lasteaiakoha tagamisel
3	Rakvere Linnavalitsus	Rakvere Linnavalitsuse tegevus sissesõiduloa väljastamisel
4	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus viivistasu otsuste menetlemisel
5	Põhja-Tallinna Valitsus	Põhja-Tallinna Valitsuse tegevus vanemaliku hoolitsuseta laste õiguste kaitsmisel
6	Tartu Linnavalitsus	Tartu Linnavalitsuse tegevus sotsiaaleluruumis elamisväärse keskkonna tagamisel

4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2010. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse- ja vangistusõigusega seonduvalt. Endiselt on teistest valdkondadest oluliselt rohkem asjamenetlusi ka sotsiaalhoolekandeõigusega seonduvates küsimustes (kasv võrreldes 2009. aastaga 17%) ja kriminaal- ja väärteo kohtumenetluse küsimustes.

Võrreldes 2009. aastaga on peaaegu poole rohkem menetlusi energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõiguse küsimustes. Kolmandiku võrra on suurenenud kohtueelset kriminaalmenetlust ja sotsiaalkindlustust puudutavate menetluste arv.

Kui 2009. aastal oli võrreldes varasemaga politsei ja korrakaitseõigust puudutavaid menetlusi poole rohkem, siis 2010. aastal on see arv kolmandiku võrra langenud.

Enim on langenud majandushaldus, kaubandushalduse ja konkurentsioiguse, äriühingu, pankroti ja krediidiasutusteõiguse ning keskkonnaõigusega seotud asjamenetluste arv.

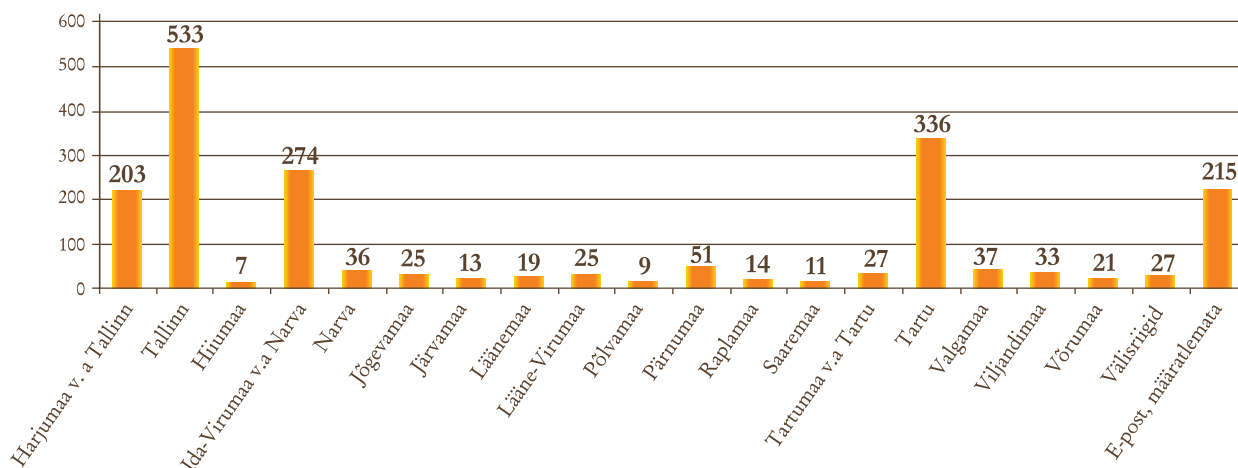
Tabel 5. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	474
Sotsiaalhoolekandeõigus	124
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	100
Kohtueelne kriminaalmenetlus	78
Täitemenetluse õigus	72
Võlaõigus	71
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms.)	60
Sotsiaalkindlustusõigus	60
Tsiviilkohtumenetluse õigus	57
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	55

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Terviseõigus	54
Haridus ja teadusõigus	48
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	47
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	46
Muu avalik õigus	46
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	40
Mittetulundusühingu ja sihtasutuseõigus	39
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	39
Perekonnaõigus	37
Keskkonnaõigus	32
Liikluskorraldusõigus	28
Omandireformiõigus	28
Kodakondsus-, migratsiooniõigus	27
Ehitus- ja planeerimisõigus	26
Riigikorraldusõigus	25
Avalik teenistus	23
Politsei ja korrakaitseõigus	23
Riigi õigusabi	21
Transpordi- ja teedeõigus	21
Halduskohtumenetluse õigus	20
Äriühingu, pankroti ja krediitiasutusteõigus	20
Omandiõigus, sealhulgas intellektuaalse omandi õigus	19
Väärteomenetlus	18
Riigikaitseõigus	17
Valimis ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	14
Tarbijakaitseõigus	10
Muu eraõigus	9
Rahvusvaheline õigus	9
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigu	7
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	6
Pärimisõigus	6
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsioigus	5
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	4
Keeleõigus	3
Materiaalne karistusõigus	3
Muinsuskaitseõigus	3
Notariõigus	3

5. Asjamenetlused regioonide lõikes

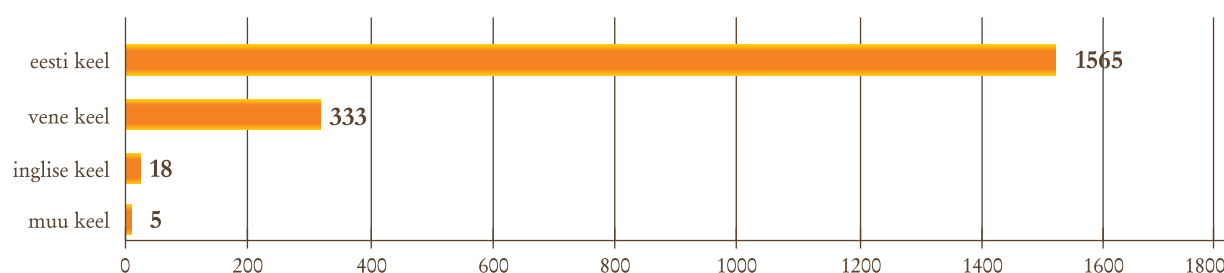
Nagu eelnevatel aastatel on ka 2009. aastal enim pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi suurimast linnadest Tallinnast (533 menetlust) ja Tartust (336 menetlust). Tallinnast esitatud avalduste alusel algatatud menetluste arv on võrreldes 2009. aastaga 90 võrra langenud, Tartust esitatud avalduste alusel algatatud menetluste arv on jäänud enam-vähem samasse suurusjärku, kasvades 14 võrra. Maakondadest on endiselt suurima menetluste arvuga Ida-Virumaa ja Harjumaa. Ida-Virumaalt esitatud avalduste põhjal algatati 274 menetlust, millele järgnes Harjumaa 203 menetlusega. Endiselt on kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (7 menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 27 asja, mis on üle poole rohkem kui 2009 aastal. Enamike piirkondade puhul jäi ajamenetluste arv 2009. aastaga samasse suurusjärku.



Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

6. Asjamenetluste keel

Avaldused on endiselt valdavalt eestikeelsed. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1565 asjamenetlust ehk 78,1% menetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 333 ehk 16,6% menetluste üldarvust, mida on natukene vähem kui 2009. aastal. Muudes võõrkeeltes esitatud avalduste alusel algatatud menetluste arv on endiselt väga väike, moodustades vaid 0,2% kõigist asjamenetlustest.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on pädevus korraldada kontrollkäike järelevalvestesse asutustesse. Sellest tulenevalt on õiguskantsleril õigus teha kontrollkäike näiteks vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, lastekodusse ja noortekodusse.

Kontrollkäigud liigituvad korralisteks ja erakorralisteks. Korralised kontrollkäigud määratakse kindlaks Õiguskantsleri Kantslei aasta tegevusplaanis ja nende toimumisest teavitatakse järelevalvest asutust ette. Erakorralised kontrollkäigud ei kajastu aastaplaanis. Nendest järelevalvest ette teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Kuna alates 18.02.2007 on õiguskantsler ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimvääriskust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll (inglisekeelne lühend: OPCAT) artiklis 3 sätestatu järgi riigi ennetusasutus, siis on kontrollkäikude objektiks lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõik teised asutused, kus võidakse piirata isikute vabadust.

Kontrollkäigud jagunevad kolmeks selle põhjal, millist asutust kontrollitakse:

- kinniste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad tahtevastasel ja kus viibivate isikute vabadust võidakse piirata (OPCAT-i asutused);
- lahtiste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad vaba tahte alusel (koolid, lastekodud);
- ametiasutuste kontrollimine – valitsusasutused või kohaliku omavalitsuse asutused, kus kontrollitakse hea halduse tava järgimist.

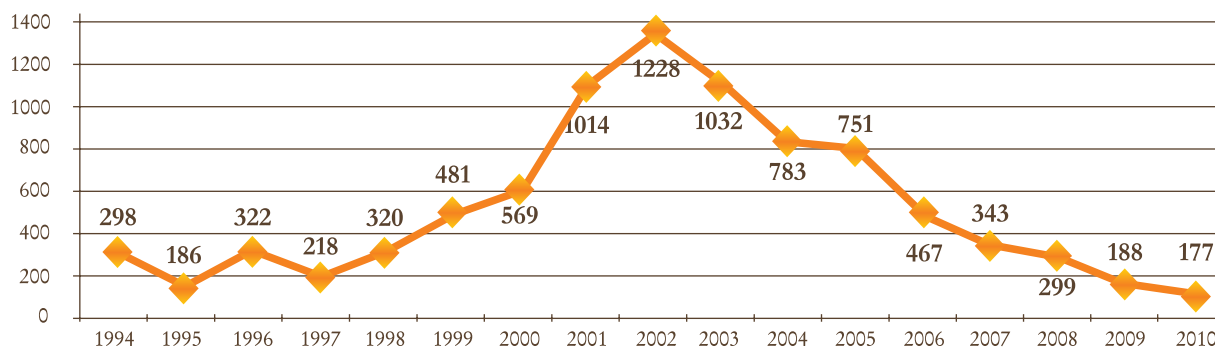
Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 42 kontrollkäiku, neist 27 kinnistesse asutustesse, 6 lahtistesse asutustesse ja 9 ametiasutustesse. Erakorralisi kontrollkäike oli 13, neist kõik kinniste asutuste kontrollimiseks. OPCAT-i asutuste kontrollimiseks läbiviidud kontrollkäikude arv on võrreldes 2009. aastaga pisut suurenenud, lahtistest asutuste kontrollkäikude arv aga oluliselt langenud.

Tabel 6. Õiguskantsleri poolt läbi viidud kontrollkäigud

	2007	2008	2009	2010
kontrollkäigud kinnistesse asutustesse (OPCAT)	18	19	25	27
kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	5	10	17	6
kontrollkäigud ametiasutustesse	5	4	7	9
kontrollkäigud kokku	28	33	49	42
neist erakorralised kontrollkäigud	6	8	4	13

8. Isikute vastuvõtt

2010. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõtul kokku 177 isikut, mida on kümnekonna võrra vähem kui 2009. aastal.



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 1994–2010

Kuna õiguskantsleri vastuvõtule registreerunuid on aasta aastalt üha vähem, siis puudub vajadus piirkondlike vastuvõttude korraldamiseks ning isikute probleemid leiavad üha sagedamini lahenduse telefoni teel. 2010. aastal käis kõige rohkem isikuid vastuvõttudel Tallinnast ja Harjumaalt (vastavalt 144 ja 15 isikut).

Lisaks tavapärasele isikute vastuvõtule toimus õiguskantsleri vastuvõtt Narva Linnavalitsuses Ida-Virumaale korraldatud kontrollkäigu raames, kus käis vastuvõtul 9 isikut.

Vastuvõttudel küsiti teistest enam kohtueelse kriminaalmenetlusega seotud küsimusi (17 isikut), järgnesid terviseõigust, tsiviilkohtumenetlust ja võlaõigust puudutavad küsimused (kõigil juhtudel 15 isikut), muu avaliku õiguse (11 isikut), täitemenetluse (9 isikut), mittetulundusühingu ja sihtasutuseõiguse (7 isikut) ning riigi õigusabi ja sotsiaalhoolekandeõigusega seotud küsimused (mõlemal juhul 6 isikut).

Võrreldes 2009. aastaga on terviseõigust puudutavates küsimustes õiguskantsleri vastuvõtule pöördunud isikute arv rohkem kui kahekordistunud.

Peamiselt vajasid vastuvõtule tulnud isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

9. Kokkuvõte

Esmakordselt viimase nelja aasta jooksul on õiguskantslerile esitatud avalduste hulk langenud. Aruandeaastal pöörduti õiguskantsleri poole 2430 avaldusega, mida on võrreldes eelneva aastaga 11% vähem. 2010. aastal algatas õiguskantsler kokku 2003 asjamenetlust, mida on enam-vähem sama palju kui eelmisel aastal. Kasvanud on nende menetluste arv, mille raames algatas õiguskantsler sisulise järelevamenetluse. Muutunud on aga normikontrolli ja *ombudsman*'i menetluste suhe. Nimelt kui varasemalt oli normikontrolli menetlusi umbes poole vähem kui *ombudsman*'i menetlusi, siis 2010. aastal on see suhe tasakaalustunud. Erimenetluste osakaal sisuliste menetluste osas on jäänud samale tasemele. Pisut on langenud omaalgatuse korras algatatud asjamenetluste, sh läbiviidud kontrollkäikude arv.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 37 korral (mis moodustab 22% normikontrolli menetluste koguarvust), neist 10 juhul lahendati küsimus institutsiooni poolt menetluse käigus. *Ombudsman*'i menetluste puhul tuvastas õiguskantsler hea halduse tava ja õiguspärasuse rikkumise kokku 92 juhul (mis moodustab 30,4% ombudsmani menetluste koguarvust), neist 27 juhul lahendati küsimus institutsiooni poolt menetluse käigus. Võrreldes 2009. aastaga on selliste menetluste arv, mille käigus tuvastati vastuolu või rikkumine, pisut langenud nii normikontrolli, kui *ombudsman*'i menetluste puhul. Institutsiooni poolt menetluse käigus lahendatud menetluste arv on normikontrolli menetluste puhul võrreldes eelneva aastaga langenud, *ombudsman*'i menetluste puhul aga oluliselt tõusnud.

Kõige rohkem asjamenetlusi algatati endiselt kinnipeetavate avalduste alusel Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda puudutavate küsimuste lahendamiseks, millest enamikul juhtudest (85%) sisulist järelevamenetlust ei algatatud. Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus on sarnaselt eelnevate aastatega need valdkonnad, millega seoses algatati 2010. aastal suurem osa menetlustest ehk peaaegu 24% asjamenetluste koguarvust. Võrreldes 2009. aastaga on peaaegu poole rohkem menetlusi energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsioonioiguse küsimustes. Kolmandiku võrra on suurenenud kohtueelset kriminaalmenetlust ja sotsiaalkindlustust puudutavate menetluste arv.

Regionaalses löikes algatati kõige rohkem asjamenetlusi taaskord Tallinnast ja Tartust esitatud avalduste alusel. Maakondadest on asjamenetluste arvu poolest endiselt esimesel kohal Ida-Virumaa, kust laekunud avalduste alusel algatatud menetlustest kolmandik on seotud Viru vangla tegevusega.

Eestikeelsete avalduste alusel algatatud asjamenetluste osakaal on taas pisut tõusnud ning moodustab 78,1% asjamenetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetluste arv on sellest tulenevalt taas langenud, moodustades 16,6% asjamenetluste koguarvust.

Kontrollkäike viidi 2010. aastal läbi natuke vähem kui 2009. aastal, aruandeaastal toimus 42 kontrollkäiku, neist 27 OPCAT asutuste kontrollimiseks, 6 lahtiste asutuste kontrollimiseks ning 9 ametiasutuste kontrollimiseks.

2010. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõttudel 177 isikut. Vastuvõttudel küsiti nõu peamiselt kohtueelse kriminaalmenetluse, terviseõiguse, tsiviilkohtumenetluse ja võlaõigusega seonduvates küsimustes.

6. OSA

ÓIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS

I. ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantselei (edaspidi Kantselei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantselei korraldab õiguskantslerile põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannete täitmist. Kantselei nõustab ja abistab õiguskantslerit ametiülesannete täitmisel, korraldab õiguskantsleri asjaajamist, tehnilist teenindamist, arendustööd ning riigisest ja -välist suhtlemist. Kantselei juht on õiguskantsler.

1. Struktuur

Kantselei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitjat-nõunikku, direktor ning neli osakonda – üldosakond ja kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministriumide valitsemisalad. Igat osakonda juhib osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik.

Esimese osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad.

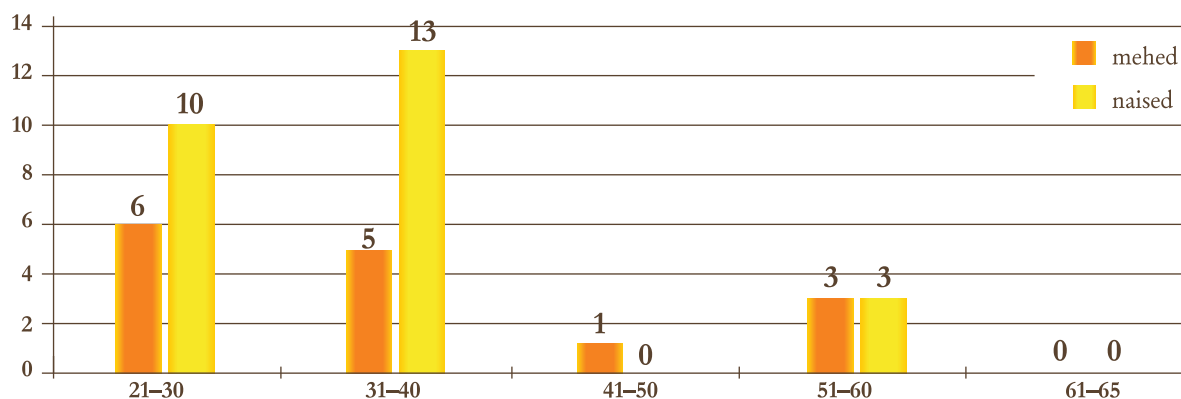
Teise osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfellita ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

Üldosakond korraldab kantselei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarvevahendite sihipärast kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, avalikku- ja rahvusvahelist suhtlust, personali- ja koolitustegevust ning kantselei asjaajamist.

2. Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantselei struktuuris oli 31.12.2010 seisuga kokku 42 ametikohta, millest 41 ametikohta oli täidetud, neist kahel oli teenistussuhe peatatud. Kantseleis töötas kokku 26 naist ja 15 meest. Täidetud ametikohtadest 34 on kõrgemad ametnikud ning 7 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis kokku 31 ja tugifunktsiooni 10 ametnikku. Kantselei ametnike keskmine vanus oli 35 aastat. Noorim ametnik oli 25. aastane ning vanim 60. aastane.



Joonis 16. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2010

Kantselei töötajast oli 41 ametnikul kõrgharidus, neist magistrakraad (sh magistrakraadiga võrdsustatud bakalaureusekraad) 26 ametnikul ning doktorikraad kolmel ametnikul. 2010. aastal jätkas oma õpinguid tasemeõppes 10 ametnikku.

3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 7. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne kroonides seisuga 31.12.2010

	Eelarve	Täitmine
KULUD		
<i>Tegevuskulud</i>	24 817 299	24 506 945
Personalikulu	18 625 940	18 625 939
Töötasud	13 820 000	13 820 000
Erisoodustused	45 433	45 432
Tööjõukulu maksud	4 760 507	4 760 507
Majandamiskulu	6 191 359	5 881 006
Admin kulud	955 259	648 463
Uurimis- ja arend kulud	10 000	9 600
Lähetuskulud	143 000	142 255
Koolituskulud	308 000	307 684
Kinnistute kulud	3 321 100	3 321 067
Sõidukite majand kulud	153 000	152 975
IT kulud	1 262 000	1 261 208
Inventari majand kulud	23 000	22 245
Med kulud	12 000	11 410
Spordikulud	4 000	4 098
<i>Sihtotstarbelised eraldised</i>		
Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud	15 000	8 136
<i>Toetused</i>		
Toetus Hollandi saatkonnalt	23 960	13 272
Koolitus projektid, õppereisid	324 087	324 087
<i>Õppelaenu kustutamine</i>		
õppelaenu põhiosa	96 538	96 538
õppelaenu maksud	65 988	65 986
<i>Kulud kokku (kõik allikad)</i>	25 132 483	25 014 964

II. AVALIKUD SUHTED

1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted

Kuigi õiguskantsleril on võimalus juhul, kui õigustloova akti andja ei täida õiguskantsleri ettepanekut viia akt põhiseadusega kooskõlla, pöörduda Riigikohtusse selle akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks, on Riigikohtusse pöördumine siiski erandlik abinõu õiguskantsleri ettepaneku täitmiseks. Õiguskantsleri *ombudsmani* menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, mis on täitmiseks soovituslik. Seega võib öelda, et õiguskantsleril ei ole otseseid sunnivahendeid oma seisukohtade täitmisele pööramiseks ning õiguskantsler on edukas eelkõige siis, kui valdav osa tema ettekirjutustest täidetakse kontrollitavatega arvamustevahetuses ja koostöös. Siin on määrava tähtsusega õiguskantsleri autoriteet ja usaldusväärsus. Usaldusväärsus ja autoriteet on aga õiguskantsleri põhitöö kõrval olulisel määral saavutatav läbi suhtekorralduse ja partneritega koostöö, läbi mõjuvate ja kaalukate ning vajaliku sagedusega esinemiste avalikkuse ees ja ajakirjanduses. Ilma avalikkust õiguskantsleri tegevusest ja seisukohtadest läbimõeldult ja tasakaalukalt informeerimata ei saavuta õiguskantsler piisavalt oma töö eesmärki – riigi toimimise põhiseaduspärasust.

Seoses õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesandega tegeleda isikute subjektiivsete põhiõiguste kaitsega on äärmiselt oluline kasvatada iga ühiskonnaliikme teadlikkust tema põhiõigustest ja -vabadustest ning võimalustest oma põhiõigusi kaitsta. Ühiskonnaliikmete õigusteadlikkuse tõstmiseks on vajalik õiguskantsleri suhtlemine avalikkusega ning esinemine meedias.

Alates 2007. aastast on õiguskantsler uue ülesandena riigi ennetusasutus piinamise ning muu julma, eba-inimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastases tegevuses. Inimväärikust alandava kohtlemise ennetamiseks ja rikkumiste vähendamiseks on oluline teadlik ja nii laiemale avalikkusele kui ka sihtrühmadele suunatud teavitustöö.

Avalikustamist kui kaudset sunnivahendit õiguskantsleri seisukohtade täitmiseks on silmas pidanud ka seadusandja, sätestades õiguskantsleri seaduses võimaluse pöörduda ajakirjanduse poole – õiguskantsler võib oma soovitusest või ettepanekust ning selle täitmisest või mittetäitmisest informeerida avalikkust. Vastavalt menetluse tulemustele kaalub õiguskantsler igal konkreetsel juhul avalikustamise vajadust ja stiili.

Õiguskantsler kujundab teadlikult oma avalike suhete strateegiat ja taktikat ning paneb olulist rõhku õiguskantsleri institutsioonile kui kontrolliasutusele sobivale konservatiivsele avalike suhete laadile. Õiguskantsler võtab avalikkuse ees sõna eelkõige tema pädevusest tulenevatel põhjendatud puhkudel ning menetlusest tuleneva õiguslikult põhistatud seisukoha olemasolul. Õiguskantsleri sõnum on tasakaalukas ja objektiivne ning õiguslikult täpne, selge ja arusaadav.

Õiguskantsleri avalike suhete eesmärgid võib olulisemas kokku võtta järgnevalt:

- isikute põhiseaduse nõuetest, põhiõigustest ja -vabadustest ning oma õiguste kaitsmise võimalustest teavitamine;
- õiguskantsleri pädevuse ja tegevuse selgitamine ja teadvustamine;
- põhiõiguste kaitse, õiguskorra ja õigusloome põhiseadusele vastavuse parandamine;
- alandava kohtlemise ennetamine ja vähendamine;
- õiguskantsleri autoriteedi ja usaldusvääruse tõstmine;
- õiguskantsleri seisukohtade paremale täitmisele mõjutamine;
- sotsiaalse kindlustunde, riigi ja kodaniku vahelise usalduse ning õigluse suurendamine;
- väärtushinnangute ja põhiseaduskultuuri arendamine;
- demokraatia eest seismine.

Suhtekorralduse hindamisel on üks näitaja institutsiooni maine ja usaldusväärsus ühiskonnas. Turu-uuringute AS-i küsitlustulemuste põhjal on õiguskantsleri usaldusreiting 2010. aastal olnud stabiilne, ulatudes 68-73 %-ni elanikkonnast.

2. Meediasuhted

2.1. Artiklid ja arvamused

- I. Teder. Poliitilist kultuuri tuleb väetada tõesõnumiga. – Postimees 27.01.2010.
- I. Teder. Mängud põhiseadusega. – Postimees 23.04.2010.
- I. Teder. Nõukogudest, emotsioonitult. – Äripäev 03.05.2010.
- M. Amos. Surm kui kokkuhoid riigile. – Postimees 04.06.2010.
- I. Teder. Põhiseadus ei pärsi piiriületust. – Postimees 22.06.2010.
- I. Teder. Põhiseadus ja piiri ületamine. – Postimees venekeelne 28.06.2010.
- N. Parrest. Väärkohtlemine on ka tänase Eesti mure. – Maaleht.ee 26.06.2010.
- I. Teder. *Конституционный патриотизм вместо национального. Может ли это нас объединить?* – Den za Dnjom 30.07.2010.
- M. Amos. „Vaimuhaiged tuleb kinni nabida!“ – Eesti Päevaleht.ee 22.09.2010.
- I. Teder. Majandusest, kohtusüsteemist ja põhiseaduspatriotismist. – Pärnu Postimees 29.09.2010.
- L. Mälksoo. Rahvusvaheline õigus Venemaa Föderatsiooni välispoliitilistes dokumentides. – Diplomaatia nr 7/8 (83/84) august 2010.

2.2. Intervjuud ja persoonilood

- 17.02. Äripäeva eriväljaanne Gentleman, persoonilugu õiguskantsler Indrek Tederist “Õiguse ja õigluse kaaluja”, toimetaja juhtkiri “Õigete valikute keeruline kunst” ning kaanekujundus “Indrek Teder – otsustav lüli”
- 28.09. Postimees, esilehekülj foto ja teematsitaatidega “Indrek Teder: Riiki on juhitud katse-eksituse meetodil” ning kaheküljeline eksklusiivintervjuu “Teder: Eesti maksab kärbete eest ränka hinda”
- 03.11. Postimees.ee, 4.11. Postimees venekeelne, intervjuu õiguskantsleri vanem nõuniku Igor Aljošiniga “Õiguskantsler saab vanadekodudest keskmiselt sada kaebust aastas”.

Telekanalitele andis Indrek Teder aasta jooksul 30 intervjuud erinevatel teemadel. Õiguskantsleri nõunik Igor Aljošin esines ning andis raadiointervjuusid õiguskantsleri Ida-Virumaa visiidi pressibriifingul.

Raadioprogrammidele andis Indrek Teder aasta jooksul 28 intervjuud erinevatel teemadel. Indrek Teder esines ERR Vikerraadio otsesaates “Reporteritund” õiguskantsleri aastaülevaate teemadel, osales Raadio Kuku saates “Vanamehed kolmandal” teemal Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingute nõukogusse ning andis pikema intervjuu põhiseaduspatriotismi ja kodakondsuse teemadel ERR Raadio 4 saate-sarjale “*Semeinõi sovet*”. Õiguskantsleri Kantselei direktor Alo Heinsalu osales Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena Raadio Kuku saates Raadioekspress erakonnaseaduse muudatuste ja erakondade rahastamise kontrolli teemadel. Õiguskantsleri nõunik Igor Aljošin esines ning andis teleintervjuusid õiguskantsleri Ida-Virumaa visiidi pressibriifingul.

2.3. Kaastööd valdkonna- ja erialaväljaannetele

- M. Amos. Eesti jaoks Euroopa Liidu suremuse atlasest midagi rõõmustavat pole. – Meditsiiniuudised 26.01.2010.
- M. Amos. Kividega surnuksloopimisele on alternatiive. – Meditsiiniuudised 09.03.2010.
- M. Amos. Psühhiaatrilise teenuse pakkumine lastele on ebapiisav. – Meditsiiniuudised 01.06.2010.
- M. Amos. EIK hinnangust psühhiaatriahaiglas kinnipidamisest. – Meditsiiniuudised 02.06.2010.
- A. Aru. Erikool – kasvatus- või karistusasutus? – Märka Last/kevad 2010.
- R. Sults. Kaitsevälase õigused ja kohustused said selge õigusliku aluse. – Sõdurileht nr 33 (320), 19.07.2010.
- M. Amos. Peavarju tagamisest abivajajatele. – Sotsiaaltöö, august 2010.
- M. Amos. Õiguskantsler väisas Narva haigla psühhiaatriaosakonda. – Meditsiiniuudised 21.12.2010.

- K. Albi, J. Laidvee, Ü.–M. Papp, M.–L. Sepper. Soolise võrdõiguslikkuse seadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura, 2010.
- K. Albi, M.–L. Sepper. Mitmene diskrimineerimine – mõistest õigusliku raamistiku ja õiguskaitsse küsimusteni. – Artiklite kogumik "Teel tasakaalustatud ühiskonda II", Tallinn, Sotsiaalministeerium, 2010.
- A. Aru. *Estonia's choices in the establishment of a children's ombudsman. – European Ombudsmen Newsletter* nr 14 (2010).
- M. Amos. *The right to shelter of homeless people. – European ombudsman Newsletter* nr 15 (2010).
- M. Ernits. Artikkel presentatsioonist EL liikmesriikide ja kandidaatriikide ombudsmanide seitsmendal seminaril "Migration and its impact on the work of ombudsmen". – Väljaanne "Migration and its impact on the work of ombudsman. Paphos, Cyprus, 5.–7. April 2009", Luxembourg 2010.
- N. Parrest. Artikkel ettekandest väärkohtlemise ennetusasutuste 2009. a konverentsil Strasbourgis. – Kogumik "New partnership for torture prevention in Europe. Proceedings of the conference. Strasbourg, 6. November 2009" 2010.

M. Amos saatis aastaringselt Eesti õiguskantsleri tõlkeuudiseid ja -materjale ombudsmanide virtuaalsele ajalehele Ombudsman Daily News, mida külastavad ombudsmanide sidusvõrgu liikmed nii Euroopa Liidust kui ka väljastpoolt Euroopat.

M. Amos avaldas regulaarselt tervishoiualaseid tõlkeuudiseid ja -artikleid rahvusvahelistest portaalidest ja väljaannetest ajalehe Meditsiiniuudised paberväljaandes ning online-portaalis.

3. Üritused ja koostöö

3.1. Õiguskantsleri koolitusprojekt politseiametnikele

Õiguskantsler korraldas 2010. aastal koolitusprojekti politseinikele, täpsemalt korrakaitsebüroo ametnikele, kes tegelevad arestimajas kinni peetud isikute, sh kainenemisele paigutatute järelevalvega. Koolitusprojekti eesmärk oli tutvustada väärkohtlemise olemust (sh asjakohaseid rahvusvahelisi dokumente), õiguskantsleri pädevust ja tegevuspraktikat väärkohtlemise ennetamisel ning konkreetsemalt mõningaid probleemsemaid küsimusi seoses isikute kinnipidamise ja ohjeldamisega politsei poolt. Koolituse küsimuste-vastuste voorus toimunud elavas mõttevahetuses arutleti ametnike igapäevatoos tekkivate probleemide üle.

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Nele Parrest, osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik Saale Laos ning nõunik Jaanus Konsa viisid aasta jooksul läbi koolitused kõigis neljas Politsei- ja Piirivalveameti prefektuuris: 16.06. Põhja Prefektuuris, 19.10. Lääne Prefektuuris, 02.11. Ida Prefektuuris ja 14.12. Lõuna Prefektuuris.

3.2. Õiguskantsleri koolitusprojekt hoolekandeesutustele

Õiguskantsler alustas 2010. aastal hoolekandeesutusi puudutava koolitusprojektiga, mille eesmärk on tõsta hoolekandeesutuste töötajate teadlikkust hoolekandeesutustes teenust saavate isikute põhiõigustest, sh väärkohtlemisest, selle ennetamise vajalikkusest ja võimalustest. Koolitusprojekti raames viis õiguskantsleri vanemnõunik Igor Aljošin 2010. aasta märtsist novembrini läbi koolitused 15 hooldekodus. Kokku said koolitust 237 klientidega kokkupuutuvat hooldekodu töötajat (tegevusjuhendajad, sotsiaaltöötajad, hooldekodude juhid).

Koolitustel käsitletud põhiõigustega seotud teemade ring on laiem kui üksnes vahetult väärkohtlemisega seonduv. Mistahes põhiõiguste kaitse parendamine aitab kaasa ka väärkohtlemise ennetamisele. Nii tagab hoolekandeesutusel lasuv kohustus teavitada klienti ja tema seaduslikku esindajat nende õigustest mh selle, et isikud on paremini informeeritud oma õiguste kaitse võimalustest, sh vajadusel väärkohtlemise korral. Juurdepääsuõigus andmetele ja registrite pidamise kohustus võimaldavad kontrolli asutuse tegevuse üle jne. Arvestades iga hooldekodu spetsiifikat, käsitleti koolituste raames põhiõiguste allikaid (rahvusvahelised ja siseriiklikud), rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusi ning õiguskantsleri seisukohti erinevates hoolekandeteenus saavate isikute põhiõigusi puudutavates küsimustes. Samuti arutleti klientide õiguste kaitsmise parimate praktikate üle.

Koolitused toimusid lisaks eesti keelele sõltuvalt auditooriumist ka vene keeles. Iga õppepäeva lõpus lahendasid koolitusel osalejad praktilisi ülesandeid kajastatud ja arutatud teemadel. Samuti oli osalejatel võimalik esitada küsimusi teenust saavate isikute põhiõiguste kohta, millele leiti arutelu käigus üheskoos vastused.

3.3. Koolitus lapse õigustest lasteaiakasvatajatele

Lastekaitse Liidu ja õiguskantsleri koostöös viidi 2010. aastal Lastekaitse Liidu projekti “Mul on õigus” raames läbi koolitused neljas erinevas lasteaias. Loengute teema oli “Inimõigused ja lapse õigused”. Koolitusprojekt korraldati eesmärgiga tõsta lasteaiakasvatajate teadlikkust inimõigustest ja laste õigustest ning parandada ka kasvatajate oskusi laste õiguste õpetamisel lastele.

Koolitustel käsitleti ülevaatlilikult inimõiguste ajaloolist kujunemislugu ja tutvustati peamisi rahvusvahelisi inimõigustealaseid konventsioone. Põhjalikumalt tutvustati ÜRO Lapse Õiguste Konventsiooni, selles sisalduvaid põhimõtteid ja printsiipe. Käsitlemist leidis lapsekuvandi kujunemine ja erinevad lapsekäsitlused. Samuti arutleti lasteaiakasvatajatega nende endi praktikas tõusetunud konkreetseid lapse õigusi puudutavaid küsimusi ja püüti leida neile üheskoos vastuseid.

Õiguskantsleri laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru viis koolitused läbi 21.10. Tallinna lasteaias “Linnupesa”, 10.11. Tallinna lasteaias “Kikas”, 29.11. Tallinna lasteaias “Pääsusilm” ning 07.12. lasteaias “Kastan” Pärnumaal.

3.4. Õiguskantsleri teabepäev Pärnu Maavalitsuses

26.10. toimus Pärnumaa Omavalitsuste Liidu eestvõttel õiguskantsleri teabepäev Pärnumaa kohalikele omavalitsustele.

Õiguskantsler Indrek Teder tutvustas teabepäeval õiguskantsleri ülesandeid ja tegevust ning olulisemaid kohalike omavalitsustega seotud menetlusi. Õiguskantsleri nõunikud käsitlesid teabepäeva ettekannetes erinevaid õigusvaldkondi konkreetsemalt. Kaarel Eller kõneles ettekandes “Riigipoolsed toetused/eraldised KOV-idele ja nende muutmine” kohalike omavalitsuste finantstagatistest. Kristel Lekko andis ülevaate õiguskantsleri poolt kohalikes omavalitsustes läbiviidud kontrollkäikudest. Andres Aru teavitas omavalitsusametnikke sünnitoetusest ja teistest lapse õigustega seotud küsimustest. Liina Lust tegi ettekande teemal “Valik õiguskantsleri menetlusi kohaliku omavalitsuse korraldusest ja volikogu valimisest”. Õiguskantsler ja tema nõunikud vastasid kuulajaid huvitanud küsimustele.

3.5. Külalisloengud ja koolitused

3.5.1. Euroopa kohtulahendite koolitus

01.11. ja 29.11. viidi Õiguskantsleri Kantseleis Euroopa Sotsiaalfondi toetusel läbi kahepäevane koolitusprojekt “Kohtulahendite ülesehitus ja tõlgendamise meetodika”, koolitajateks Euroopa Liidu Kohtu kohtunikud Eestist Uno Lõhmus (Euroopa Kohtu kohtunik) ja Küllike Jürimäe (Üldkohtu kohtunik). Koolitusel osalesid Riigikohtu, Välisministeeriumi ja Õiguskantsleri Kantselei ametnikud.

Projekti eesmärk oli sihtgrupi teadmiste täiendamine rahvusvaheliste kohtute kohtulahendite koostamise põhimõtetest, taustadest ja tõlgendamise viisidest. Projekt keskendus Euroopa Kohtu ja Üldkohtu lahendite kujunemise ja tõlgendamise meetodikale ning kirjutamise loogikale, mille parem mõistmine aitab kaasa normikontrolli ja ombudsmani kaasuste õigusliku analüüsi kvaliteedile, kohtulahendite paremale analüüsimisele ametnike igapäevatoos.

3.5.2. Euroopa Liidu konkurentsioiguse koolitus

21.–23.09. toimus Õiguskantsleri Kantseleis Euroopa Sotsiaalfondi toetusel kolmepäevane Euroopa Liidu konkurentsioiguse alane koolitus Õiguskantsleri Kantselei ja Konkurentsiameti ametnikele. Koolituse viisid läbi välislektorid, kes omavad aastatepikkust töökogemust konkurentsioiguse alal ning on osalenud menetlustes Euroopa Komisjonis ja Euroopa Kohtus: Jacques Bourgeois, Genti Ülikooli Euroopa Kolledži külalisprofessor ning Leo Flynn Euroopa Komisjoni õigusteenistusest.

Projekti eesmärk oli sihtgrupi Euroopa Liidu konkurentsioiguse alaste teadmiste suurendamine ning seeläbi õiguskantsleri menetluse tulemuste kvaliteedi tõstmine ja menetluste kiirendamine. Projekt võimaldas kuulajatel viia end kurssi Euroopa Liidu konkurentsioigusega, keskendudes eri- ja ainuõigusega ettevõtjate ning üldist majandushuvi esindavaid teenuseid pakkuvate ettevõtjatega seotud konkurentsioiguse eriregulatsioonile ja selle rakenduspraktikale ning kohtupraktikale.

3.6. Osalemine teiste institutsioonide tegevuses

Ülevaateaastal osales õiguskantsler Euroopa Inimõiguste Kohtu *ad hoc* kohtunike ning Alalise Vahekohtu liikmete valimiseks moodustatud konkursikomisjonide töös.

Indrek Teder ja Nele Parrest võtsid osa Eesti kohtute haldamise nõukoja tööst.

Alo Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena ning Nele Parrest tema asendusliikmena.

Mari Amos kuulus Õiguskantsleri Kantslei esindajana Sotsiaalministri poolt moodustatud “Rahvastiku tervise arengukava 2009–2010” juhtkomiteesse.

Saale Laos osales Justiitsministeeriumi korraldatud kriminoloogia ja karistusõiguse alaste üliõpilastööde konkursi hindamiskomisjonis.

Monika Mikiverile omistas Politsei- ja Piirivalveamet haldusõiguslaste koolituste ning politseitöö praktikat parandanud menetluslase koostöö eest Politsei- ja Piirivalveameti teenetemärgi.

Kristiina Albi oli Õiguskantsleri Kantslei kontaktisik Eesti tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku juures.

Kristiina Albi osales Euroopa Komisjoni egiidi all toimuva kampaania “Erinevuste poolt. Diskrimineerimise vastu” raames toimunud ajakirjanduskonkursi žüriis.

Andres Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja “Märka Last” toimetuskolleegiumi liige.

Nele Parrest osales nõukogu liikmena Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu töös.

Mari Amos oli Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse organisatsioonide võrgustiku Eesti kontaktisik.

Mari Amos oli tegev Eesti esindajana ÜRO Piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise vastaste riiklike ennetusmehhanismide võrgustiku juures.

Mari Amos valiti SPT – piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise rahvusvahelise alamkomitee liikmeks.

Mari Amos kuulus FIDE (*the International Federation for European Law*) 2012. aastal Tallinnas korraldatava XXV kongressi korraldustoimkonda.

3.7. Esinemised, ettekanded, erialaloengud

- 26.01. I. Teder, ettekanne “Millist väetist vajab Eesti poliitiline kultuur?” ajalehe Postimees arvamusi-
rite lõunal.
- 11.02. A. Aru, N. Parrest, ettekanne laste õigustest Riigikogu sotsiaalkomisjoni avalikul istungil “Laste õiguste tagamise strateegia tulemused ja arengusuunad”.
- 15.02. I. Teder, osalemine ELSA Estonia üritusel “Kokteiliõhtu õiguspraktikuga eri: SINI-MUST-VAL-
GE” Vabariigi aastapäevale pühendatud õigusteemalises diskussioonis üliõpilaste ja praktikute va-
hel.
- 27.02. I. Teder, tervitussõnavõtt Noorte Riigikogu 2010 avatseremoonial Riigikogus.
- 01.03. I. Teder, A. Aru, esinemised lasteombudsmani institutsiooni teemal UNICEFi korraldatud üritu-
sel Lapse Huvikaitse Kojas.
- 24.03. M. Amos, esinemine teemablokis “*Rights and conditions in mental health facilities – material con-
ditions and staff*” üritusel *1st Thematic NPM Workshop „The role of NPMs in preventing ill-treatment
in psychiatric institutions“* Paduas Itaalias.
- 26.03. M. Amos, ettekanne “*Establishment of NPM: a first-hand experience*” ürituse *1st Thematic NPM
Workshop “The role of NPMs in preventing ill-treatment in psychiatric institutions“* konsultatiivko-
htumisel “*Prospects for the ratification of the OPCAT and the setting-up of an NPM in Italy*” Padua
Ülikoolis.

- 12.04. I. Teder, ettekanne “Põhiseaduslik kord ja vähemused” Kaitsepolitsei 90. aastapäevale pühendatud konverentsil.
- 12.04. A. Heinsalu, ettekanne “Eesti valimissüsteemi alused” Katari Riigi Siseministeeriumi delegatsioonile Vabariigi Valimiskomisjonis.
- 14.04. A. Heinsalu, ettekanne “Eesti valimissüsteemi alused” Vene Föderatsiooni valitsusametnike delegatsioonile Vabariigi Valimiskomisjonis.
- 23.04. N. Parrest, ettekanne “*Political Outdoor Advertising*” Tallinna Tehnikaülikooli Avaliku Halduse Instituudi korraldatud rahvusvahelisel teaduskonverentsil Halduskultuur 2010 teemal “Õigusaktide majanduslik analüüs ja valitsemine” (“*Law & Economics Analysis in Governance*”).
- 26.–27.04. I. Teder, ettekanne “*Role of ombudsman institutions in promoting and protecting the human rights of armed forces personnel*” II rahvusvahelisel relvajõudude ombudsmanide konverentsil Viinis Austrias.
- 30.04. I. Teder, loeng õiguskantsleri tegevusest Tartu Ülikooli Riigiteaduste instituudi riigiteaduste üliõpilastele.
- 19.05. N. Parrest, probleemloeng koos aruteluga: “Kuidas tagada elanike võrdne kohtlemine? Vaade Eesti avalike teenuste osutamise tugevustele ja nõrkustele elanike võrdse ja väärrika kohtlemise seisukohalt” Riigikantselei ja SA Poliitikauuringute Keskuse Praxis korraldatud avalike teenuste kvaliteedi arenguprogrammi raames toimival kahepäevasel koolitusel “Sissejuhatus avalike teenuste kvaliteedi parandamisse”.
- 02.06. A. Aru, ettekanne „*Competences and methods of the Chancellor of Justice of Estonia in monitoring and protecting children’s rights*“ Euroopa Nõukogu projekti „*TRES: Project on strengthening and protecting women’s and children’s rights in Ukraine*“ raames Jaltas Ukrainas.
- 03.06. I. Teder, ettekanne laste õigustest Riigikogu täiskogu arutelul „Olulise tähtsusega riiklik küsimus: laste õiguste tagamine“.
- 03.06. S. Laos, koolitus “Põhiõiguste kaitse jälitustegevuse läbiviimisel” advokaatidele.
- 08.–11.06. J. Konsa, ettekanne “*Key challenges that starting NPM faces. Estonian experiences*” seminaril “*The role of NMPs in preventing ill-treatment in police settings: key rights for those deprived of their liberty by the police*” Tiranas Albaanias.
- 10.06. I. Teder, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist TÜ ja Konstanzi Ülikooli magistri- ja doktoriõppe tudengitele.
- 16.06. N. Parrest, S. Laos, J. Konsa, koolitus väärkohtlemise olemusest ja ennetamisest ning õiguskantsleri ja kohtute praktikast väärkohtlemise valdkonnas korrakaitsebüroo ametnikele ja kriminaalpolitsei ametnikele Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuris.
- 26.07. I. Teder, ettekanne “*Constitutional patriotism to become a unifying identity?*” TLÜ rahvusvahelises suveülikoolis.
- 01.09. I. Teder, tervituskõne õppeaasta avaaktusel Tallinna Ülikoolis.
- 09.09. I. Teder, ettekanne “Kas korrakaitse on vormis?” korrakaitsepolitsei aastakonverentsil.
- 10.09. I. Teder, avakõne “Hea arusaadavus kui põhiõigus” Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse ja Andmekaitse Inspektsiooni korraldatud seminaril “Avaliku teabe veebikeel”.
- 10.09. I. Teder, osalemine debatil “Üleminekuage ümber - kas Eesti Vabariigi põhiseadus vajab korrastamist ja kaasajastamist?” TÜ õigusteaduskonna Tallinna õppehoones.
- 15.09. M. Laaring, ettekanne õiguskantsleri menetlusest kodutute varjupaigategenuse teemal Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni seminaril “Teispool koduläve”.
- 23.09. M. Amos, ettekanne “*The Rapporteur Experience and the Value of Participation*” konverentsil “*Pandemic Influenza Preparedness in Europe: Are National Public Health Laws ‘Fit for Purpose?’*” Euroopa Parlamendis Brüsselis.
- 23.–24.09. I. Teder, kõne rahvusvahelisel konverentsil “*The Role of National Human Rights Institutions in Developing of National Jurisprudence on Human Rights*” Tbilisis Gruusias.
- 27.09. **Nele Parrest, Saale Laos**, õiguskantsleri institutsiooni tutvustamine Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi raames Eestis viibivatele väliskohtunikele.
- 30.09. I. Teder, ettekanne “Majandushaldusõiguse reguleerimise vajadusest põhiseaduse valguses” Eesti õigusteadlaste päevadel.
- 04.10. K. Albi, ettekanne “LGBT küsimused õiguskantsleri praktikas” (seksuaalvähemusse kuuluvate isikute õigusi puudutavad küsimused õiguskantsleri praktikas) diskrimineerimise sotsiaalmajanduslikku mõju käsitleval ümarlauakohtumisel.
- 05.10. M. Mikiver, ettekanne “Inimeste põhiseaduslik õigus vabalt koguneda ja meelt avaldada” Põhja Prefektuuri, Euroopa Liidu ja Tallinna linna koostöös korraldatud koolitus-seminaril “Avaliku koosoleku turvaline korraldamine – koostöö, võimalused, ohud ja riskid”.
- 13.–14.10. I. Aljošin, ettekanne “*Reasons for choosing to do mostly announced visits*” üritusel *3rd Thematic NPM Workshop “Methodology: Preparation and planning strategies for an NPM Visit”* Jerevanis Armeenias.

- 13.–14.10. M. Amos, ettekanne “*Preparation: Sifting and analysis of the relevant information collected; and consideration of tools needed*” üritusel 3rd Thematic NPM Workshop “*Methodology: Preparation and planning strategies for an NPM Visit*” Jerevanis Armeenias.
- 19.10. N. Parrest, S. Laos, J. Konsa, koolitus väärkohtlemise olemusest ja ennetamine ning õiguskantsleri ja kohtute praktikast väärkohtlemise valdkonnas korrakaitsebüroo ametnikele ja kriminaalpolitseiametnikele Politsei- ja Piirivalveameti Lääne Prefektuuris.
- 21.–22.10. M. Amos, ettekanne “*Monitoring the places of detention - task performed by the independent constitutional body*” Euroopa Komisjoni poolt korraldatud konverentsil “*Public monitoring of places of detention: Experiences from EU Member States*” Ankaras Türgis.
- 21.10. N. Parrest, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist Hollandi Justiitsministeeriumi noorte riigiameetnike delegatsioonile.
- 21.10. A. Aru, loeng “Inimõigused ja lapse õigused” Lastekaitse Liidu projekti “Mul on õigus” raames lasteaiakasvatajatele Tallinna lasteaias „Linnupesa“.
- 02.11. S. Laos, J. Konsa, koolitus väärkohtlemise olemusest ja ennetamisest ning õiguskantsleri ja kohtute praktikast väärkohtlemise valdkonnas korrakaitsebüroo ametnikele ja kriminaalpolitseiametnikele Politsei- ja Piirivalveameti Ida Prefektuuris.
- 03.11. I. Teder, loeng õiguskantsleri institutsioonist TTÜ üliõpilastele.
- 10.11. A. Aru, loeng “Inimõigused ja lapse õigused” Lastekaitse Liidu projekti “Mul on õigus” raames lasteaiakasvatajatele Tallinna lasteaias “Kikas”.
- 11.11. I. Teder, ettekanne “Põhiseadus ja vabaturg” Konkurentsiameti korraldatud konverentsil “Konkurentsipäev 2010”
- 11.11. S. Laos, koolitus “Karistusõiguse ja kriminaalmenetluse aktuaalsed probleemid: Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. a lahenditest” kohtunikele.
- 16.11. N. Parrest, loeng väärkohtlemise olemusest ja praktikast Eestis Tallinna Ülikooli üliõpilastele.
- 17.11. N. Parrest, M. Laaring, A. Aru, õiguskantsleri institutsiooni tutvustamine Norra Oslo piirkonna tervishoiu- ja sotsiaalombudsmani kantselei delegatsioonile.
- 17.–18.11. M. Amos, ettekanne “*Main challenges for the protection of the rights of persons with mental health problems in Europe*” rahvusvahelisel seminaril “*The role of National Human Rights Structures in protecting and promoting the rights of persons with mental health problems*” Bilbaos Hispaanias.
- 19.11. A. Aru, ettekanne “Lapse perest eraldamise õiguslikud alused” alkoholiprobleemidega peredest pärit laste olukorrast lastekaitsetöö kontekstis Tallinna Perekeskuse ümarlinal.
- 25.11. I. Teder, tervituskõne Eesti Kohtunike Ühingu aastakoosolekul.
- 26.11. I. Teder, kodanikupäeva esinemine ja õiguskantsleri institutsiooni tutvustamine Nõmme Gümnaasiumis.
- 29.11. A. Aru, loeng “Inimõigused ja lapse õigused” Lastekaitse Liidu projekti “Mul on õigus” raames lasteaiakasvatajatele Tallinna lasteaias “Päsusilm”.
- 03.12. M. Mikiver, ettekanne andmekaitse ajaloolisest kujunemisest ja isikuandmete kaitse põhilistest aspektidest “Registripõhine rahvaloendus ja õigusruum” statistikutele registripõhise rahvaloenduse infoseminaril.
- 07.12. A. Aru, loeng “Inimõigused ja lapse õigused” Lastekaitse Liidu projekti “Mul on õigus” raames lasteaiakasvatajatele lasteaias “Kastan” Pärnumaal.
- 14.12. S. Laos, J. Konsa, koolitus väärkohtlemise olemusest ja ennetamisest ning õiguskantsleri ja kohtute praktikast väärkohtlemise valdkonnas korrakaitsebüroo ametnikele ja kriminaalpolitseiametnikele Politsei- ja Piirivalveameti Lõuna Prefektuuris.
- 15.12. K. Albi, ettekanne “Õiguskantsleri soovitud varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste osas” seminaril “Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parandamine läbi kombineeritud tugiisikutee-nuste”.

III. ÕIGUSTEADUSLIK TEGEVUS

1. Teadusartiklid

M. Ernits. Õigusnormi struktuur. – Ajakiri Õiguskeel 2010/1.

M. Ernits. Määruse mõiste. – Ajakiri Õiguskeel 2010/3.

L. Mälksoo. Vene-Gruusia sõda 2008. aastal ja rahvusvaheline õigus. – *Juridica* IV 2010.

V. Šipilov. Euroopa Liidu direktiivide horisontaalne kohaldatavus. – *Juridica* VI 2010.

M. Laaring. Vaheühe sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korralduse eel-
nõus. – *Juridica* VIII 2010.

H. Kranich. Inimväärikuse mõiste sisu sõltuvus õigussüsteemist. Suurbritannia näide. – *Juridica* IX 2010.

N. Parrest. Kui tasuta peab olema tasuta kohustuslik haridus? – *Juridica* IX 2010.

M. Mikiver. Õiguslikult siduvad standardid. Kaasreguleerimise õiguslikke probleeme. – *Juridica* IX 2010.

M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. – *Juridica* IX 2010.

L. Lust. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. – *Juridica* IX 2010.

A. Henberg. Üldist majandushuvi pakkuvad teenused Euroopa Liidu õiguse kontekstis. – *Juridica* IX 2010.

IV. RAHVUSVAHELISED SUHTED

1. Välisvisiidid

- 13.–14.01. Andres Aru osales Genfis ÜRO lapse õiguste konventsiooni laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitleva lisaprotokollil alusel Eesti esitatud aruande arutelul.
- 26.–29.01. Mari Amos osales Paduas Euroopa piinamise ja alandava kohtlemise riiklike ennetusametite kontaktisikute kohtumisel.
- 29.01. Indrek Teder osales Strasbourgis Euroopa Inimõiguste Kohtus pidulikul kohtuistungil.
- 01.02. Indrek Teder osales Pariisis konverentsil “Inimõigused: üldised põhimõtted ja piirkondlikud garantiid”.
- 11.02. Indrek Teder osales Soome parlamentaarse ombudsmani institutsiooni 90. aastapäeva tähistamisel.
- 23.–27.03. Mari Amos osales Paduas seminaril “Ennetusametite roll väärkohtlemise ennetamisel psühhiaatria kliinikutes”.
- 31.03.–01.04. Ksenia Žurakovskaja osales Moskvast ümarlaual “Riikide valitsuste vastutus inimõiguste rikkumise eest”.
- 10.04.–09.05. Ave Henberg viibis õppereisil Euroopa Kohtus.
- 25.–27.04. Indrek Teder osales Viinis II relvajõudude *ombudman*’i institutsioonide rahvusvahelisel konverentsil.
- 28.04. Mari Amos osales Helsingis tervise edendamise teabepäeval ja seminaril “Kas ühiskond on kõigi jaoks?”.
- 03.–07.05. Alo Heinsalu viibis Vabariigi Valimiskomisjoni esindajana rahvusvahelise vaateajate programmi raames Londonis vaatlemas Suurbritannia üldvalimisi.
- 09.–21.05. Mait Laaring viibis Haagis õppereisil Hollandi Riiginõukogus.
- 27.–28.05. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu 9. koosolekul.
- 01.–04.06. Andres Aru osales Jaltas rahvusvahelisel konverentsil “Naiste ja laste kaitsmine inimõigustele tuginevate vahendite abil”.
- 05.–08.05. Mari Amos osales Strasbourgis Euroopa ombudsmanide koostöövõrgustiku kontaktisikute seminaril.
- 08.–11.06. Jaanus Konsa osales Tiranas seminaril “Ennetusametite roll väärkohtlemise ennetamisel politsei arestimajades: arreteeritute põhiõigused”.
- 15.–18.06. Mari Amos osales Paduas töötoas “Võitlemine inimkaubanduse vastu ja ohvrite inimõiguste kaitse: riiklike inimõiguste institutsioonide roll”.
- 11.–13.07. Nele Parrest osales Genfis ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise komitee 99. istungil.
- 16.–27.08. Kaarel Eller viibis Helsingis rahvusvahelise õiguse suveseminaril.
- 17.–18.08. Ave Henberg viibis Helsingis rahvusvahelise õiguse suveseminaril.
- 05.–08.09. Nele-Marit Oras osales Ljubljanas Eesti suhtes aset leidva perioodilise hindamise raames antava raporti koostamiseks ettevalmistaval koolitusel.
- 17.09. Indrek Teder ja Nele Parrest kohtusid Stockholmis Rootsi ja Soome õiguskantsleritega.
- 22.–24.09. Nele Parrest osales Badenis Euroopa Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu 10. koosolekul.
- 22.–25.09. Indrek Teder osales Tbilisis rahvusvahelisel *ombudsman*’ide konverentsil “*Ombudsman*’i institutsioonide roll ja mõju inimõiguste kaitse tugevdamisel”.
- 01.–02.10. Alo Heinsalu viibis Vabariigi Valimiskomisjoni esindajana Riias vaatlemas Läti parlamendivalimisi.
- 03.–06.10. Indrek Teder osales Barcelonas IOI Euroopa peaassambleel ja konverentsil “Euroopa: avatud ühiskond”.
- 11.–15.10. Mari Amos ja Igor Aljošin osalesid Jerevanis rahvusvahelisel seminaril “Ennetusametite meetodika: kontrollkäikude strateegiate planeerimine”.
- 21.–22.10. Mari Amos osales Ankaras rahvusvahelisel seminaril “Kinnipidamiskohtade järelevalve: Euroopa Liidu liikmesriikide kogemused”.
- 24.–29.10. Saale Laos, Indrek-Ivar Määrits, Jaanus Konsa, Ksenia Žurakovskaja ja Martin Pedosk viibisid õppereisil Briti vanglatesse.

- 26.–28.10. Mari Amos osales Brüsselis rahvusvahelisel seminaril “Unustatud eurooplased – unustatud õigused”.
- 01.–04.11. Alo Heinsalu vaatles Vabariigi Valimiskomisjoni esindajana rahvusvahelise vaatlejate programmi raames Ameerika Ühendriikide Kongressi Esindajatekoja valimisi.
- 01.–19.11. Liina Lust osales Bonnis õppeprogrammis Saksa õigussüsteemi ja õiguskaitseasutuste töö sügavamaks tundmaõppimiseks.
- 02.–05.11. Nele Parrest viibis avaliku sektori tippjuhtide arenguprogrammi raames õpperereisil Pariisis ja Londonis.
- 17.–18.11. Mari Amos osales Bilbaos rahvusvahelisel seminaril “Riiklike inimõiguste institutsioonide roll vaimse tervise häiretega isikute ininõiguste kaitsmisel ja edendamisel”.
- 30.11.–01.12. Nele Parrest osales Strasbourgis ennetusasutuste juhtide 2. kohtumisel.
- 01.–03.12. Mari Amos osales Strasbourgis ennetusasutuste juhtide ja kontaktisikute 2. kohtumisel ning riiklike inimõiguste institutsioonide kontaktisikute kohtumisel Strasbourgis.
- 14.–15.12. Nele Parrest osales Viinis Euroopa Põhiõiguste Ameti haldusnõukogu 11. koosolekul.

2. Õiguskantsleri väliskülalised

- 19.03. Väliskohtunikud Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi raames.
- 04.05. Saksamaa Sachsen-Anhalti liidumaa Maapäeva petitsoonikomisjoni delegatsioon.
- 24.05. Moldova parlamendi delegatsioon.
- 27.09. Väliskohtunikud Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi raames.
- 11.–12.10. Hollandi ombudsmani nõunikud.
- 21.10. Hollandi Justiitsministeeriumi noorte riigiametnike delegatsioon.
- 09.–11.11. Moldova ombudsmani büroo delegatsioon.
- 17.11. Norra tervishoiuombudsmani delegatsioon.
- 07.–08.12. Hollandi ombudsmani nõunikud.

SEADUSLÜHENDITE REGISTER

KONTAKTANDMED

ISIKUTE VATUSVÕTTUDE AJAD

SEADUSLÜHENDITE REGISTER

AbiPolSe	abipolitseiniku seadus
AMVS	alaealise mõjutusvahendite seadus
ATKEAS	alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
AvKS	avaliku koosoleku seadus
AÕS	asjaõigusseadus
AÕSRS	asjaõigusseaduse rakendamise seadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
HMS	haldusmenetluse seadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
ITVS	individuaalse töövaidluse lahendamise seadus
KarRS	karistusregistri seaduse eelnõul
KarS	karistusseadustik
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KPS	kalapüügiseadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KVTS	kaitseväeteenistuse seadus
LS	liiklusseadus
MaaMS	maamaksuseadus
MKS	maksukorralduse seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	perekonnaseadus
PS	põhiseadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RKKTS	riigikogu kodu- ja töökorra seadus
RKSS	raseduse katkestamise ja steriliseerimise seadus
RLS	riigilõivuseadus
SHS	sotsiaaltoetuste seadus
SPTS	surma põhjuse tuvastamise seadus
TLS	töölepingu seadus
TMS	täitemenetluse seadustik
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
TTOS	töötervishoiu ja tööohutuse seadus
TubS	tubakaseadus
VangS	vangistusseadus
VRKS	välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VTMS	väärteomenetluse seadustik
VVS	vabariigi Valitsuse seadus
VÕS	võlaõigusseadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÜTS	ühistranspordiseadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei
 Kohtu 8
 15193 TALLINN
 Telefon: 693 8400 õiguskantsler
 693 8404 info, isikute vastuvõtt
 Faks: 693 8401
 E-post: info@oiguskantsler.ee

Indrek Teder Õiguskantsler	info@oiguskantsler.ee	693 8400
Helen Paliale Õiguskantsleri abi	helen.paliale@oiguskantsler.ee	693 8400
Nele Parrest Õiguskantsleri asetäitja-nõunik	nele.parrest@oiguskantsler.ee	693 8400
Alo Heinsalu Direktor	alo.heinsalu@oiguskantsler.ee	693 8404

I OSAKOND

Mait Laaring Osakonnajuhataja	mait.laaring@oiguskantsler.ee	693 8418
Igor Aljošin Õiguskantsleri vanemnõunik	igor.aljosin@oiguskantsler.ee	693 8411
Andres Aru Õiguskantsleri nõunik	andres.aru@oiguskantsler.ee	693 8433
Mari Amos Õiguskantsleri vanemnõunik	mari.amos@oiguskantsler.ee	693 8441
Aigi Kivioja Õiguskantsleri nõunik	aigi.kivioja@oiguskantsler.ee	693 8428
Vitali Šipilov Õiguskantsleri nõunik kt	vitali.sipilov@oiguskantsler.ee	693 8405

II OSAKOND

Ave Henberg Osakonnajuhataja	ave.henberg@oiguskantsler.ee	693 8435
Kärt Muller Õiguskantsleri nõunik	kart.muller@oiguskantsler.ee	693 8432
Kaarel Eller Õiguskantsleri nõunik	kaarel.eller@oiguskantsler.ee	693 8426
Kristi Lahesoo Õiguskantsleri nõunik	kristi.lahesoo@oiguskantsler.ee	693 8408
Evelin Lopman Õiguskantsleri nõunik	evelin.lopman@oiguskantsler.ee	693 8431
Hent Kalmo Õiguskantsleri nõunik kt		

III OSAKOND

Saale Laos Osakonnajuhataja	saale.laos@oiguskantsler.ee	693 8447
Indrek-Ivar Määrits Õiguskantsleri vanemnõunik	indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee	693 8406
Helen Kranich Õiguskantsleri nõunik	helen.kranich@oiguskantsler.ee	693 8446
Monika Mikiver Õiguskantsleri nõunik	monika.mikiver@oiguskantsler.ee	693 8412
Liina Lust Õiguskantsleri vanemnõunik	liina.lust@oiguskantsler.ee	693 8429
Lauri Mälksoo Õiguskantsleri nõunik	lauri.malksoo@oiguskantsler.ee	693 8419
Jaanus Konsa Õiguskantsleri nõunik	jaanus.konsa@oiguskantsler.ee	693 8445
Raivo Sults Õiguskantsleri nõunik	raivo.sults@oiguskantsler.ee	693 8415
Ksenia Žurakovskaja Õiguskantsleri nõunik	ksenia.zurakovskaja@oiguskantsler.ee	693 8430
Kristiina Albi Õiguskantsleri nõunik	kristiina.albi@oiguskantsler.ee	

ÜLDOSAKOND

Eve Marima Finantsnõunik-pearaamatupidaja osakonnajuhataja ülesannetes	eve.marima@oiguskantsler.ee	693 8421
Jaana Padrik Avalike suhete nõunik	jaana.padrik@oiguskantsler.ee	693 8423
Vahur Soikmets Referent haldusküsimustes	vahur.soikmets@oiguskantsler.ee	693 8440
Nele-Marit Oras Personali- ja arendusnõunik	nele-marit.oras@oiguskantsler.ee	693 8437
Kaidi Kaidme Referent	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee	693 8442
Maria Sults Referent	maria.sults@oiguskantsler.ee	693 8439
Kadi Kingsepp Asjaajamise referent	kadi.kingsepp@oiguskantsler.ee	693 8413
Kristel Kaasik Asjaajamise referent	kristel.kaasik@oiguskantsler.ee	693 8444
Kertti Pilvik Osakonnajuhataja	teenistussuhe peatatud	
Isikute vastuvõtt:		
Aare Reenumägi Õiguskantsleri vanemnõunik isikute vastuvõtu alal	aare.reenumagi@oiguskantsler.ee	693 8403
Kristel Lekko Õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	kristel.lekko@oiguskantsler.ee	693 8443
Martin Pedosk Õiguskantsleri referent isikute vastuvõtu alal	martin.pedosk@oiguskantsler.ee	693 8436
Ivi Vei Vastuvõtu referent	ivi.vei@oiguskantsler.ee	693 8404
Eva Poom Õiguskantsleri nõunik isikute vastuvõtu alal	teenistussuhe peatatud	

ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantsleis

Õiguskantsler ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kella 9.00 – 11.00.

Vastuvõtunõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00.

Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölähetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.