



ÕIGUSKANTSLER

# Õiguskantsleri 2004. aasta TEGEVUSE ÜLEVAADE

---

Ülevaade seadusandliku riigivõimu ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide koostööst põhiseaduse ja seadustega

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest põhiõiguste ja vabaduste kaitsel

Tallinn 2005

**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI**  
KOHTU 8  
15193 TALLINN  
Tel: 693 8400  
Faks: 693 8401  
Kodulehekülg <http://www.oiguskantsler.ee>

Keeletoimetaja: Katrin Prükk



Kujundaja: Hele Hanson-Penu  
Trükk: AS Triip

ISSN 1736-3039



## ÕIGUSKANTSLERI PÖÖRDUMINE

### Hea lugeja

Õiguskantsleri seaduse § 4 alusel esitab õiguskantsler igal aastal ülevaate oma tegevusest Riigikogule.

Siaa kaante vahele kogutud 2004. aasta ülevaade õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega käsitleb ajavahemikku 1. juunist kuni 31. detsembrini ning aruanne tegevusest isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamisel hõlmab ajavahemikku 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini. Ülevaade sisaldab nii kokkuvõtteid olulisematest lahendatud kaasustest kui ka üldistusi ühiskonnas esinevate õiguslike kitsaskohtade kohta koos ettepanekutega, kuidas muuta põhiõiguste ja vabaduste kaitse tõhusamaks ning parandada õigusloome kvaliteeti. Samuti on lugejal võimalik tutvuda Õiguskantsleri Kantslei töökorraldusega.

Põhiseaduse kohaselt on õiguskantsler sõltumatu põhiseaduslik institutsioon. Selline staatus võimaldab tal hinnata probleeme objektiivselt ning kaitsta tõhusalt inimesi riigivõimu omavoli eest. Üks selle ülesande täitmise vahend on õiguskantsleri võimalus esitada Riigikogule oma järeldused ja kaalutlused vajakajäämistele kohta õiguskorras, et seeläbi aidata kaasa demokraatliku õigusriigi põhimõtete kindlustamisele. Olen tänulik, et Riigikogu liikmed ja komisjonid, eriti põhiseaduskomisjon, õiguskomisjon ja sotsiaalkomisjon, on olnud avatud kahepoolsele, usalduslikule ja tõhusale koostööle, mis loodetavasti jätkub sama viljakana ka edaspidi.

Vaadates tagasi möödunud aastale ning hinnates põhiseaduse aluspõhimõtete ja põhiõiguste järgimise olukorda riigis, on mul hea meel osutada üldisele õigusteadlikkuse tõusule. Teadmistest oma õiguste ja vabaduste kohta üksi on aga vähe, kui ei ole tõhusaid mehhanisme, kuidas oma õiguste eest seista. Seetõttu on tänuväärset mitmed uued seadused, näiteks riigi õigusabi seadus, ohvriabi seadus, soolise võrdõiguslikkuse seadus, tarbijakaitse seadus. Loodetavasti kindlustab Euroopa Liidu liikmeks olek isikute põhiõiguste ja vabaduste veelgi parema kaitse Eestis.

Ülevaate aasta jääb oluliseks verstapostiks õiguskantsleri institutsiooni arengus tänu õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse jõustumisega seotud tegevusvaldkonna laienemisele, mis kajastus ka õiguskantsleri poole pöördumiste arvus. 1. jaanuarist 2004 võimaldab seadus igaühel pöörduda õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida kõigi avalikke ülesandeid täitvate asutuste ja isikute tegevust seaduste ja hea halduse tava järgimisel.

Kuigi õiguskantslerile laekuvad avaldused kõige erinevatest õigusvaldkondadest, olid sel ülevaateperioodil erilise tähelepanu all isikuandmete kaitse, ravikindlustamata isikute õigus tervise kaitsele ja puuetega inimeste hariduse kättesaadavuse küsimused. Üksikkaasuste puhul järgivad järelevalvealused asutused üldjuhul õiguskantsleri ettepanekuid ja soovitusi. Ulatuslikumate probleemide puhul ei ole aga lahenduste leidmine minu võimuses, mistõttu olen püüdnud need selgelt sõnastada, et nii parlament kui ka täidesaatva võimu organid saaksid välja töötada ning rakendada sobivaid ja mõjusaid abinõusid.

Loodan, et ülevaade aitab Riigikogul anda põhimõttelise hinnangu põhiseaduse järgimisele ning põhiõiguste ja vabaduste tagamisele.

Lugupidamisega  
Allar Jõks

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Allar Jõks', written over a white background.

Tallinnas 1. septembril 2005

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b>	9
<b>1. OSA. ÜLEVAADE SEADUSANDLIKU RIIGIVÕIMU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU NING KOHALIKE OMAVALITSUSE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLAST PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA</b>	13
<b>I RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEL</b>	15
1. Sissejuhatus	15
2. Karistusseadustiku rakendamisel tagasiulatuva jõu põhimõtte kohaldamine haldusõigusrikkumiste suhtes	15
3. Erikaebuse menetluses asjasse puutuv õigusakt	17
4. Kaalutusõiguse puudumine elamisloa andmise ja pikendamise otsustamisel	18
5. Viivistasu maksmise kohustuse aluste laiendamise põhiseaduspärasus	20
<b>II VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS</b>	22
1. Sissejuhatus	22
2. Vabariigi Presidendi taotlus elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 121 muutmise seaduse kohta	22
<b>III ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS</b>	24
1. Sissejuhatus	24
2. Erivajadustega õpilaste õigus põhiharidusele	25
2.1. Erivajadustega õpilaste juurdepääs põhiharidusele	25
2.2. Hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamiseks vajalike õppevahendite puudus põhihariduse kättesaadavuse takistusena	28
2.3. Kokkuvõte	29
3. Üldarstiabi kättesaadavus	29
3.1. Arstiabi kättesaadavuse miinimumtase	29
3.2. Üldarstiabi territoriaalne, professionaalne ja võrdne kättesaadavus	30
3.3. Kokkuvõte	31
4. Probleemid ametnike teenistustasudega	32
5. Viivistasu sissenõudmise õiguslikud probleemid	33
5.1. Viivistasu sissenõudmise õiguse üleandmise lubamatus	34
5.2. Viivistasu võlgnikelt täitekulude nõudmise vastuolu seaduse ja põhiseadusega	35
5.3. Põhiõiguste tagamise kohustus ja vastutus õiguste rikkumisega tekitatud kahju eest	36
5.4. Viivistasu regulatsiooni probleemid	36
5.5. Kokkuvõte	39
6. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse vajalikud muudatused, et tagada õigusselgus ja läbipaistvus hindade kehtestamisel ning järelevalve korralduses	40
6.1. Õiguskantsleri algatus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse tarbijate õiguste tagamiseks korterelamutes	41
6.2. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine	42
6.3. Täiendavat tähelepanu vajavad küsimused	42
6.3.1. Volitusnormid kohaliku omavalitsuse eeskirjade kehtestamiseks	42
6.3.2. Kohalik omavalitsus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni reguleerijana	43
6.3.3. Täiendavad meetmed seaduse nõuete täitmiseks korterelamute puhul	43
6.3.4. Liitumispunkti määramine ja selle tähendus	44
6.4. Kokkuvõte	45

7.	Isikuandmete töötlemine teadustöö ning statistika tegemisel	45
7.1.	Probleem ja selle põhiõiguslik taust	46
7.2.	Isikuandmete kaitse põhilised printsiibid	46
7.3.	Isikuandmete kaitse seaduse vastavus põhiseadusele	47
7.4.	Riigi tegevuseks vajaliku statistilise teabe kogumine narkomaaniaravi registri näitel	48
7.5.	Kokkuvõte	49
8.	Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks	49
8.1.	Piirangute võimalikkus	50
8.2.	Edasikaebeõigus kriminaal- ja väärteomenetluses	50
8.2.1.	Kohtumääruste vaidlustamine	51
8.2.2.	Ringkonnakohtusse edasikaebamine	52
8.2.3.	Piirangud esindusele	54
8.3.	Kokkuvõte	55
9.	<i>Vacatio legis</i>	56
9.1.	Seadusandja poolt jäetud <i>vacatio legis</i>	56
9.2.	Kohaliku omavalitsusüksuse poolt jäetud <i>vacatio legis</i>	59
9.3.	Kokkuvõte	60

<b>2. OSA. ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSEST PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE KAITSEL</b>	61
<b>I SISSEJUHATUS</b>	63
<b>II LAPSED</b>	66
1. Üldiseloostus	66
2. Pelgulinna Gümnaasiumi ning Tallinna Haridusameti tegevuse õiguspärasus	67
3. Laste privaatsuse ja turvalisuse tagamine Voka Lastekodus	69
4. Hooldusperes kasvanud laste õigused elluastumisel	70
5. Kontrollkäik Narva-Jõesuu Lastekodusse	72
6. Kontrollkäik Tallinna 1. Internaatkooli	73
7. Kontrollkäik Türi Toimetulekukooli	76
<b>III TERVISEKAITSE JA MEDITSINIABI</b>	78
1. Üldiseloostus	78
2. Haigushüvitise maksmise piirangu põhiseaduslikkus	79
3. Mereteenistuse seaduse vastavus põhiseadusele ning Sotsiaalministeeriumi tegevuse seaduslikkus	81
4. Ida-Viru maavanema ja Vaivara Vallavolikogu tegevuse õiguspärasus üldarstiabi kättesaadavuse tagamisel	85
5. Tervishoiuteenuse osutamisse turvatöötaja kaasamise seaduslikkus	89
<b>IV SOTSIAALHOOLEKANNE</b>	93
1. Üldiseloostus	93
2. Toimetulekutoetuse määramisest keeldumise õiguspärasus	94
3. Maavanema kohustus pöörduda protestiga halduskohtusse tema ettepaneku mittetäitmise korral	95
4. Lavassaare valla sotsiaal- ja lastekaitsetöö õiguspärasus	97
5. Kontrollkäik Narva-Jõesuu Hooldekodusse	101
<b>V PENSIONID</b>	104
1. Üldiseloostus	104
2. Virumaa Pensioniameti tegevuse seaduslikkus pensionistaaži arvestamisel	104
3. Pensioniameti tegevuse õiguspärasus pensioniõigusliku staaži tõendite väljanõudmisel	106

4.	Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonna tegevuse õiguspärasus töövõimetuspensioni määramisel	108
5.	Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna tegevuse seaduslikkus kaitsevälase pensioni ümberarvestamisel	109
<b>VI</b>	<b>TÖÖ JA AVALIK TEENISTUS</b>	<b>111</b>
1.	Üldiseloostus	111
2.	Isikule määratud astmepalga diferentseeringu äravõtmise õiguspärasus	112
3.	Kriminaalhooldusametnike asendamise regulatsiooni kooskõla avaliku teenistuse seadusega	114
4.	Kontrollkäik Mereväebaasi	115
<b>VII</b>	<b>AVALIK KORD</b>	<b>118</b>
1.	Üldiseloostus	118
2.	Alaealise jooeiseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamise seaduslikkus	119
3.	Isiku kinnipidamine politsei poolt väärteokahtluse selgitamiseks	120
4.	Julgustuspolitsei õiguspärane kasutamine massiüritustel	123
<b>VIII</b>	<b>EESTI KEEL JA KODAKONDSUS</b>	<b>125</b>
1.	Üldiseloostus	125
2.	Keeleinspeksiooni tegevuse seaduslikkus keeleoskuse kontrollimisel	126
3.	Eesti kodaniku piiriületus	127
<b>XI</b>	<b>REPRESSEERITUD</b>	<b>129</b>
1.	Üldiseloostus	129
2.	Represseeritu tunnistuse väljastamisest keeldumise õiguspärasus	129
3.	Represseeritule tervishoiuteenuste hüvitamise korra kooskõla põhiseadusega	130
<b>X</b>	<b>NIMI</b>	<b>133</b>
1.	Üldiseloostus	133
2.	Nimeseaduse kooskõla põhiseadusega	133
<b>XI</b>	<b>KARISTUSÕIGUS JA KRIMINAALMENETLUS</b>	<b>135</b>
1.	Üldiseloostus	135
2.	Kaitsja määramise regulatsiooni õiguspärasus kriminaalmenetluse teistmisenetluse puhul	136
3.	Tunnistaja iseloostuse küsimine kriminaalmenetluses	140
<b>XII</b>	<b>VAHISTAMINE JA AREST</b>	<b>142</b>
1.	Üldiseloostus	142
2.	Vahistatu õigus lugeda arestimajas üleriigilisi päevalehti	142
3.	Vahistatule distsiplinaarkaristuse käskkirja tutvustamine	143
4.	Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri arestimajadesse	145
<b>XIII</b>	<b>VANGISTUS</b>	<b>152</b>
1.	Üldiseloostus	152
2.	Kinnipeetavale õigusabi osutamine	154
3.	Kartseris viibiva kinnipeetava varustamine kirjatarvetega	155
4.	Kinnipeetavale tema õiguste ja kohustuste tutvustamine	156
5.	Isikutunnistuse kättetoimetamine kinnipeetavale	159
6.	Kinnipeetava õigus saada oma pöördumistele eestikeelseid vastuseid	160
7.	Vanglakomisjoni moodustamata jätmise õiguspärasus	161
8.	Ämari Vangla ülerahvastatus	162

9.	Kinnipeetava eluruumi vastavus tervisekaitse nõuetele	163
10.	Hügieeninõuete täitmine kinnipeetava asjade läbiotsimisel	166
11.	Kinnipeetavalt uriiniproovi võtmine narkootilise aine tarbimise kahtluse korral	167
12.	Kinnipeetava distsiplinaarmenetluse õiguspärasus	168
13.	Kuriteo raskusastme määramine vangistusest enne tähtaega vabastamisel	172
14.	Kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamine	175
15.	Vabanemistoetuse regulatsiooni tõlgendamine	177
16.	Kontrollkäik Ämari Vanglasse	181
<b>XIV</b>	<b>JUURDEPÄÄS TEABELE NING MÄRGUKIRJADELE JA SELGITUS- TAOTLUSTELE VASTAMINE</b>	<b>183</b>
1.	Üldisloomustus	183
2.	Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu kooskõla põhiseadusega	184
3.	Avaldustele vastamise ja isikute vastuvõtu praktika õiguspärasus politseiprefektuuris	185
4.	Tartu Maavalitsuse poolt teabenõude täitmisest keeldumise seaduspärasus	188
5.	Juurdepääs avalikule teabele	190
6.	Avaldustele vastamise seaduspärasus Eesti Vabariigi Notarite Kojas	193
7.	Tervishoiuameti tegevus tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja haldusmenetluse seaduse täitmisel	193
<b>XV</b>	<b>ÕIGUS HEALE HALDUSELE</b>	<b>196</b>
1.	Üldisloomustus	196
2.	Pensioniameti tegevuse seaduslikkus suulise vaide vastuvõtmisel	196
<b>XVI</b>	<b>KOHTUNIKU DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE</b>	<b>199</b>
1.	Üldisloomustus	199
2.	Kohtuniku distsiplinaarmenetlus: ühe ja sama rahalise karistuse kahekordne asendamine	200
<b>XVII</b>	<b>ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS VÖRDÕIGUSLIKKUSE JA VÖRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÖTTE RAKENDAMISEL</b>	<b>205</b>
<b>XVIII</b>	<b>MENETLUSSTATISTIKA</b>	<b>207</b>
1.	Õiguskantsleri tegevus isikute avalduste lahendamisel	207
2.	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine	209
3.	Riigiasutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	209
4.	Kohaliku omavalitsuse asutuste või organite tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	212
5.	Avalik-õiguslike juriidiliste isikute või avalikke ülesandeid täitvate füüsiliste või eraõiguslike juriidiliste isikute tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine	212
6.	Kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine	212
7.	Õiguskantsleri omaalgatus	212
8.	Õigusaktide selgitamine	213
9.	Isikute vastuvõtt	213
10.	Kokkuvõte	213

<b>3. OSA. ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS</b>	215
<b>I ORGANISATSIOON</b>	217
1. Sümbolika	217
2. Struktuur ja koosseis	217
3. Eelarve	218
3.1. Tulemiaruanne	220
3.2. Tegevuskulud	220
<b>II ARENDUSTEGEVUS</b>	223
1. Arengukava aastateks 2003–2007	223
2. Põhiväärtused ja eetikakoodeks	223
3. Personaliarendus	224
3.1. Täiendusõpe	226
3.2. Personalistatistika	227
4. Kantselei infosüsteemide ajakohastamine	227
4.1. Dokumendihaldus ja digitaalarhiivindus	227
4.2. Õiguskantsleri koduleht	227
<b>III SUHTEKORRALDUS</b>	228
1. Suhted teiste institutsioonidega	228
1.1. Suhted Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Riigikontrolliga	228
1.2. Suhted kohalike omavalitsustega	229
1.3. Suhted teiste asutuste ja kolmanda sektoriga	229
2. Meediasuhted	230
2.1. Suhtekorralduse üldpõhimõtted	230
2.2. Statistiline ülevaade	231
2.3. Suhtekorralduse tulemused	232
3. Kantseleisisene suhtekorraldus	233
<b>IV RAHVUSVAHELISED SUHTED</b>	235
1. Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega	235
1.1. Euroopa <i>ombudsman</i>	235
1.2. Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandev komitee	235
1.3. Rahvusvaheline <i>Ombudsman</i> 'i Instituut	235
1.4. Läänemeremaade Nõukogu	236
1.5. Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fond	236
1.6. Euroopa Vähemusrahvuste Keskus	237
2. Rahvusvahelised koostööprojektid	237
2.1. <i>Phare Twinning Light</i>	237
2.2. <i>EuroNEB</i>	237
3. Konverentsid ja seminarid	238
3.1. „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“	238
3.2. Õiguskantsleri osalemine konverentsidel ja seminaridel	238
4. Õiguskantsleri koostöö välisriikide õiguskantslerite ja <i>ombudsman</i> 'idega ning teiste kõrgete riigiametnikega	239
<b>SEADUSLÜHENDITE REGISTER</b>	240
<b>KONTAKTANDMED</b>	241
<b>VASTUVÕTUAJAD</b>	243



## SISSEJUHATUS

### 1. Ajalooline tagasivaade

Õiguskantsleri institutsioon loodi Eestis 1938. aastal jõustunud põhiseadusega. Õiguskantsler oli toona ministri õigustega kõrgem ametnik Vabariigi Presidendi juures ning tema ülesanne oli „valvamine riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste tegevuse seadusepärasuse järele“. Eesti Vabariigi esimese õiguskantsleri Anton Palvadre ametiaeg kujunes paraku väga lühikeseks. Pärast seda, kui Nõukogude Liit oli Eesti 1940. aasta suvel okupeerinud, likvideeriti õiguskantsleri ametkond ja õiguskantsler Anton Palvadre mõisteti surma.

Õiguskantsleri funktsiooni täitmine ei katkenud Saksa ega ka Nõukogude okupatsiooni ajal. Peaminister Jüri Uluots moodustas 18. septembril 1944 Eesti Vabariigi valitsuse, mille koosseisu kuulus õiguskantslerina Richard Övel. Aastatel 1949–1981 hoidis institutsiooni järjepidevust õiguskantsler Eesti pagulasvalitsuse juures Artur Mägi, kes oli ühtlasi Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse üks koostaja.

Õiguskantsleri institutsioon taasloodi järjepidevuse alusel 1992. aasta rahvahääletusel vastu võetud põhiseadusega. Riigikogu nimetas 28. jaanuaril 1993 õiguskantsleriks õigusteadlane Eerik-Juhan Truuvälja, kes astus ametisse 17. juunil 1993. Alates 7. märtsist 2001 on Eesti Vabariigi õiguskantsler Allar Jõks.

### 2. Õiguskantsleri institutsiooni Eesti mudel

Eesti õiguskantsleri institutsioon ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa, ta ei ole poliitiline ega õiguskaitseasutus. Õiguskantsleri institutsioon on loodud põhiseadusega ning õiguskantsler järgib üksnes põhiseadust ja oma südametunnistust. Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Õiguskantsler esitab Riigikogule oma tegevuse ülevaate kord aastas.

Õiguskantsler ühendab endas põhiseaduslikkuse järele valvaja ja üldise petitsiooniorgani funktsioonid. Niisugune kombineeritud pädevus on rahvusvahelises plaanis ainulaadne.

Põhiseadus käsitleb õiguskantslerit ennekõike kui oma tegevuses sõltumatut ametiisikut, kes valvab selle järele, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas.

Teise olulise põhiseadusliku ülesandena täidab õiguskantsler talle 25. veebruaril 1999 vastuvõetud õiguskantsleri seadusega<sup>1</sup> (edaspidi ÕKS) pandud *ombudsman*'i ehk õigusvahemehe funktsiooni, kontrollides, kas riigiasutus järgib isiku põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. 1. jaanuaril 2004 jõustunud seadusemuudatustega<sup>2</sup> on Riigikogu *ombudsman*'i funktsioone veelgi laiendanud – nüüd kontrollib õiguskantsler ka kohalikke omavalitsusi, avalik-õiguslike juriidilisi isikuid ning avalikke ülesandeid täitvaid eraõiguslikke isikuid.

Neid omavahel tihedasti seotud ülesandeid täites keskendub õiguskantsler põhiseaduse aluspõhimõtete – inimväärikuse, demokraatia, õigus- ja sotsiaalse riikluse – järgimise kontrollimisele. Seda, kas seadus või Vabariigi Valitsuse, ministri või kohaliku omavalitsuse määrus on kooskõlas põhiseadusega, on paljuski võimalik hinnata selle teabe põhjal, mida õiguskantsler on saanud põhiõiguste tagamist kontrollides. See on üks põhjus, miks õiguskantsleri tegevust käsitlevas ülevaates on kokku võetud nii põhiseaduslikkuse järelevalve kui ka *ombudsman*'i menetluse tähtsaimad kaasused.

<sup>1</sup> RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142.

<sup>2</sup> RT I 2003, 23, 142.

### 3. Õiguskantsleri ülesanded, menetlus ja väljundid

Sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni staatus võimaldab õiguskantsleril ametkondlikust huvist vabana hinnata objektiivselt riigiasutuse tegevust. Õiguskantsler saab adekvaatselt reageerida tegevusele, mis ei ole kooskõlas demokraatliku õigusriigi üldpõhimõtetega, põhiseadusega, seadustega või muude õigusaktidega või hea halduse tavaga.

Õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve pädevusega seoses on igal õigus pöörduda tema poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks.

*Ombudsman*'i pädevuse raames saab igüks, kes väidab, et tema õigusi on rikutud või et teda on koheldud hea halduse tava vastaselt, esitada õiguskantslerile taotluse kontrollida, kas riigiasutus või kohaliku omavalitsuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Õiguskantsleri kui *ombudsman*'i ülesanne on kaitsta inimest riigivõimu omavoli eest.

Õiguskantsleril on ülaltoodud funktsioonide täitmisel õigus algatada menetlus ka omal initsiatiivil, kui ta peab seda vajalikuks inimese õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks. Õiguskantsler on tõstatanud olulisi ja paljusid inimesi puudutavaid küsimusi, käesoleval ülevaateperioodil näiteks seoses isikuandmete kaitse, üldarstiabi kättesaadavuse ja erivajadustega laste õigusega haridusele.

Avalduse laekumisel hindab õiguskantsler kõigepealt, kas võtta see menetlusse või mitte. Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata, kui selle lahendamine ei kuulu tema pädevusse. Sel juhul selgitab ta avaldajale, kes asjaomase küsimusega tegeleb. Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata ka siis, kui see on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või hea halduse tava rikkumine seisneb.

Õiguskantsler jätab avalduse läbi vaatamata ka siis, kui avalduses käsitletud asjas on jõustunud kohtuotsus, samal ajal toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu selline kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi dubleerida nimetatud menetlusi. See põhimõte tuleneb eeldusest, et õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on õiguskantsler petitsiooniorgan, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit ning kes lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole õiguskaitsevahendeid või neid ei ole võimalik mingil põhjusel kasutada (nt kohtusse kaebamise tähtaeg on möödunud).

Samast ideest kantuna võib õiguskantsler jätta avalduse läbi vaatamata ka juhul, kui isikul on võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus. Nendel juhtudel on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mis arvestab iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

Õiguskantsler võib jätta avalduse läbi vaatamata samuti siis, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saada teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada ning sõltub juhtumi asjaoludest – kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi jne.

Avalduse menetlusse võtmisest teatab õiguskantsler avaldajale, nimetades seejuures toimingud, mida ta avalduse lahendamiseks on teinud või kavatab teha.

Õiguskantsleri menetlust iseloomustab vormivabadus ja eesmärgipärasus. Õiguskantsleri menetlustoimingu vormi ja muud üksikasjad määrab õiguskantsler eesmärgipärasusest, efektiivsusest, lihtsusest ja kiirusest lähtudes, 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. Õiguskantsler korraldab tõhusa ja erapooletu uurimise, mille käigus on tal õigus koguda asjaga seotud teavet ja dokumente. Õiguskantsleri peamised menetlustoimingud on teabe nõudmine ning seletuse ja ütluse võtmine. Õiguskantsler võib vajaduse korral kasutada ka muid menetlustoimingute vorme, sh küsida asja lahendamiseks erialaasjatundja arvamust.

Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, võib õiguskantsler teha akti andjale (nt ministrile) ettepaneku viia õigusakt põhiseaduse ja seadusega kooskõlla, andes selleks kahekümnepäevase tähtaja. Kui akti andja jätab õiguskantsleri ettepaneku arvestamata, võib õiguskantsler pöörduda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi poole taotlusega tunnistada akt kehtetuks.

Enam kui kümne tegevusaasta jooksul on õiguskantsler teinud õigustloova akti põhiseadusega kooskõlla viimiseks üle 400 ettepaneku. Enamikul juhtudel on ettepanekuid arvestatud. Riigikohtusse on õiguskantsler seni pöördunud kokku 21 korral, millest 16 korral on Riigikohus õiguskantsleri seisukohtadega nõustunud. Käesoleval ülevaateperioodil pöördus õiguskantsler Riigikohtusse kolme taotlusega. Neist kaks puudutasid transiiditranspordiga seotud parkimiskorraldust Narva linnas, mille puhul palus õiguskantsler Riigikohtul menetlus lõpetada taotluse aluse äralangemise tõttu. Samuti esitas õiguskantsler taotluse kontrollida kohalike omavalitsuste volikogude valimistel valimisliitude keelustamise põhiseaduspärasust. Riigikohtu otsus<sup>3</sup> viimati nimetatud asjas langeb juba järgmisse ülevaateperioodi.

Õiguskantsleri *ombudsman*i menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumine kõrvaldada, muuta halduspraktikat või normi tõlgendust või normi ennast. Viimast juhul, kui menetluse käigus selgub, et juhtumi ebaõiglus ei ole seaduse kohaldamise, vaid seaduse enese probleem. Õiguskantsleri seisukoht tehakse avaldajale ja asutusele kirjalikult teatavaks. Kuigi soovitus ei ole õiguslikult siduvad, arvestatakse õiguskantsleri märgukirjas tehtud ettepanekuid peaaegu alati. Õiguskantsleri seisukoht on lõplik ja seda kohtus ei vaidlustata.

Eraisikute vahelise diskrimineerimisvaidluse korral on õiguskantsleri pädevuses viia läbi lepitusmenetlus, mille vorm ja väljundid erinevad eeltoodust. Lepitusmenetluse läbiviimiseks on õigus õiguskantsleri poole pöörduda igähele, kes leiab, et füüsiline isik või eraõiguslik juriidiline isik on teda soo, rassi, rahvuse, nahavärvuse, keele, päritolu, usulise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või seaduses nimetatud muu tunnuse tõttu diskrimineerinud. Omal initsiatiivil õiguskantsler lepitusmenetlust algatada ei saa.

Kui õiguskantsler viib avalduse alusel läbi lepitusmenetlust eraisikute vahel, edastab ta avalduse ära kirja vastustajale, kelle suhtes on tõstatatud diskrimineerimisettehvide, ning määrab tähtaja kirjaliku vastuse esitamiseks. Kui avaldaja nõustub vastustaja lahendusettepanekuga ja lahendus loob poolte õiguste õiglase tasakaalu, lõpetab õiguskantsler menetluse. Vaidluse korral peetakse poolte või nende esindajate osavõtul istung. Kui avaldaja ja vastustaja nõustuvad õiguskantsleri ettepanekuga, kinnitab õiguskantsler kokkuleppe, mis on pooltele täitmiseks kohustuslik. Kui kokkulepet ei ole 30 päeva või kokkuleppes määratud muu tähtaja jooksul täidetud, võib avaldaja või vastustaja esitada kokkuleppe täitmiseks kohtutäiturile. Kui lepitusmenetlus on poolte tahtel katkestatud või kui õiguskantsler sedastab, et kokkuleppele ei ole jõutud, on avaldajal õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse või seadusega ettenähtud kohtueelse menetluse organisse.

<sup>3</sup> RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05. – RT III 2005, 13, 128.

Õiguskantsler täidab veel muidki seadusega ettenähtud ülesandeid. Neist olulisimad on Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmine, mis on ette nähtud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduses, ja kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine, mis on sätestatud kohtute seaduses.

#### 4. Ülevaate liigendus

Käesoleva ülevaate järgmistes osades on valdkondade kaupa käsitletud, mida on õiguskantsler ja tema kantselei 2004. aastal teinud põhiseaduse aluspõhimõtete ja isikute põhiseaduslike õiguste tagamiseks, ning analüüsitud laiemaid probleeme, mille lahendamisele õiguskantsler on asunud. Kui Riigikogu ja muud avaliku võimu organid ning ka üldsus on probleemid teadvustanud, on võimalik algatada asjakohane diskussioon ja eesmärgipärane tegevus seaduslikkuse tugevdamiseks ning riigivõimu vastu usalduse suurendamiseks.

Ülevaate esimene osa annab vastavalt põhiseaduse (edaspidi PS) §-le 143 ja ÕKS § 4 lõikele 1 ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigusaktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega, kajastades lisaks olulisematele õiguskantsleri poolt käsitletavatele valdkondadele ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvet ja Vabariigi Presidendi järelevalvetegevust.

Teine osa kajastab õiguskantsleri tegevust põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise kontrollimisel vastavalt ÕKS § 4 lõikele 2. Selle osa eesmärgiks on juhtida lahendatud avalduste ja omal initsiatiivil läbiviidud menetluste kaudu tähelepanu ülevaateperioodil Eesti Vabariigis toimunud põhiõiguste rikkumistele.

Kolmas osa võtab kokku Õiguskantsleri Kantselei tegevuse ülevaateperioodil, sealhulgas organisatsiooni arenduse, avalike suhete ja rahvusvahelise koostöö vallas.

Ülevaate lõpus on ära toodud seaduslühendite loend, õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei töötajate kontaktandmed ning vastuvõtuajad.

1. OSA.

ÜLEVAADE SEADUSANDLIKU RIIGIVÕIMU JA TÄIDESAATVA RIIGIVÕIMU  
NING KOHALIKE OMAVALITSUSE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE KOOSKÕLAST  
PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA



## I RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEL

### 1. Sissejuhatus

PS § 149 lg 3 sätestab, et Eesti Vabariigi kõrgeim kohus on Riigikohus, kes ühtlasi on ka põhiseadusliku järelevalve ehk põhiseaduslikkuse järelevalve kohus. Põhiseadus annab Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostajana ulatusliku pädevuse: PS § 152 lg 2 näeb ette Riigikohtu õiguse tunnistada kehtetuks mis tahes seadus või muu õigusakt, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Täpsemalt reguleerib Riigikohtu kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu pädevust ning kohtusse pöördumise ja kohtumenetluse korda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus.<sup>4</sup>

Ajavahemikus 1. juuni 2004 kuni 31. detsember 2004 arutas Riigikohus 17 põhiseaduslikkuse järelevalve asja, neist 3 üldkogus ja 14 põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis.

Riigikohtu seisukohad põhiseaduslikkuse järelevalve küsimustes on siduvad kõigile, sh õiguse loojatele ja õiguse rakendajatele. Kahjuks tuleb taas nentida, et Riigikogu ei ole alati teinud Riigikohtu lahenditest asjakohaseid järeldusi. Nii möödunud kui ka ülemöödunud aasta ülevaates juhtis õiguskantsler tähelepanu Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsusele<sup>5</sup>, millega üldkogu tunnistas omandireformi aluste seaduse<sup>6</sup> § 7 lõike 3 vastuolus olevaks PS § 13 lõikega 2 koostoides §-ga 14. On äärmiselt kahetsusväärne, et endiselt ei ole Riigikogu suutnud kohtuotsust täita ning kehtestada asjakohast õiguslikku regulatsiooni, mis võimaldaks lahendada ümberasunutele kuulunud varaga seotud õiguslikud küsimused.

Järgnevalt antakse ülevaade käesoleva ülevaateperioodi olulisematest Riigikohtu lahenditest ja neist tulenevatest järeldustest, mida tuleb põhiseaduspärase õigusloome ja õiguspraktika kavandamisel silmas pidada. Käsitletakse lisaks kahte eelmise ülevaateperioodi jäänud üldkogu lahendit, mis ülevaate mahu piiratuse tõttu eelmisel aastal jäid kajastamata. Esitatavad kaasused näitavad ilmekalt, et küsimus regulatsiooni põhiseadusele vastavuse ja selle hindamise kohta on muutumas üha keerukamaks ja komplekssemaks ning et põhiseaduspärasuse probleemid on omased õigusloome kõigile tasanditele.

### 2. Karistusseadustiku rakendamisel tagasiulatava jõu põhimõtte kohaldamine haldusõigusrikkumiste suhtes

28. aprillil 2004 kinnitas Riigikohtu üldkogu, et vana kriminaalkoodeksi järgi karistuseks määratud mootorsõiduki juhtimisõiguse äravõtmine on ka pärast uue karistusseadustiku jõustumist põhiseadusega kooskõlas.<sup>7</sup> Kohtumääruse esemeks oli karistusseadustiku rakendamise seaduse<sup>8</sup> (edaspidi KarSRS) § 5 lõike 2 regulatsioon, mille kohaselt juhtimisõiguse äravõtmine kui lisakaristus tuleb ka pärast 1. septembrit 2002 lõpuni kanda, kui tegu on endiselt süüteona karistatav.

Asjaomane kohtuasi puudutas karistusseadustiku<sup>9</sup> § 5 lõikes 2 sätestatud kergema karistuse tagasiulatava jõu põhimõtte kohaldamist enne karistusseadustiku jõustumist haldusõigusrikkumise asjas määratud karistuste suhtes. Küsimuseks oli, kas sellest põhimõttest tulenevalt oleks varem määratud karistus tulnud vastavusse viia liikluseaduses<sup>10</sup> (edaspidi LS) samasuguse rikkumise eest ettenähtud leebemate sanktsioonidega.

<sup>4</sup> RT I 2002, 29, 174; 2004, 56, 405.

<sup>5</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, RT III 2002, 28, 308.

<sup>6</sup> RT 1991, 21, 257; I 2004, 85, 577.

<sup>7</sup> RKÜKm 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, RT III 2004, 12, 143.

<sup>8</sup> RT I 2002, 56, 350; 2003, 26, 156.

<sup>9</sup> RT I 2001, 61, 364; I 2004, 88, 600.

<sup>10</sup> RT I 2001, 3, 6; 2004, 46, 329.

Kõnealusel juhul karistati isikut liiklusalase haldusõigusrikkumise asjas rahatrahvi ning mootorsõiduki juhtimise õiguse äravõtmisega 24 kuuks. Pärast 1. septembrist 2002 ei ole samalaadse teo puhul enam juhtimisõiguse äravõtmist lisakaristusena ette nähtud, mistõttu isik leidis, et sellega on seadusandja näinud tema teo eest ette leebema karistuse, mida tuleks tagasiulatavalt kohaldada ka tema suhtes.

KarSRS § 5 lg 1 sätestab, et karistusest vabastatakse füüsiline ja juriidiline isik, kellele on määratud karistus haldusõigusrikkumise eest, mis karistusseadustiku või muu väärtekoosseisu sätestava seaduse järgi ei ole enam karistatav väärteto ega kuriteona. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt vabastatakse karistusest füüsiline isik, kes haldusõigusrikkumise toimepanemise ajal oli noorem kui 14-aastane. Tegemist on ainsate selles seaduses sisalduvate alustega, mis näevad ette haldusõigusrikkumise eest määratud karistust kandva isiku olukorra kergendamise.

Riigikohtu üldkogu viitas oma varasemale, 2003. aastal tehtud otsusele<sup>11</sup>, kus üldkogu oli asunud seisukohale, et PS § 23 lõike 2 teist lauset tuleb tõlgendada viisil, et selle kaitseala laieneb ka karistuse kandmise ajale. Lisaks leidis üldkogu, et selle põhiseaduse sätte kaitseala hõlmab ka haldusõigusrikkumise eest määratud karistusi, sh juhtimisõiguse äravõtmist lisakaristusena, osutades, et PS § 23 lg 2 ei erista karistuste liike (halduskaristusi ja karistusi kuritegude eest, põhi- ja lisakaristusi jne). Olukorras, kus isikule varasema seaduse alusel mõistetud raskemat karistust ei muudeta pärast seaduse uue redaktsiooni kehtestamist, milles nähakse ette kergem karistus, on tegemist ka PS § 12 lõike 1 esimeses lauses sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivega, sest see toob kaasa enne ja pärast 1. septembrist 2002 karistatud isikute erineva kohtlemise.

Üldkogu märkis, et põhiseaduslikud väärtused, mis võivad õigustada kõnealuste põhiõiguste piiramist, on ühiskonna õiglustunne, õiguskaitseüsteemi efektiivne toimimine, karistusotsuse seadusjõud, õiguskindlus ja õigusrahu.

Üldkogu leidis, et haldusõigusrikkumise eest määratud lisakaristuse jätkuv kandmine on antud juhul sobiv ja vajalik abinõu, pidades üheaegselt silmas nii õiglase karistamise kui ka õiguskaitseüsteemi efektiivse toimimise eesmärki. Antud liiklusalase haldusõiguserikkumise puhul karmistas seadusandja samal ajal lisakaristuse ärakaotamisega põhikaristust. Seetõttu võiks isiku automaatne lisakaristusest vabastamine sellises olukorras tuua kaasa varem karistatud isikute põhjendamatult leebe kohtlemise. Lisakaristuse vähendamiseks õiglase aluse leidmine on aga peaaegu võimatu. See eeldaks lisakaristuse leevendamise ning põhikaristuse raskendamise ulatuse, samuti haldussunnivahendite raskuse täpset võrdlemist, milleks lähtealused puuduvad, mistõttu leebema seaduse kohaldamine võib tähendada haldusõigusrikkumise asja uut läbivaatamist. See koormaks õiguskaitseorganeid tunduvalt enam kui vabadusekaotust kandvate isikute vabastamine, millega oli tegemist eespool viidatud Riigikohtu üldkogu 2003. aasta otsuses. Samuti annaks äravõetud juhtimisõiguse massiline ennetähtaegne taastamine ühiskonnale õiguspoliitiliselt väär ja eksitava signaali, et riik on uues seaduses hakanud liikluserikkumistesse tegelikust märksa leebemalt suhtuma. Liiklussüüteod kujutavad endast olulist ühiskondlikku probleemi, mistõttu leidis üldkogu, et iseäranis liiklussüütegude puhul on põhjendatud seadusandja ettevaatlikkus varasemate karistuste ümbervaatamisel.

Üldkogu lisas, et eelneva kõrval tuleb iseseisva väärtusena nimetada ka karistusotsuse seadusjõudu, mis on vajalik õigusemõistmise autoriteedi, õiguskindluse ja õigusrahu tagamiseks. Iga õigusvaidlus peab millalgi saama lõpliku lahendi. Eeskätt õiguskindluse põhimõte nõuab piiri tõmbamist, pärast mida ei saa enam vaidluse esemeks olnud küsimusi tõstatada.

Riigikohtu üldkogu asus seisukohale, et antud juhul on põhiõiguste riive mõõdukas. Sõiduki juhtimisõigus ei ole isiku põhiõigus, kuigi juhtimisõiguse kaudu realiseerivad isikud mitmeid teisi põhiõigusi. Eelkõige on see üks viise, mille kaudu isik saab realiseerida PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigust vabale eneseteostusele. Siiski riivab juhtimisõiguse peatamine isiku õigusi leebemalt kui vabaduse võtmine sama pikaks ajaks. Antud juhul ei ole kaalul sellised põhiõigused, mis sunniksid

<sup>11</sup> RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, RT III 2003, 10, 95.



karistuse jõusse jäämist toetavad väited enda ees taanduma. Sellest tulenevalt leidis üldkogu, et KarSRS § 5 lõike 2 regulatsioon, mille kohaselt juhtimisõiguse äravõtmine kui lisakaristus tuleb ka pärast 1. septembrit 2002 lõpuni kanda, kui nimetatud liiklusalane väärtegu on endiselt süüteona karistatav, on kooskõlas põhiseadusega.

Kõnealuses lahendis küsiti ka isiku kaebuse läbivaatamiseks pädeva kohtu kohta ning õiguskaitsevõimaluste kohta juhul, kui karistusseadustiku rakendamise seadus oleks osutunud põhiseadusvastaseks seetõttu, et ta ei näe ette leebema karistuse tagasiulatuvat kohaldamist muudel juhtudel, kui KarSRS §-s 5 loetletud. Nimelt sätestab KarSRS § 5 karistusest vabastamise korra vaid sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudeks. Üldkogu märkis, et KarSRS § 5 põhiseadusvastasuse korral oleks karistusseadustiku rakendamise seadus põhiseadusvastane ka seetõttu, et see ei näe ette tõhusat menetlust õiguste kaitseks. Muuhulgas on reguleerimata karistusest vabastamiseks pädev organ, sellele vastava taotluse esitamise ja selle otsuse vaidlustamise kord. Kuna KarSRS § 5 on aga kooskõlas põhiseadusega, siis leidis üldkogu, et seadusandjal puudus vajadus näha karistusseadustiku rakendamise seaduses ette erikord kõnealuse vaidluse ja analoogiliste vaidluste lahendamiseks.

### 3. Erikaebuse menetluses asjasse puutuv õigusakt

30. aprillil 2004 otsustas Riigikohtu üldkogu jätta rahuldamata isiku erikaebuse seoses joobeekspertiisi akti vaidlustamisega.<sup>12</sup>

Asja materjalidest nähtub, et mootorsõidukit juhtinud isikul tuvastati Kuressaare haiglas keskmine alkoholijoove. Isik esitas seejärel vaide joobe tuvastamise kohta Liiklusmeditsiini Keskkomisjoni, mis jättis vaide rahuldamata ja arsti otsuse muutmata. Isik pöördus kaebusega Tallinna Halduskohtusse ning seejärel erikaebusega Tallinna Ringkonnakohtusse. Kohtud jätsid kaebuse läbi vaatamata, leides, et selline kaebus tuleb lahendada vastava süüteomenetluse käigus, mitte aga iseseisvalt halduskohtus.

Riigikohtu halduskolleegium otsustas<sup>13</sup> anda erikaebuse lahendamise Riigikohtu üldkogule. Kolleegium pidas vajalikuks kontrollida LS § 20 lõike 6, Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2001. a määrusega nr 120 kehtestatud „Joobeseisundi tuvastamise ja joobeastme määramise ning joobeastme määramise otsuse vaidlustamise korra“<sup>14</sup> (edaspidi kord) ning sotsiaalministri 2. oktoobri 2001. a käskkirja nr 321 „Liiklusmeditsiini Keskkomisjoni moodustamine ja töökorra kinnitamine“ (edaspidi käskkiri) kooskõla põhiseadusega.

Õiguskantsler leidis, et LS § 20 lg 6, kord ja käskkiri ei puutu antud kohtuasjas asjasse. Nende põhiseadusele mittevastavuse korral ei peaks kohus otsustama isiku kaebuse menetluse võtmise küsimust teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral. Õiguskantsler rõhutas, et Riigikohus ei ole erikaebe korras esitatud kaebuse läbivaatamisel pädev võtma seisukohta lahendamisele kuuluvate materiaalõiguslike küsimuste osas. Selleks puuduvad halduskohtumenetluse seadustiku<sup>15</sup> § 52 lõikest 1 tulenevad menetluslikud eeldused, milleks on ringkonnakohtu otsus, kus kohus on ebaõigesti kohaldanud materiaalõiguse normi või oluliselt rikkunud menetlusõiguse normi, ja selle peale esitatud kassatsioonkaebus.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et antud kohtuasjas Riigikohtu halduskolleegiumi tehtud järeldus, et „[...] kolleegium näeb asja sisulisel lahendamisel tekkivaid probleeme seoses kohaldamisele kuuluva regulatsiooni põhiseadusele vastavusega“, on suuresti oletuslikku laadi ning tehtud üksnes kaebuse esitaja poolt kaebuses toodud asjaolude põhjal. Erikaebemenetluses materiaalõiguslike küsimuste otsustamine rikuks nii vastustaja (kes oli antud kohtuasjas veel kindlaks tegemata) kui

<sup>12</sup> RKÜKo 30.04.2004, nr 3-3-1-77-03, RT III 2004, 13, 159,

<sup>13</sup> RKHKm 22.12.2003, nr 3-3-1-77-03.

<sup>14</sup> RT I 2001, 35, 196.

<sup>15</sup> RT I 1999, 31, 425; 2004, 56, 403.

ka kaebaja paljusid menetluslikke õigusi. Asudes seisukohale, et käesoleva haldusasja menetlemisel tekib ülaltoodud õigusaktide põhiseadusele vastavuse küsimus, on Riigikohtu halduskolleegium sisuliselt pidanud kaebuse esitaja poolt esitatud väiteid tõendatuks, andes seeläbi ühe poole tõenditele kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõu ning võttes teiselt poolelt õiguse tõendeid esitada. Samuti jääb selgusetuks, kuidas saab eeldada mõne õigusnormi kohaldamist kohtuasja lahendamisel, kui on kindlaks tegemata elulised asjaolud, mille vastavuse korral normi faktilisele koosseisule tuleks õigusnormi ja seal sisalduva õigusliku tagajärje kohaldamine üldse kõne alla.

Olukorras, kus kehtiv õigus ei luba kohtu taotlusel hinnata asjasse mittepuutuvaid norme, väärib analüüsimist, kas võimalus taoliseks põhiseaduslikkuse järelevalveks on ehk tuletatav otse põhiseadusest. Õiguskantsler asus seisukohale, et põhiseadus ei võimalda kohtul asjasse mittepuutuvaid õigusakte konkreetse normikontrolli korras kehtetuks tunnistada.

Kohtumenetluse vaieldamatuks aluseks on põhimõte, et kohus saab lahendada vaid tema ette poolte initsiatiivil toodud asju, mitte aga ise uusi kaasusi initsieerida ja asjaolusid konstrueerida. Riigikohus ei saa väljuda konkreetse normikontrolli puhul põhiseaduse raamidest ja hinnata puhtalt pragmaatilistel kaalutlustel asjasse mittepuutuvate normide kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Vastasel juhul muutuks kohus konkreetse normikontrolli algatajast abstraktse normikontrolli algatajaks.

PS § 4 näeb ette riigivõimu teostamise võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtuvalt. See tähendab, et iga põhiseaduslik institutsioon saab tegutseda talle põhiseaduse ja seadustega antud pädevuse raames ega tohi põhiseadusliku või seadusliku aluseta asuda lahendama mõne teise institutsiooni pädevuses olevaid küsimusi. Eesti põhiseadus ega selle alusel antud seadused ei anna abstraktse normikontrolli algatamist kohtuvõimu pädevusse. Vastav põhiseaduslik ülesanne lasub Vabariigi Presidendil tulenevalt PS § 107 lõikest 3 ja eeskätt õiguskantsleril PS § 142 lõike 2 alusel. Kohus ei saa esitada asjassepuutumatut seadust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule, olgu see seadus nii põhiseadusvastane kui tahes. Riigikohtul puudub omakorda pädevus kontrollida kohtu taotluse alusel või omal initsiatiivil asjasse mittepuutuva seaduse kehtivust ja põhiseaduspärasust. Just sellisele järeldusele jõudis õiguskantsler, tõlgendades põhiseadust selle normide kogumis.

Antud juhul andis Riigikohtu halduskolleegium asja põhiseaduslikkuse järelevalve korras läbivaatamiseks üldkogule, et vältida kohtumenetluse asjatut venimist. Õiguskantsler mõõnis, et menetlusökoonoomia põhimõte on kohtumenetluse tõhususe tagamisel oluline. Kuid võrreldes selle põhimõtte rakendamisest antud juhul saadavat tulu vajadusega järgida poolte menetlusõigusi ja võrdsuse põhimõtet, kohtuvõimu tegevuse legaalsuse ja stabiilsuse printsiipi ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse printsiipi kui demokraatliku riigikorralduse kesket põhimõtet, jääb viimati nimetatud väärtustele siiski ülekaal.

Riigikohtu üldkogu leidis, et erikaebuse lahendamisel tuleb anda hinnang, millise kohtu pädevuses on isiku poolt esitatud kaebuse läbivaatamine. Enne pädevuse küsimuse otsustamist ei saa hakata vaagima tõstatatud põhiseaduslikkuse problemaatikat, sest puudub võimalus öelda, kas õigusnormid, mille põhiseaduspärasus on kahtluse all, asjasse puutuvad. Otsustava tähtsusega pädevusvaidluses on normid, mis määravad, millises kohtus vastavat vaidlust lahendatakse. Üldkogu asus seisukohale, et kaebaja joobe tuvastamine toimus süüteomenetluse raames ja seda toimingut saab vaidlustada süüteomenetluse käigus. Seega ei puutu asjasse normid, mis reguleerivad joobe tuvastamise vaidlustamise üldist korda, ning üldkogul ei ole alust nende sätete põhiseaduspärasust kontrollida.

#### 4. Kaalutusõiguse puudumine elamisloa andmise ja pikendamise otsustamisel

21. juunil 2004 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium välismaalaste seaduse<sup>16</sup> (edaspidi VMS) § 12 lõike 4 punkti 1 ja § 12 lõike 5 põhiseadusvastaseks osas, mis ei anna pädevale riigiasutusele kaalutusõigust elamisloa andmise otsustamisel, kui elamisloa taotlemisel on esitatud valeandmeid.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> RT I 1993, 44, 637.

<sup>17</sup> RKPJKo 21.06.2004, nr 3-4-1-9-04, RT III 2004, 20, 224.

VMS § 12 lõike 4 punkt 1 sätestab, et elamisluba ei anta ega pikendada välismaalasele, kes on esitanud valeandmeid (sh oma varasema tegevuse kohta) viisa, elamis- või tööloa taotlemisel või nende pikendamise taotlemisel. VMS § 12 lõike 5 kohaselt võidakse sama paragrahvi lõike 4 punktides 5–8 ja 14 loetletud välismaalasele erandina anda tähtajaline elamisluba ja seda pikendada, kui tema suhtes ei ole tuvastatud sama paragrahvi lõike 4 punktides 1–4, 9–13 ja 15 nimetatud asjaolu. Seega välistavad VMS § 12 lõike 4 punkt 1 koostoimes § 12 lõikega 5 igasuguse valeandmete esitamise korral elamisloa andmise ning pädeval riigiasutusel puudub sellisel juhul elamisloa andmise või pikendamise otsustamisel kaalutusõigus.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse<sup>18</sup> § 3 lõike 2 kohaselt on välismaalane kohustatud Eestist välja sõitma, kui tema Eestis viibimise alus lõpeb, kui seda ei pikendata ning välismaalasel ei ole muud riigis viibimise alust. Seega on isik elamisloa taotluse rahuldamata jätmisel, kui tal puudub muu viibimisalus, kohustatud Eestist lahkuma.

Kolleegium märkis, et isiku väljasõidukohustus võib riivata mitmeid isiku põhiõigusi ja vabadusi. Elamisloa andmisest keeldumine ning väljasõidukohustus võib sõltuvalt asjaoludest riivata PS §-s 26 sätestatud õigust perekonnaelu puutumatusel ja eraelule. Põhiseaduslik õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel kohustab riigivõimu hoiduma perekonnaellu sekkumisest. Selle õiguse kaitseala hõlmab muuhulgas suhteid lapse ja tema bioloogiliste vanemate vahel.

Õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel ei ole aga piiramatult õigus. PS § 11 kohaselt peab põhiõiguste riive olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust. Teiste sõnadega saab põhiõiguse riivet pidada õigustatuks vaid siis, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet.

Kolleegium viitas varasemale Riigikohtu halduskolleegiumi lahendile<sup>19</sup>, kus märgiti, et proportsionaalsuse põhimõte on seotud kaalutusõigusega. Kaalutusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Pädeval võimuorganil lasub üldjuhul kohustus hinnata, kas isiku huvid ja avalik huvi on omavahel tasakaalus, s.t kas põhiõiguste kitsendused on proportsionaalsed. Hindamiseks langetatava otsuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb arvesse võtta konkreetseid asjaolusid. Seejuures viitas kolleegium oma varasemale otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas<sup>20</sup>, kus ta tunnistas põhiseadusvastaseks VMS § 12 lõike 4 punkti 10 ja § 12 lõike 5, sest nimetatud sätted ei võimaldanud arvestada pikka aega riigis viibinud välismaalase käitumist, mille põhjal saab hinnata tema ohtlikkust riigi julgeolekule, alalise elamise kestust, väljasaatmise tagajärgi tema perekonnaliikmetele ja sisserändaja ning tema perekonnaliikmete sidemeid päritolumaaga. Kolleegium märkis siiski, et eelnev ei tähenda, nagu ei võiks seadusandja näha ette situatsioone, kus täitevvõimul kaalutusõigus puudub, ning ka regulatsioon, mis ei võimalda kaalutusõigust, võib rakendamisel anda proportsionaalse tulemuse.

Kolleegium leidis, et otsustamiseks, kas perekonnaelu puutumatus õiguse kitsendamine on põhiseaduspärane, tuleb täitevvõimu organil kaaluda vastanduvaid huve. Välismaalasele elamisloa andmisest keeldumise korral vastanduvad ühelt poolt isiku huvi, et tema perekonna- ja eraellu ei sekkutaks, ning teiselt poolt avalik huvi tagada riigi julgeolek. Kui norm aga ei võimalda otsusetegijal olukorra eripära arvestada, ei ole ka isiku perekonnaellu sekkumise põhiseaduspärasus kindel.

Kolleegium osutas, et ka VMS § 12 lõike 4 punkti 1 ja § 12 lõike 5 kohaldamisel on juhul, kui täitevvõimu kaalutusõigus puudub, välistatud välismaalase käitumise ja tema olukorra hindamine, selleks et teha õige otsus. Kaalutusõiguse puudumine VMS § 12 lõike 4 punktis 1 ja § 12 lõikes 5 tähendab, et sõltumata asjaoludest toob igasugune valeandmete esitamine kaasa eitava vastuse elamisloa taotlusele. Täitevvõimu esindajal puudub võimalus kaaluda, kas vaidlustatud sätete kohaldamine on konkreetses asjas proportsionaalne või mitte.

<sup>18</sup> RT I 1998, 98/99, 1575; 2004, 53, 369.

<sup>19</sup> RKHKo 17.03.2003, nr 3-3-1-11-03, RT III 2003, 8, 84.

<sup>20</sup> RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, RT III 2001, 7, 75.

Kolleegium lisas, et isegi siis, kui tõlgendada vaidlusaluseid sätteid siseministri poolt selgitatud viisil, s.o vastavalt senisele väidetavale halduspraktikale, kus kõnealuseid sätteid rakendatakse üksnes juhul, kui välismaalane on valeandmeid esitanud tahtlikult, ei oleks täitevvõimu esindajal võimalust võtta arvesse taotleja käitumist ja olukorra eripära ega ka seda, kas valeandmed on esitatud tahtlikult riigi julgeoleku seisukohast tähtsust omavates küsimustes.

Eeltoodust tulenevalt leidis kolleegium, et VMS § 12 lõike 4 punkt 1 ja § 12 lg 5 on põhiseadusega vastuolus.

## 5. Viivistasu maksmise kohustuse aluste laiendamise põhiseaduspärasus

18. novembril 2004 tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Tallinna Halduskohtu taotluse alusel kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 30. jaanuari 2003. a määruse nr 9 lisa punkti 4.4 teise lause.<sup>21</sup>

Tallinna Linnavolikogu 30. jaanuari 2003. a määruse nr 9 „Parkimistasu kehtestamine“<sup>22</sup> lisa „Parkimistasu“ punkt 4.4 sätestas: „Nõuetekohaselt kustutatud ühekordne parkimispilet, parkimisautomaadi pilet, parkimise kuukaart või mobiilside kaudu tasulist parkimist tõendav kleebis tuleb paigutada valveta tasulises parkimiskohas parkimistasu maksmise kohustuse tekkimisel vahetult sõiduki esiklaasi või kõnniteepoolse esiukseklasi taha väljastpoolt täies ulatuses nähtavana ja loetavana. Nõude mittetäitmine on võrdsustatud parkimistasu maksmata jätmisega ning parkimisjärelevalvet teostaval ametiisikul tekib viivistasu määramise õigus. Parkimisautomaat peab olema käivitatud, selle osuti automaadi skaalal ei tohi näidata parkimisaja lõppu.“

Kolleegium leidis, et Tallinna Linnavolikogu määruse lisa punkti 4.4 teises lauses kasutatud formuleering „on võrdsustatud“ viitab asjaolule, et parkimise õigust tõendava dokumendi mittenõuetekohasel eksponeerimisel tekib parkimisjärelevalvet teostaval ametiisikul õigus koostada viivistasu otsus, mida ei ole võimalik hilisema vaide- või kohtumenetluse käigus tühistada põhjendusega, et parkimise õigus oli küll olemas, kuid seda tõendav dokument ei olnud nõuetekohaselt esitatud. Tallinna Linnavolikogu on sisuliselt kehtestanud uue viivistasu määramise koosseisu – viivistasu määramise õigus tekib parkimise õigust tõendava dokumendi mittenõuetekohase esitamise korral.

PS § 154 lõike 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes „tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“. Oma varasemale lahendile<sup>23</sup> viidates märkis kolleegium, et lauseosa „tegutsevad seaduste alusel“ tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. PS § 3 lõike 1 esimese lause järgi, mis kehtestab üldise seaduslikkuse nõude, teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ning § 154 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse nõue tähendab, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega. Kui teatud küsimuse lahendamine on seadusega reguleeritud, ei ole kohalikul omavalitsusel õigust seadust ignoreerida ega iseseisvalt oma võimuvolitusi, sh õigustloovat pädevust laiendada.

Kohalike maksude seaduse<sup>24</sup> (edaspidi KoMS) § 5 punkt 10 sätestab parkimistasu kohaliku maksuna. Vastavalt KoMS § 14<sup>1</sup> lõike 2 esimesele lausele toimub parkimistasu määramine ja sissenõudmine liiklusseaduses sätestatud alustel ja korras. LS § 50 lõike 5 teise lause järgi korraldatakse tasulist parkimist kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil LS §-de 50<sup>1</sup>–50<sup>3</sup> kohaselt.

LS § 50<sup>2</sup> lg 1 sätestab, et parkimistasu maksmata jätmise või tasutud parkimisaja ületamise korral teeb parkimisjärelevalve ametiisik viivistasu määramise otsuse. Kolleegium asus seisukohale, et liiklusseaduse nimetatud säte võimaldab määrata viivistasu üksnes siis, kui parkimistasu on jäetud

<sup>21</sup> RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, RT III 2004, 33, 343.

<sup>22</sup> KO 2003, 17, 465.

<sup>23</sup> RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, RT III 2002, 12, 120, p 14.

<sup>24</sup> RT I 1994, 68, 1169; 2004, 45, 319.

maksmata või kui tasutud parkimisaeg on ületatud. LS § 50<sup>2</sup> lõikest 1 ei tulene seaduslikku alust viivistasu määramiseks parkimise õigust tõendava dokumendi nõuetekohaselt paigaldamata jätmise eest, kui parkimise õigus on olemas. Tallinna Linnavolikogu ei saa iseseisvalt laiendada viivistasu maksmise kohustuse tekkimise aluseid. Tallinna Linnavolikogu, võrdsustades parkimise õigust tõendava dokumendi täies ulatuses nähtavana ja loetavana paigaldamise nõude täitmata jätmise parkimistasu maksmata jätmisega ja nähes nõude täitmata jätmise korral ette viivistasu määramise õiguse, on kehtestanud uue viivistasu määramise aluse, mis ei tulene LS § 50<sup>2</sup> lõikest 1. Sellega on Tallinna Linnavolikogu iseseisvalt laiendanud viivistasu mõiste sisu ning kehtestanud viivistasu seadusliku aluseta.

Eeltoodut arvestades leidis kolleegium, et Tallinna Linnavolikogu 30. jaanuari 2003. a määruse nr 9 „Parkimistasu kehtestamine“ lisa „Parkimistasu“ punkti 4.4 teine lause on vastuolus PS § 154 lõikega 1.

Eelnev ei tähenda kolleegiumi arvates siiski, et parkimisjärelvalvet teostav ametiisik ei saa parkimise õigust tõendava dokumendi puudumise või selle mittenõuetekohase eksponeerimise korral viivistasu määramise otsust üldse koostada.

Kui tasulisel parkimisalal parkimiskohta kasutav isik ei esita vastuolus kohaliku omavalitsuse kehtestatud tõendite esitamise korraga parkimistasu maksmist tõendavaid dokumente, on parkimisjärelvalvet teostaval ametiisikul õigus eeldada parkimistasu maksmata jätmist ning koostada viivistasu otsus. Parkimismaksu menetluses tehtud viivistasu otsuse vaidlustamiseks on isikul vastavalt LS § 50<sup>3</sup> lõikele 2 õigus pöörduda vaidega valla- või linnavalitsusse või esitada halduskohtule kaebus. Vaide või kaebuse rahuldamise aluseks on eeskätt asjaolu, et vaide või kaebuse esitanud isikul oli parkimise õigus tegelikult olemas.

## II VABARIIGI PRESIDENDI JÄRELEVALVETEGEVUS

### 1. Sissejuhatus

PS § 107 lg 2 sätestab Vabariigi Presidendi pädevuse teostada eelkontrolli seaduste põhiseaduspärasuse üle. Säte annab Vabariigi Presidendile õiguse jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seadus välja kuulutamata ja saata see Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab tagasi saadetud seaduse muutmata kujul uuesti vastu, kuulutab Vabariigi President seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

Kasutades põhiseaduse §-st 107 tulenevat õigust, on Vabariigi President jätnud seni seaduse välja kuulutamata ja saatnud selle Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks 46 korral. Neist viimane kord, mida järgnevalt ka tutvustatakse, mahub käesolevasse ülevaateperioodi.

### 2. Vabariigi Presidendi taotlus elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12<sup>1</sup> muutmise seaduse kohta

Vabariigi President jättis 30. juunil 2004 välja kuulutamata Riigikogus 15. juunil 2004 vastu võetud elamuseaduse<sup>25</sup> ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12<sup>1</sup> muutmise seaduse, mille põhisisuks oli kohaliku omavalitsuse poolt kehtestataivate üüri piirmäärade kaotamine, et kõrvaldada eraomandi valdamise kitsendus.<sup>26</sup> Seadusemuudatus jõustunuks 1. septembril 2004. Vaidlustamata põhimõttelist otsust – kõrvaldada õigusest praegusel ajal ebaproportsionaalne meede, millega on loodud kitsendused omandile ja millega on eluruumide omanikud seatud ebavõrdsesse olukorda – leidis Vabariigi President, et jõustumiseks ettenähtud tähtaeg ei ole kooskõlas PS §-s 10 toodud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest tuleneva õiguskindlusega ja õiguspärase ootusega. President leidis, et õiguskindluse järgimine eeldab, et uute regulatsioonide jõustamiseks nähakse ette mõistlik aeg, mille jooksul normiadressaadid saaksid oma tegevuse uutes oludes ümber korraldada. Vähem kui kahekuuline ajavahemik on selleks liiga lühike. Lisaks märkis Vabariigi President, et seaduse rakendumisel ei taga sotsiaalhoolekandesüsteem täiel määral õigust eluasemele, mis on sätestatud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 25 ning ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 11 lõikes 1, samuti tuleneb PS § 28 mõttest.

Riigikogu arutas seadust uuesti 20. juulil 2004 ning võttis seaduse muutmata kujul vastu. Vabariigi President pöördus 3. augustil 2004 PS § 107 alusel Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Riigikogus 20. juulil 2004 muutmata kujul vastu võetud elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12<sup>1</sup> muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

Riigikohtule saadetud arvamuses leidis Vabariigi President, et kehtiv regulatsioon on loodud õiguspärase ootuse tagastatud eluruumi kasutavale üürnikule nii üürilepingu kehtivuse pikendamise kui ka üüri piirmäärade suhtes fikseeritud tähtaja jooksul. Ühtlasi märkis president, et ehkki vaidlustatud seadusega sätestatud *vacatio legis* on normiadressaatidele piisav aeg neile seadusega antud õiguste ja kohustustega tutvumiseks, on see ilmselt ebapiisav muudatuste ettevalmistamiseks oma tegevuses ja elukorralduses.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis oma 2. detsembri 2004. a otsusega Vabariigi Presidendi taotluse rahuldamata.<sup>27</sup>

Kolleegium leidis, et üüri piirmäärade kujunemisloost selgub, et üüri piirmäärasid käsitati algusest peale üleminekuabinõuna. Oluline on ka see, et seadusega ei ole kunagi antud tagastatud

<sup>25</sup> RT 1992, 17, 254; I 2004, 85, 577.

<sup>26</sup> Vabariigi Presidendi 30. juuni 2004. a otsus nr 671, RTL 2004, 90, 1417.

<sup>27</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, RT III 2004, 35, 362.

elamute üürnikele subjektiivset õigust üüri piirmääradele. Kohalik omavalitsus võis kehtestada oma haldusterritooriumil üüri piirmäära, ent võis seda ka mitte teha, samuti muuta oma vastavat otsust ühes või teises suunas. Kohalikud omavalitsused võisid üüri piirmäärad ka kaotada. Eelnevat arvestades leidis kolleegium, et tagastatud elamute üürnikel ei ole praegu ega olnud ka varem alust õiguspäraseks ootuseks, et üüri piirmäärad jäävad kehtima.

Kolleegium märkis, et õiguskindluse põhimõte tähendab muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adreassaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral, s.t piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.

Kolleegium rõhutas esmalt, et üüri piirmäärade kehtestamist lubava normi kaotamine ei tähenda üüri automaatset suurenemist. Võlaõigusseaduse üüri tõstmise regulatsioon on üldine ega sõltu sellest, kas tegemist on tagastatud eluruumiga või mitte. Võlaõigusseaduse kohaselt on tähtajalise üürilepingu puhul üüri tõstmise võimalus vaid erandjuhul ning tähtajatu üürilepingu puhul peab üürileandja vastavalt VÕS § 299 lõikele 2 teatama üürnikule üüri tõstmisest vähemalt 30 päeva enne üüri tõstmist ja seda põhjendama. Kokkuvõtteks leidis kolleegium, et kuna vaidlusaluse seaduse puhul puuduvad alused põhiseaduses sätestatust pikema jõustumisaja kehtestamiseks ning üürileandja peab üüri tõstmisel lisaks seaduse jõustumistähtajale järgima ka võlaõigusseadusest tulenevaid üüri tõstmise piiranguid ja arvestama vaidlustamisvõimalustega, on tagastatud elamute üürnikele jäetud piisav aeg toimingute tegemiseks, mis on vajalikud elu ümberkorraldamiseks muutunud oludes.

Vabariigi Presidendi argumendi kohta, et üüri piirmäärade kaotamine ei ole õigustatud seetõttu, et seaduse rakendamisel ei taga sotsiaalhoolekandesüsteem täiel määral PS §-st 28 tulenevat igaihe õigust eluasemele, märkis kolleegium, et sellega on Vabariigi President sisuliselt vaidlustanud seadusandja tegevusetuse. Kolleegium leidis, et Vabariigi President ei saa seadusandja tegevusetuse vaidlustada juhul, kui andmata jäänud norm peaks kuuluma mõnesse teise, juba välja kuulutatud seadusesse või kui seadusandja on väidetavalt andmata jäänud normid mõnes teises seaduses siiski sätestanud. Sellisel juhul vaidlustatakse sisuliselt teise, juba väljakuulutatud seaduse kooskõla põhiseadusega. Vabariigi Presidendil puudub selleks pädevus – ta saab vaidlustada vaid neid norme, mida ta ei ole veel välja kuulutanud.

Vabariigi Presidendi vaidlustatud seadus jõustus üldises korras, s.t kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist 26. detsembril 2004, mitte aga 1. septembril 2004.



### III ÕIGUSKANTSLERI JÄRELEVALVETEGEVUS

#### 1. Sissejuhatus

PS § 139 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

Teave selle kohta, et ühe või teise õigustloova akti põhiseaduspärasus võib olla küsitav, jõuab õiguskantslerini eelkõige isikute avalduste kaudu. Nimelt näeb ÕKS § 19 ette igapäev õiguse pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole, kontrollimaks seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavust. Käesoleva ülevaateperioodi jooksul kasutati seda võimalust 218 korral, s.t selliste avalduste arv moodustas 9,3% avalduste üldarvust.

Järelevalvemenetluse alustamine on võimalik ka õiguskantsleri omal initsiatiivil. Täpsem statistika õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrolli kohta on esitatud ülevaate 2. osa XVIII jaos.

Alljärgnevalt käsitletakse kaheksat ülevaateperioodil kõige enam õiguskantsleri tähelepanu pälvinud probleemvaldkonda. Tegemist on valdkondadega, kus on ilmnenud mitmeid olulisi puudujääke, mis vajavad kiiret lahendamist, sh võimalik, et õigusliku regulatsiooni muutmist. Vaadeldavad probleemid on üles kerkinud õiguskantsleri järelevalvetegevuse käigus ning sageli on need ka ühiskonnas laiemalt kõlapinda leidnud. Probleemvaldkondade käsitlustes selgitatakse õiguslikku olukorda, tuuakse näiteid õiguskantsleri järelevalvemenetlustest ning püütakse pakkuda lahendusi või lahenduse leidmise viise.

Käsitletakse olukorda seoses erivajadustega õpilaste õigusega põhiharidusele, üldarstiabi kättesaadavuse probleeme, samuti avalike teenistujate teenistustasudega seonduvat. Viimane probleem on olnud päevakorral juba ammu, sh seoses tungiva vajadusega uue avaliku teenistuse regulatsiooni järele. Endiselt ei ole aga kahjuks suudetud jõuda lahendusteni.

Kui eelmine õiguskantsleri ülevaade keskendus avalike teenuste osas ühistranspordi korraldamise õiguslikele probleemidele, siis sellel aastal on vaatluse all ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni (kavandata) regulatsioon. Isikuandmete kaitse puhul keskendutakse sel korral lähemalt isikuandmete töötlemisele teadustöö ning statistika tegemisel.

Alates 1. jaanuarist 2004 saab õiguskantsler teostada järelevalvet ka füüsiliste ja eraõiguslike juriidiliste isikute üle, kes täidavad avalikke ülesandeid. Esimesed sellekohased avaldused ongi laekunud. Probleemi käsitus, mis keskendub viivistasu sissenõudmise õiguslikele probleemidele, on ilmeks näide sellest, et avalike ülesannete üleandmisel füüsilistele või eraõiguslikele juriidilistele isikutele tuleb nii seadusandjal vastava volituse sätestamisel seaduses kui ka õiguse rakendajal ülesande üleandmise otsustamisel ja lepingu sõlmimisel kindlasti enam tähelepanu pöörata sellele, et seeläbi ei kahjustataks isikute õigusi ja et järgitaks seaduslikkuse põhimõtet.

Seoses mitmete uute kohtumenetlust puudutavate seaduste jõustumisega on rõhuasetusega väärteo- ja kriminaalmenetlusele vaatluse all õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Samuti käsitletakse *vacatio legis*e põhimõtte järgimist, mis puudutab kahtlemata kõiki õigusloojaid ja tekitab praktikas palju probleeme.

Kui võrrelda eelmise ülevaateperioodiga, siis tuleb tõdeda, et mitmed õiguskantsleri poolt osutatud probleemid on endiselt lahendamata. Nii näiteks ei ole lahendust leidnud politsei- ja korrakaitseõiguse





Selliste abinõude sisu kindlaksmääramisel väärib erivajadustega isikute kontekstis äramärkimist parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>37</sup> (edaspidi harta) artikli 15 punkt 1. Selle kohaselt peab riik võtma meetmeid, et erivajadustega inimesi nõustada, koolitada ja kutsealaselt välja õpetada üldsüsteemide raames, või kui see pole võimalik, siis spetsialiseeritud avalik-õiguslike või eraõiguslike struktuuride kaudu. See aitab tulemuslikult rakendada erivajadustega inimeste õigust elada iseseisvalt, sotsiaalselt integreeruda ja võtta osa ühiskonna elust, sõltumata nende vanusest ning puude põhjustest ja laadist. Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee on öelnud, et kindlustades erivajadustega lastele ja teistele erivajadustega isikutele õiguse haridusele, aidatakse oluliselt kaasa erivajadustega inimeste peamise, Euroopa sotsiaalharta artiklis 15 sisalduvate õiguste – õiguse iseseisvusele, sotsiaalsele lõimumisele ja ühiskonnaelus osalemisele – edendamisele. Sellest tulenevalt on harta artiklis 15 eraldi rõhutatud õiguse haridusele realiseerimist seal, kus võimalik, üldsüsteemide raames.<sup>38</sup>

Tagamaks erivajadustega isikutele ka tegelikult juurdepääs põhiharidusele, on seadusandja erivajadustega õpilasi silmas pidades volitanud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse<sup>39</sup> (edaspidi PGS) § 4 lõikes 4 haridus- ja teadusministrit kehtestama määrust, mille sisuks on erineva õppeaastate arvu, õppeainete loendi ja õppetundide arvu kehtestamine erivajadustega õpilaste koolis ja sanatoorses koolis. Haridusminister ongi vastava volitusnormi täitnud, andes 12. augustil 2002 määruse nr 64 „Õppeaastate arv, õppeainete loend ja õppetundide arv hälvikute erikoolis ja sanatoorses koolis“.<sup>40</sup>

Selle määrusega on reguleeritud erisused kehapuudega, kõnepuudega, kuulmispuudega, kurtide, nägemispuudega ja sügava vaimupuudega õpilaste kooli põhikooli astmete tunnijaotusplaani osas. Nii näiteks kestab määruse § 4 lõike 1 järgi õpe kuulmispuudega õpilaste kooli põhikooli astmetel 11 õppeaastat ja § 7 lõike 1 kohaselt sügava vaimupuudega õpilaste õpe 9 õppeaastat. See regulatsioon kehtib aga üksnes kindlat tüüpi koolide kohta, s.o hälvikute erikoolide ja sanatoorsete koolide kohta, mitte aga erivajadustega isikute kohta, kes õpivad teist tüüpi koolis. Näiteks ei kehti erinev õppeaeg liikumispuudega õpilase suhtes, kes õpib põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava järgi näiteks Tallinna Inglise Kolledžis, küll aga liikumispuudega õpilase suhtes, kes õpib kehapuudega õpilaste koolis.

Sellise regulatsiooni kehtestamiseks antud volitus ei arvesta PS §-ga 12, § 28 lõikega 4 ja § 37 lõikega 1: õigust haridusele pole võimalik realiseerida sugugi mitte kõikidel erivajadustega õpilastel võrdselt teiste õpilastega, sh võrdselt erivajadustega õpilastega, kes õpivad spetsiifilises erikoolis. Lisaks pole selline lähenemine kooskõlas harta artikli 15 punktis 1 toodud põhimõttega, mille järgi peab haridusõigust erivajadustega õpilastele võimaldama üldjuhul üldsüsteemide raames, mis aitaks erivajadustega isikutel realiseerida oma iseseisvuse, sotsiaalsele lõimumise ja ühiskonnaelus osalemise õigust.

Õiguskantsler ei juhtinud 2004. aastal Riigikogu tähelepanu sellise regulatsiooni ebakõlale põhiseadusega seetõttu, et Riigikogus oleva Eesti Vabariigi haridusseaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>41</sup> § 36 näeb ette muudatuse, mis tagab kooskõla põhiseadusega.

Selleks, et tõepoolest igäiks saaks realiseerida õigust põhiharidusele, on PS § 37 lõikes 2 sätestatud riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus pidada hariduse kättesaadavaks tegemise eesmärgil ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Vastav kohustus tähendab, et riik ja kohalik omavalitsus peavad garanteerima, et

<sup>37</sup> RT II 2000, 15, 93.

<sup>38</sup> Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 4. novembri 2003. a otsus asjas nr 13/2002-M-en, *Autism-Europe vs Prantsusmaa*, p 53, kättesaadav arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp> (13.12.2004).

<sup>39</sup> RT I 1993, 63, 892; 2004, 56, 404.

<sup>40</sup> RTL 2002, 92, 1414.

<sup>41</sup> Eesti Vabariigi haridusseaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 23. veebruar 2005, nr 488 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

funktsioneerivaid õppeasutusi (ehitisi, õpetajaid, õppevahendeid jne) on piisaval hulgal. Seetõttu annabki põhihariduse kättesaadavust erivajadustega õpilastele mõõta ka sellega, kas haridusõigust on tegelikult võimalik kasutada, s.t kas on olemas õppeasutusi, kus saavad õppida ka erivajadustega õpilased.

Tagamaks erivajadustega isikutele takistusteta liikumine õppeasutustes, on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud 28. novembri 2002. a määrusega nr 14 „Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes“.<sup>42</sup> Need nõuded kehtivad aga vastavalt ehitusseaduse<sup>43</sup> (edaspidi ES) § 72 lõikele 1 üksnes ehitiste suhtes, mis on ehitatud ehitusseaduse kehtivuse ajal, ning nimetatud määruse § 19 kohaselt üldkasutatavate ehitiste rekonstrueeritavate või laiendatavate osade suhtes, samuti ehitamise käigus olemasolevatele ehitistele üldkasutatava ehitise funktsioonide andmisel.

Lisaks ehitusseadusele reguleerib nõudeid koolimajadele ka sotsiaalministri 29. augusti 2003. a määrus nr 109 „Tervisekaitsenõuded koolidele“<sup>44</sup>, mille eesmärk on määruse § 1 lõike 1 kohaselt tagada kõigile lastele tervist kaitsvad ja edendavad tingimused koolis õppimise ajal. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kohaldatakse määrust koolitusloa alusel tegutsevate koolide maa-ala, hoonete, ruumide ja sisustuse suhtes.

Viimati nimetatud määrus reguleerib tervisekaitsenõudeid ka erivajadustega õpilaste teenindamiseks mõeldud koolides. Samas pole tervisekaitsenõuete kehtestamisel arvestatud erivajadustega õpilaste eripära, mistõttu tervisekaitsenõuete sellises ulatuses rakendamine ei taga erivajadustega õpilastele nende vajadustele vastavat õpikeskkonda. Vajadustele vastava õpikeskkonna puudumisel ei ole erivajadustega õpilasel füüsiliselt võimalik koolis käia, mistõttu on tema võimalused hariduse omandamisel väiksemad, võrreldes erivajadusteta õpilastega. Samas on koolis reeglina sotsialiseerimisvõimalused paremad, õppevahendid mitmekülgsemad jne.

Põhimõtteliselt võib küll väita, et puuduv regulatsioon on ehitusseaduse alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri määruses olemas, ent sellise väite esitamisel ei arvestata kahe olulise tõsiasjaga. Esiteks ei kehti ehitusseaduse regulatsioon enne seaduse jõustumist ehitatud ehitiste suhtes ja teiseks on sotsiaalministri määruses nr 109 sisalduvate normide järgimine vastavalt PGS § 12<sup>1</sup> lõike 3 punktile 4 koolitusloa saamise eelduseks.<sup>45</sup> Kuna erivajadustega isikute eripära arvestavaid norme sotsiaalministri määruses pole, puudub kohalikul omavalitsusel kohustus kohandada enne ehitusseaduse jõustumist ehitatud hoones tegutsev erivajadustega õpilaste kool või erivajadustega õpilasi teenindav kool neile sobivaks.

Kuna suurem osa koolimaju on ehitatud enne ehitusseaduse jõustumist, on tõenäoline, et need ehitised pole erivajadustega õpilasele ligipääsetavad. Seda kahtlust kinnitas ka sotsiaalminister oma kirjas õiguskantslerile, milles ta väitis, et ligi 650 üldhariduskoolist on 20% vanades koolimajades, koolideks kohandatud majades ning mõisahoonetes, mis ei ole ehitatud nüüdisaja nõuete järgi. Lisaks nentis minister, et enamik koole ei vasta erivajadustega õpilaste vajadustele.

Samas kirjas arutles minister, kas „üksikute bioloogilise erinevusega erivajadustega õpilastele kulutuste tegemine“ kaalub üles ülejäänud sotsiaalprobleemid ning jõudis erinevatele õigusaktidele viidates järeldusele, et hariduse kättesaadavaks tegemine kuulub pigem kohalike omavalitsuste kompetentsi. Järelikult ollakse riigi tasandil teadlikud sellest, et erivajadusega õpilasel pole sageli võimalik koolikohustust täita koolis, vaid ta peab seda olude sunnil tegema koduõppe vormis, mis ei

<sup>42</sup> RTL 2002, 145, 2120.

<sup>43</sup> RT I 2002, 47, 297; 2004, 18, 131.

<sup>44</sup> RTL 2003, 99, 1491.

<sup>45</sup> Sotsiaalministri määruse § 11 lõike 2 kohaselt kehtib koolitusloa saamiseks kaks tingimust: koolil peab olema omaette maa-ala ja koolihoone asend peab tagama õpperuumides optimaalse loomuliku valgustuse. Ent arvestades asjaolu, et ülejäänud nõuded peavad olema samuti täidetud, tuleb ka nende täitmist pidada koolitusloa andmise eelduseks.

anna talle sotsialiseerimisvõimalust. See aga ei ole kooskõlas ei põhiseaduse ega Euroopa sotsiaalharta tõlgendusega, mille kohaselt tuleb hartas sisalduvate õiguste tagamise eesmärgil võtta kasutusele nii õiguslik meede (luua õigusnormid) kui ka faktilised meetmed.<sup>46</sup>

Õigusliku meetmena võiks lisada erivajadustega arvestava regulatsiooni sotsiaalministri 29. augustil 2003 kehtestatud määrusesse nr 109 „Tervisekaitseõuded koolidele“ nii, et erivajadustega õpilasi teenindavale koolile oleks kehtestatud vastavad miinimumnõuded, mis peavad olema täidetud. Selline lähenemine tagaks erivajadustega õpilastele võimaluse õppida nende erivajadusi arvestavas koolis, pannes kooli pidajale kohustuse kooli nendele vajadustele vastavaks kohandada. Sotsiaalminister on senimaani õiguskantsleri sellekohase soovitusel osas olnud pigem tõrjuv.

## 2.2. Hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamiseks vajalike õppevahendite puudus põhihariduse kättesaadavuse takistusena

PGS § 23 lõike 2 kohaselt kasutatakse õppekava täitmise tagamiseks ja toetamiseks õpikuid, töövihikuid, tööraamatuid ning muid õppevahendeid ja -materjale. Selleks et õppevahendite järgi õppimine tagaks selle, et hariduse kvaliteet oleks ühtlane ja vastaks riigi kehtestatud haridusstandardile, võimaldades liikumist ühelt haridustasemelt teisele ning ühest koolist teise ühe haridustaseme piires, on seadusandja volitanud PGS § 23 lõikes 2 haridusministrit kehtestama õpikute, töövihikute, tööraamatute ja muu õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja korra ning nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele. Haridusminister ongi seda teinud oma 19. novembri 2001. a määrusega nr 65.<sup>47</sup>

Praegu kehtivast haridus- ja teadusministri 6. septembri 2004. a määrusest nr 50 „Riiklikule õppekavale vastavate õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelu 2004/2005. õppeaastaks“<sup>48</sup> selgub, et kerge vaimupuudega õpilaste õpetamiseks vajalik õppekirjandus peaaegu puudub. Lisaks on haridus- ja teadusminister ning eripedagoogide kaks kutseühendust ja kaks ainenõukogu õiguskantslerile avaldanud, et ka loetelus olevaid õppevahendeid ei kirjastata piisaval hulgal. Seega on riik jätnud hariduslike erivajadustega õpilaste osas täitmata ühtlase kvaliteediga hariduse pakkumise eelduse, mis on ühtlasi ka hariduse omandamise eeldus. See on jäänud tegemata põhjusel, et ühelt poolt ei ole piisavalt autoreid, teiselt poolt aga ei ole tellijate vähesuse tõttu kirjastustel rentabel vastavat õppekirjandust välja anda. Vajaliku õppekirjanduse puudumise tõttu on õpetajad ise välja töötanud õpetamiseks vajalikud materjalid. Kuna õpetajate oskused õppekirjanduse väljatöötamisel on erinevad, ei ole õpilastele piisavat tagatud, et sellise õppekirjanduse alusel omandatav haridus on kvaliteetne, vastab riikliku õppekava nõuetele ja tagab neile edaspidises elus haridusele vastava tegevuse.

Lisaks sellele, et õppevahendite soetamise süsteem ei vasta PS § 12 ja § 28 lõike 4 nõuetele, puuduvad lisaks õppekirjandusele hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamiseks spetsiifilised õppevahendid. Ka spetsiifilisi õppevahendeid tuleb pidada hariduse pakkumise eelduseks, sest erivajadusest tingitult on õpilasel hariduse omandamiseks vaja spetsiifilisi, õpilase vajadustele ja võimetele vastavaid vahendeid (piktogramme, küünlaid vms). Selliste vahendite soetamisele seab piirid kooli eelarve: tulenevalt PGS § 44 lõikest 3 nähakse igal aastal riigieelarvest ette toetus õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks. Arvestades asjaolu, et õpikuid ei ole võimalik hariduslike erivajadustega õpilastele soetada, sest nõuetele vastavaid õpikuid ei kirjastata vajalikul määral, ei ole koolil võimalik toetust eraldatud määras kasutada. Samas ei ole võimalik vabu vahendeid kasutada muude õppevahendite soetamiseks, mis sõltuvalt erivajadusest võivad õpikuid isegi asendada. Näiteks sügava vaimupuudega õpilasel oleks õpiku asemel vaja hoopiski piktogramme jms. Nii on erivajadustega õpilased erivajadusteta õpilastega võrreldes seatud ebavõrdsesse olukorda, sest sisuliselt toetab riik nende õpetamiseks vajalike

<sup>46</sup> Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 15.10.1999 otsus asjas nr 1/1998-M-en, International Commission of Jurists vs Portugal, p 32, kättesaadav arvutivõrgus: <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp> (13.12.2004); Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 04.11.2003 otsus asjas nr 13/2002-M-en, Autism-Europe vs. Prantsusmaa, (viide 11), p 53.

<sup>47</sup> RTL 2001, 125, 1803; 2003, 4, 39.

<sup>48</sup> RTL 2004, 125, 1954.

vahendite soetamist väiksemas ulatuses. Järelikult on riik jätnud oma PS §-st 12, § 28 lõikest 4 ning § 37 lõikest 2 tuleneva kohustuse täitmata.

Haridus- ja teadusminister on praeguseks asunud probleemi lahendama hariduslike erivajadustega õpilastele õppevara koostamise projekti kaudu. Lisaks lubas minister oma kirjas õiguskantslerile, et Riiklikusse Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusesse võetakse tööle hariduslike erivajadustega laste õppega tegelev ainespetsialist, kelle ülesandeks on käivitada vastava õppevara koostamise ja kirjastamise süsteem ning seda koordineerida.

### 2.3. Kokkuvõte

Esitatud kolm valupunkti on vaid väike osa sellest, milliste probleemidega tuleb erivajadustega isikutel vastakuti seista, et realiseerida õigust, mille on andnud neile Eesti Vabariigi põhiseadus. Kuna peamiselt seonduvad käesolevas alapunktis tõstatatud küsimused võrdsuspõhiõiguse ning erilise edendamise- ja hoolekandekohustuse rakendamisega, tuleb riigil ja kohalikel omavalitsustel selleks, et erivajadustega isikute õigus põhiharidusele oleks tagatud, analüüsida haridusega seotud regulatsioonides esitatud sätete rakendatavust ka erivajadustega isikute suhtes. On näha, et Riigikogu menetluses oleva eelnõu puhul on selline lähtekoht võetud. Loota jääb, et eelnõu rakendajadki suudavad selle omaks võtta.

## 3. Üldarstiabi kättesaadavus

Käesoleva allosa eesmärgiks on lühidalt analüüsida üldarstiabi kättesaadavust, võrreldes nii Eesti Vabariigi põhiseaduses kui ka muudes siseriiklikes õigusaktides toodud miinimumstandardeid ning nende rakendamisel tegelikult kujunenud olukorda.

### 3.1. Arstiabi kättesaadavuse miinimumtaseme

PS § 28 lg 1 sätestab, et igapähele on õigus tervise kaitsele. Selles sättes on väljendatud igapähe subjektiivne õigus.<sup>49</sup> Igapähe subjektiivsele õigusele vastab riigi kohustus luua toimiv tervishoiusüsteem ja riiklik mehhanism selle toimimise kontrollimiseks. Selleks et tagada isikute põhiõiguste kaitse, peab riik õigusaktides ette nägema vajalikud õiguslikud lahendused ning jälgima õigusaktide täitmist. PS § 28 ei sätesta, millisel viisil ja millisel määral peab õigus tervise kaitsele olema tagatud. Seega on küll seadusandja pädevuses täpsemalt määrata, milles väljendub igapähe õigus tervise kaitsele, kuid tal ei saa põhiõiguse kujundamisel olla piiramatut suvaõigust. Ta ei tohi tervise kaitse põhiõiguse kujundamisel jätta kaitse alt välja selle põhiõiguse tuuma ega piiritleda selle õiguse kasutamise tingimusi ebamõistlike kriteeriumidega. Kui riik on sisestanud põhiseadusest tuleneva igapähe õiguse tervise kaitsele, tuleb tagada kõigile, kes vastavad seaduses sätestatud tunnustele, arstiabi kättesaadavus võrdsetel alustel ja võrdse kvaliteediga.

Analoogsed printsiibid nähtuvad ka mitmesugustest rahvusvahelise õiguse aktidest, millega Eesti on ühinenud. Põhiõigust tervise kaitsele käsitleb rahvusvahelisel tasandil näiteks Euroopa patsiendi õiguste harta<sup>50</sup>, vähekindlustatud elanikkonna suhtes seab miinimumstandardi täiendatud ja parandatud Euroopa sotsiaalharta ning tervishoiuteenuste võrdse kättesaadavuse sätestab printsiibina inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon.<sup>51</sup>

Eesti tervishoiukorralduse õigusliku raami seab tervishoiuteenuste korraldamise seadus (edaspidi TTKS).<sup>52</sup> See seadus tagab põhiseadusega ettenähtud tervise kaitse miinimumtaseme – tulenevalt TTKS § 6 lõikest 1 on igal Eesti territooriumil viibival inimesel õigus saada vältimatut arstiabi ning

<sup>49</sup> Niisugust seisukohta on väljendanud ka Riigikohtu halduskolleegium, kes on märkinud, et PS § 28 lõikes 1 on otsesõnu väljendatud põhiõiguse adressaadi subjektiivne õigus ja PS § 15 lõike 1 kohaselt peab olema tagatud selle kohtulik kaitse (RKHKo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349, p 14).

<sup>50</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.activecitizenship.net/health/ec.htm> (08.03.2005).

<sup>51</sup> RT II 2002, 1, 2.

<sup>52</sup> RT I 2001 50, 284; 2004, 56, 400.

§ 16 lõike 2 kohaselt on igale isikule garanteeritud kiirabi teenus. TTKS § 5 sätestab, et vältimatu abi on tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Sellise abi eest tasutakse ravikindlustusega kindlustatud isikute puhul ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest ja ravikindlustusega hõlmamata isikute puhul riigieelarvest selleks ettenähtud vahenditest. Seega on seadusandja otsustanud tervise kaitse miinimumtaseme, s.t igaühele kättesaadava abi sisustada vältimatu arstiabi ja kiirabi teenuse kaudu.

Üldarstiabi aga ületab igaühele tagatud tervise kaitse miinimumtaseme. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt on üldarstiabi kättesaadavus tagatud vaid ravikindlustusega hõlmatud inimestele. Ravikindlustusega hõlmamata inimestele on üldarstiabi kättesaadav juhul, kui nad on ise maksevõimelised.<sup>53</sup> Ravikindlustussüsteemi kaudu võimaldab Eesti tervishoiukorraldus valdavale osale Eesti elanikest (hinnanguliselt 94%) ravikindlustuskaitse. Mõistagi on üldarstiabi kättesaadavaks tegemine iga Eestis viibiva isiku jaoks seotud oluliste rahaliste kulutustega. Lisaks majanduslikule aspektile mõjutavad üldarstiabi kättesaadavust ka üldarstiabi korralduse erinevad elemendid, nagu üldarstiabi osutajate (arstide ja õdede) arv ja territoriaalne paiknemine (tegevuskohtade arv), üldarstiabi osutajate poolt teenindamisele kuuluvate isikute arv, üldarstiabi osutaja tegevuse korraldus (sh osutatava abi ulatus, kvaliteet, järelevalve) jm. Alljärgnevalt vaadeldakse nimetatud tegureid lähemalt.

### 3.2. Üldarstiabi territoriaalne, professionaalne ja võrdne kättesaadavus

2003. aastal valmis Sotsiaalministeeriumi tellimisel Tartu Ülikooli arstiteaduskonna polikliiniku ja peremeditsiini õppetooli poolt koostatud hinnang esmatasandi tervishoiureformile (edaspidi analüüs).<sup>54</sup> Töö eesmärk oli hinnata perearstiabi kättesaadavust nii geograafilisest aspektist kui ka patsiendi seisukohalt, samuti patsientidega tegelemise järjepidevust ja koordineeritust, aga ka elanikkonna rahulolu esmatasandil toimunud muutustega ning perearstiabiga. Analüüsi tulemina sai perearstiabi süsteem positiivse hinnangu. Esile tõsteti head seadusandlikku korraldust, paindlikku rahastamisskeemi, tervishoiutöötajate professionaalsust, kõrgel tasemel koolitusprogrammi jm. Alljärgnev käsitlus põhinebki õigusaktidega loodud raamistikul ning analüüsis välja toodud praktilistel aspektidel.

TTKS § 7 sätestab, et üldarstiabi on ambulatoorne tervishoiuteenus, mida osutavad perearst, kelleks on sellekohase eriala omandanud eriarst, ja temaga koos töötavad tervishoiutöötajad. Analüüsis selgitatakse, et esmatasandi arstiabi reformi eesmärk oli luua kogu Eestit hõlmav esmatasandi arstiabi süsteem, mis põhineks patsiendile elukohta järgi kättesaadaval, koolitatud ja treenitud ning täisvarustusega perearstidel. Seega loodi tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel põhiseadusega kooskõlas olev seaduslik alus üldarstiabi kättesaadavuse tagamiseks, eesmärgiga garanteerida patsiendile tema elukohta arvestades võimalikult hõlpsasti kättesaadav, professionaalne ja kvaliteetne abi tervise kaitseks.

Perearstide arvud maakonniti määrab kindlaks sotsiaalministri määrus.<sup>55</sup> Selle kohaselt peab olema Eestis kokku 840 perearsti. Arvu suuruse määramisel lähtuti elanike arvust ning paiknemisest Eestis. Analüüsist aga nähtub, et 2002. aasta andmete põhjal oli vajalik 100% perearste vaid neljas maakonnas – Hiiumaal, Järvamaal, Pärnumaal ja Tartumaal. Ülejäänud üheteistkümnemes maakonnas oli perearste puudu, puudus oli kõige suurem Tallinnas, Raplamaal ja Harjumaal. Oluliselt ei ole puudujääk vähenenud ka tänaseks päevaks. Üldarstiabi kättesaadavuse ebapiisavusest annavad

<sup>53</sup> TTKS § 11: „Üldarstiabi rahastamine.

(1) Ravikindlustusega hõlmatud isikule osutatud üldarstiabi eest tasutakse riigieelarves ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest ulatuses, mille eest tasumise kohustuse on üle võtnud Eesti Haigekassa.

(2) Ravikindlustusega hõlmamata isik tasub üldarstiabi eest ise.“

<sup>54</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: Esmatasandi arstiabi tervishoiureformi hinnang, Tartu 2003, <http://www.sm.ee/est/pages/index.html> (08.03.2005).

<sup>55</sup> Sotsiaalministri 29. novembri 2001. a määrus nr 114 „Perearsti nimistute piirarv“, RTL 2001, 130, 1884.



tunnistust ka Õiguskantsleri Kantselei kontrollkäigu<sup>56</sup> ja õiguskantslerile saabunud avalduste alusel tehtud analüüsi tulemused, aga samuti analüüsis viidatud patsientide rahulolu uuringud, mis käsitlesid muuhulgas ka arstiabi kättesaadavust. Seetõttu on väga kaheldav, kas üldarstiabi on kehtestatud tingimustel ja ulatuses elanikele või ka kohaliku omavalitsuse territooriumil ajutiselt viibida võivatele isikutele kättesaadav. Lisaks peab juhul, kui kohaliku omavalitsuse territooriumil puudub perearsti tegevuskoht, olema tagatud perearsti piisav liikuvus ning kindlustunne perearsti nimistus olevatele, aga ka kohaliku omavalitsuse territooriumil ajutiselt viibida võivatele inimestele, et neil on haigestumise korral võimalik üldarstiabi saada.

Seega tuleb tunnistada, et juba 1. jaanuaril 2002 sätestatud Eesti elanike eesmärgipäraseks üldarstiabiga teenindamiseks vajalikku perearsti nimistute arvu (840) ja vastavalt ka vajalikku perearstide arvu ei ole seniajani saavutatud. Selle tulemuseks on ebapiisav või Eesti elanike vajadustele mittevastav üldarstiabi kättesaadavus. Selle olukorra lahendamiseks tuleks tõsiselt analüüsida üldarstiabi territoriaalset kättesaadavust mõjutavaid asjaolusid ning kaaluda üldarstiabi korralduses ja rahastamises paindlikkuse suurendamist, mis arvestaks elanike tegelikke vajadusi. Kaaluma peaks perearsti poolt teenindatavate patsientide nimistu vähendamise võimalusi sõltuvalt piirkonna eripärast ning järelevalvet teostavale maavalitsusele suurema otsustus- ja valikuvabaduse andmist, lisaks asendusrstide tööle rakendamise ja motiveerimise süsteemi arendamist.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt on üldarstiabi eelkõige perearsti kui professionaali ja temaga koos töötavate teiste spetsialistide – pereõdede (õdede) – tegevus, mis peab tagama Eesti elanikele esmatasandi ehk üldarstiabi hõlpsa kättesaadavuse. Analüüsis uuriti isikute rahulolu perearstiga aastatel 1998 ja 2002 ning toodi välja, et keskmiselt oli perearstiga rahul olevate inimeste hulk üsna suur (87%). Samas oli piirkonniti üsna palju erinevusi. Kõige enam oli perearsti poolt osutatud teenuste kvaliteediga rahulolematuid Hiiumaal, Pärnus, Tartumaal ning Tallinnas. Sellest nähtuvalt on oluline tähtsustada perearstide professionaalsust ning võimet pakkuda ulatuslikumat ja kvaliteetset abi. Samas võiks kaaluda perearstide ja temaga koos töötavate spetsialistide vastutusala laiendamist, sest patsiendile tervise teabe jagamisel ja patsiendi nõustamisel on oluline osa just pereõel. Professionaalse üldarstiabi kättesaadavus mõjutab otseselt tervishoiusüsteemi teiste osade – erakorralise abi ja ambulatoorse ning statsionaarse eriarstiabi – kättesaadavust.

PS § 28 lõike 1 ja § 12 koosmõjus peab üldarstiabi seaduses sätestatud tunnustele vastavatele võrdses olukorras olevatele isikutele (ravikindlustusega kindlustatud ja nendega võrdsustatud isikutele) olema võrdselt kättesaadav. PS §-st 12 tulenev üldine võrdsuspõhiõigus hõlmab ka seadusloome võrdsuse. Kuid lisaks õiguslikule võrdsusele tuleb silmas pidada ka faktilist võrdsust – võrdsetele isikutele peab olema ka tegelikkuses üldarstiabi võrdselt kättesaadav. Sellest, et tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja selle rakendusaktide alusel koheldakse õiguslikult kõiki inimesi ühtviisi, ei piisa. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus peaks üldarstiabi kättesaadavuse eesmärki silmas pidades võimaldama nii paindlikku regulatsiooni, et inimene, kelle ühe olulisema põhiõiguse kaitseks üldarstiabi süsteem loodud on, ei peaks tegema ülemääraseid pingutusi abi saamiseks.

### 3.3. Kokkuvõte

Kokkuvõtteks tuleb märkida, et tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel õiguslikult korraldatud esmatasandi arstiabi süsteem on avaldatud positiivsete hinnangute valguses jätnud mulje üldarstiabi heast kättesaadavusest. Siiski võib üldarstiabi kättesaadavus selleks õigustatud isikutele olla tegelikkuses problemaatiline ning kõigis aspektides ei pruugi praegusel ajal Eesti Vabariigis rakendatav süsteem olla kooskõlas PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Olemasolevat üldarstiabi süsteemi saab parandada ja üldarstiabi kättesaadavusega tuleb järjepidavalt tegeleda. Eesti tervishoiusüsteem saab inimeste vajadusi arvestades efektiivselt toimida vaid siis, kui kõigile süsteemi osadele pööratakse piisavalt tähelepanu ning analüüsitakse süsteemi osade toimimist koosmõjus.

<sup>56</sup> Õiguskantsleri Kantselei esindajate 27. oktoobri 2003. a kontrollkäik põhiõiguste ja -vabaduste tagamise kontrollimiseks Põlva linna perearstide keskuses.

#### 4. Probleemid ametnike teenistustasudega

Ametnike teenistustasud on sagedasti avalikkuse huviorbiidis: palju on väidetud, et ametnike teenistustasud kasvavad liiga kiiresti<sup>57</sup>, samuti on kriitikatule all ametnikele makstavad lisatasud<sup>58</sup> ning ametnike teenistustasude üldine hägusus.<sup>59</sup> On igati mõistetav ja arusaadav, et rahvas soovib, et ametnike palgad oleksid selged ning põhjendatud, mitte ebamõistlikult kõrged ja riigi rahakotile koormavad.

Põhjuseks, miks on tekkinud olukord, kus ametnike palgad koosnevad väga mitmest komponendist, on ametnike keeruline, kohmakas ning tänastele vajadustele mitte-vastav tasustamissüsteem. Praegune ametnike tasustamissüsteem on kujundatud 1990. aastate alguspoolel. Tasustamissüsteemi aluseks on eeldus, et avalik teenistus on korraldatud karjäärisüsteemi põhimõttel, ametnike tööülesanded on standardiseeritavad ning et seetõttu on tasustamissüsteemi ennast võimalik administreerida tsentraalselt.

Riigiteenistuja teenistustasu koosneb avaliku teenistuse seaduse<sup>60</sup> (edaspidi ATS) § 8<sup>1</sup> järgi ametipalgast koos seaduses sätestatud lisatasude ning seaduse alusel makstavate lisatasudega. Ametipalgaks on riigiteenistuja palgaastmele vastav Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud või selle alusel diferentseeritud rahasumma (Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud ja diferentseerimata palgamäärased nimetatakse edaspidi põhipalgamääraks).

Vabariigi Valitsus on viimastel aastatel kehtestanud iga eelarveaasta lõpus järgmiseks eelarveaastaks riigiteenistujate põhipalga määrad. Näiteks aastaks 2005 on need kehtestatud Vabariigi Valitsuse 24. detsembri 2004. a määrusega nr 371 „Riigiteenistujate töötasustamine 2005. aastal“.<sup>61</sup> Täna selle süsteemi idee järgi peaks see Vabariigi Valitsuse poolt tsentraalselt kehtestatud põhipalgamäär moodustama põhilise osa ametniku kättesaadavast palgast.

Samas ei võeta ega saagi võtta tsentraalselt kehtestatava põhipalgamäära puhul arvesse kõiki erisusi, mis tulenevad eri asutuste või ametikohtade valdkondlikust, piirkondlikust või muust eripärast, mistõttu on selge, et palgasüsteem vajab ka teatavat paindlikkust. Nii ongi nähtud ette võimalus diferentseerida isikute põhipalgamäärad ja teatud piiratud juhtudel maksta neile lisatasusid.

Põhipalgamäärade diferentseerimine ning lisatasude määramine on lõppastmes jäetud üldjuhul asutuse juhtidele, kes teavad paremini konkreetse juhtumi asjaolusid. Samas on tsentraalselt kehtestatud reeglid, mida peab diferentseerimisel ja lisatasu määramisel arvestama. Üldistatult võib öelda, et diferentseerimine ja lisatasu määramine peab olema põhjendatud oluliste asjaoludega: näiteks diferentseerimise puhul töötingimuste või kvalifikatsiooninõuete eripäraga, lisatasu puhul täiendavate tööülesannetega.

Kui ametnike palgasüsteemis ei oleks võimalik põhipalgamäärased diferentseerida ja ametnikele lisatasu määrata, siis võiks tekkida olukord, kus näiteks olulisi eriteadmisi nõudvale ja kõrge vastutusega ametikohtadele ei leita teenistujaid, sest oma n-ö turuväärtust arvestades oleks isikute palgasoo oluliselt kõrgem, kui neile garanteeritud põhipalk. Eriti arvestades, et alates 2002. aastast ei ole palgamäärad astmetel 21–35 tõusnud ning et maksimaalne, n-ö tippjuhtide (nt ministereeriumi kantseri) põhipalgamäär on 12 500 krooni.

Samas on põhipalgamäärade diferentseerimine ning ametnikele lisatasu maksmine muutunud reeglisk. See seabki negatiivsesse valgusesse kogu avaliku teenistuse, sest väljapoole paistab, et avalikus

<sup>57</sup> Vt nt Eesti Päevaleht 12.10.2004, Postimees 23.09.2004.

<sup>58</sup> Vt nt Eesti Päevaleht 20.10.2004.

<sup>59</sup> Vt nt Eesti Päevaleht 05.11.2004.

<sup>60</sup> RT I 1995, 16, 228; 2004, 29, 194.

<sup>61</sup> RT I 2004, 91, 623.



teenistuses ei järgita seadusandja poolt kehtestatud tasustamise reegleid: enamiku ametnike palk ei koosne eeldatavast palgaastmele vastavast Vabariigi Valitsuse määruses kehtestatud põhipalgamäärast, vaid diferentseeritud põhipalgamäärast, millele sageli lisanduvad mitmed lisatasud. Seega ei järgi riik ametnike tasustamisel mitte seadusandja kehtestatud reeglit, vaid sellest tehtud erandit, mis annab selge signaali, et süsteem vajab ülevaatamist. Peale selle tekitab kehtiv ametnike tasustamise süsteem probleeme ka ametnikele, sest ei taga neile kindlust saadava teenistustasu osas.

Vabariigi Valitsuse määrus riigiteenistujate töötasustamise kohta sätestab, et ametiasutuse juhil on õigus diferentseerida põhipalgamäära asutusele olulistel ameti- või abiteenistuskohadel kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel. Samas ei ole teenistujal subjektiivset õigust, et tema põhipalgamäära diferentseeritakse. Sarnane on olukord ka lisatasudega nii nõutavast tulemuslikuma töö kui ka täiendavate tööülesannete täitmise eest.

Nagu eelnevalt öeldud, on paljude ametnike põhipalgamäärad diferentseeritud ning väga sagedasti makstakse ka mitmeid lisatasusid. Õiguskantslerile laekunud avaldusi analüüsid saab teha järelduse, et üldjuhul ei diferentseerita põhipalgamäärasid ega määrata lisatasusid tähtajaliselt – need on määratud määramata ajaks. Arvestades, et nii põhipalgamäära diferentseerimise kui ka lisatasu määramise näol on üldjuhul tegemist asutuse juhi diskretsiooniotsusega, siis ei ole ametnikul kindlust, et tema teenistustasu, mis võib olla näiteks 22 500 krooni, ei lange päevapealt põhipalga tasemele, mis maksimumjuhul saab olla 12 500 krooni.

Ametnikku kaitseb see, et nii põhipalga diferentseerimine ja lisatasu määramine kui ka viimaste äravõtmine peavad olema põhjendatud. Samas on õiguskantsleri praktikas põhjendamine asutuste juhtide poolt põhipalga diferentseerimisel ja lisatasude määramisel sageli väga puudulik, mis omakorda muudab lihtsaks ka teenistustasu vähendamise põhipalga tasemele. Mitmes ametkonnas ongi 2004. aasta jooksul vähendatud teenistujate põhipalga diferentseeringuid ning lisatasusid, mis läbi on ametnike palk vähenenud enam kui poole võrra. See on aga oluliselt kõigutanud ametnike kindlustunnet saadava teenistustasu osas ja võib teatud olukordades rikkuda ka ametniku õiguspärast ootust.

Eelnevalt kirjeldatud olukorda ei saa pidada rahuldavaks. Ametnike teenistustasud peaksid arvestama ühiskonna üldist majanduslikku taset ja tööjõuturu olukorda ning ametnikel peaks olema kindlus oma teenistustasu suhtes. See tähendab, et teenistusse asumisel peaks olema võimalik ametnikule määrata põhjendatud palk, mida asutuse juht ei saaks ilma ametnikuga konsulteerimata muuta. Samuti peaks ametnike tasustamine vastama seaduses kehtestatud põhimõtetele, mitte kujunema seaduses võimaldatud erandeid kasutades. Praegune ametnike tasustamise süsteem seda kõike ei võimalda.

Ettevalmistatud uus avaliku teenistuse seaduse eelnõu üritab olukorda lahendada ning kehtestab, et palgamäärad määratakse kindlaks asutuse palgajuhendis, s.t loobutakse tsentraalsest süsteemist. Eelnev võimaldab arvestada asutuse ja ametikoha spetsiifikaga: palgamäära kehtestamisel tuleb lähtuda ametikoha funktsioonist, töö keerukusest, vastutuse suurusest ning isiku kvalifikatsioonist. Palgajuhendis kinnitatud palgamääradele on isikul alati õigus. Sellise lahenduse rakendamisel peab aga tagama, et palgajuhendis kehtestatud palgamäärad on põhjendatud ja püsivad. Lisaks tuleb teenistujad kaasata palgajuhendi ettevalmistamisse.

## 5. Viivistasu sissenõudmise õiguslikud probleemid

11. detsembril 2002 võttis Riigikogu vastu seadusemuudatused, millega kehtestati parkimistasu kohaliku maksuna.<sup>62</sup> Parkimistasu maksmata jätmise või tasutud parkimisaja ületamise korral näeb

<sup>62</sup> Täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordiseaduse, liikluseaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadus – RT I 2002, 110, 654.

seadus ette viivistasu määramise. Viivistasu käsitletakse kui maksuhalduri poolt ühepoolset määratavat maksukohustust maksukorralduse seaduse<sup>63</sup> mõttes. Siiski tuleb tõdeda, et siiani tekitab 2003. aastal kehtima hakanud viivistasu (ehk rahvasuus tuntud „parkimistrahvi“) regulatsioon segadust ning väärtõlgendamist nii isikute kui ka asjaomaseid seadusi rakendavate organite seas.

Õiguskantsler kontrollis Tallinna Linnavalitsuse ning Tallinnas parkimist korraldava ja parkimisjärelvalvet teostava eraõigusliku juriidilise isiku tegevust viivistasude sissenõudmisel ning sellega seoses ka Tallinnas parkimist reguleerivate õigusaktide vastavust seadusele. Järelevalvetegevuse tulemusel leidis õiguskantsler, et Tallinnas nõuab AS Falck Eesti tähtaegselt tasumata viivistasu õigusvastaselt sisse kohtutäiturite vahendusel ning nõuab õigusvastaselt täitekulude hüvitamist. Samuti asus õiguskantsler seisukohale, et Tallinna Linnavolikogu määrus, mis andis linnavalitsusele õiguse viivistasu sissenõudmise ülesanne edasi volitada, on vastuolus seadusega.

Alljärgnevalt on analüüsitud parkimisjärelvalve ülesande täitmisesse eraõiguslike isikute kaasamise võimalusi ja viivistasu sissenõudmisel isikute põhiõiguste kaitse tagamise kohustust.

### 5.1. Viivistasu sissenõudmise õiguse üleandmise lubamatus

See, kuidas ja kus parkimist korraldada, on kohaliku elu küsimus. Selle lahendamisel tuleb arvestada kohalike olude ja vajadustega. Samas on parkimise korraldamine ja järelvalve temaatika, millel on riigi seisukohalt piisavalt suur tähtsus, mistõttu on nimetatud ülesannete täitmine kohalikele omavalitsusele tehtud kohustuslikuks liikluseadusega.

Selliste kohaliku elu küsimusi puudutavate ülesannete puhul, mis võetakse täitmisele vabatahtlikult, võib kohalik omavalitsus ise otsustada, kuidas neid täita – kas anda täitmine üle eraõiguslikule isikule või teha seda ise. Legaalsusprintsip ning seaduse reservatsioon kehtib aga eelkõige selliste kohaliku omavalitsuse ülesannete üleandmise suhtes, mis kujutavad endast kohalikele omavalitsusele seadusega antud riiklikke kohustusi ja seadusandja poolt kohustuslikuks tehtud kohaliku omavalitsuse olemuslikke ülesandeid.<sup>64</sup> Nende ülesannete üleandmine on võimalik üksnes seaduses sätestatud volituse alusel.

Liikluseadus näeb ette kohaliku omavalitsuse õiguse anda eraõiguslikule isikule üle parkimise korraldamine ja teatud kontrollitoimingute tegemine. Eraõiguslike juriidiliste isikute kaasamine on võimalik seoses parkimisjärelvalve teostamise, parkimistasu maksmise kontrolli ning viivistasu määramisega.

Avalike ülesannete eraõiguslikule isikule volitamisel on mitmeid legitiimseid eesmärke: efektiivsus, ökonoomsus, erastruktuuride võimaluste ärakasutamine, teenuse kvaliteedi parandamise vajadus jne. Avalike ülesannete üleandmise võimaluse ettenägemisel seaduses on esmatähtis edasivolitamise piiride täpne kindlaksmääramine ja põhiõiguste garantiidest kinnipidamine. Seejuures peab edasivolitamine omakorda toimuma täpselt seadusandja poolt määratud tingimuste kohaselt.

Kehtib põhimõte, mille kohaselt tuleb võimuvolitusi eeldava ülesande üleandmist käsitada alati erandina – reeglina peab sellega seotud ülesandeid täitma avalik haldus ise; lihtsamate haldusülesannete edasivolitamine on kulude kokkuhoiu, efektiivsuse ja põhiõiguste kaitse kvaliteedi säilitamise korral põhjendatud. Taoline lähenemine tagab kõige optimaalsemalt õigusriigi printsiibist tuleneva õiglase ja ausa isikute kohtlemise ning põhiõiguste ja vabaduste efektiivse kaitse.<sup>65</sup>

Maksude sissenõudmine on avaliku võimu funktsioon. Sellest tulenevalt on radikaalsed ettepanekud maksuhalduse täieliku üleandmise kohta eraõiguslikele isikutele väga problemaatilised. Isikute õiguste ja vabaduste piiramine ning sunni rakendamine peavad toimuma üldjuhul vahetu riigihalduse kaudu

<sup>63</sup> RT I 2002, 26, 150; 2004, 84, 569.

<sup>64</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000, lk 504.

<sup>65</sup> K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000, lk 501.

riiklikus organisatsioonilises vormis.<sup>66</sup> Seetõttu tuleb riigi ja kohaliku omavalitsuste organitel ja asutustel võimuhaldusülesannete üleandmist eriti hoolikalt kaaluda ning tõlgendada seaduse volitust ülesande üleandmiseks kitsendavalt. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et kohalik omavalitsus saab eraõiguslikule isikule edasi volitada vaid liiklusseaduses nimetatud ülesanded, s.t parkimise järelevalve, parkimistasu maksmise kontrollimise ja viivistasu määramise. Maksu sissenõudmise menetlus jääb siiski valla- või linnavalitsuse ainupädevusse.

Lisaks leidis õiguskantsler, et Tallinna Linnavalitsuse ja AS Falck Eesti vahel ei olnud viivistasu sissenõudmise üleandmiseks sõlmitud halduslepingut, sest parkimise kontrolli ja järelevalve ülesannete üleandmist reguleeriv leping ega muu leping ei käsitlenud viivistasu sissenõudmist.

Menetluse algaasis ei nõustunud AS Falck Eesti ja Tallinna Linnavalitsus õiguskantsleri seisukohaga. Argumentidena toodi nii Tallinna Linnavolikogu määrukses sisalduv volitus viivistasu sissenõudmise ülesande eraõiguslikule isikule üleandmise kohta kui ka viivistasu määramise ja sissenõudmise ülesannete olemuslik ühtekuuluvus. Siiski ei veennud järelevalvealuste asutuste argumentid õiguskantslerit. Esiteks oli Tallinna Linnavolikogu määrukses sisalduv volitus kehtestatud seaduses sätestatud piire ületades, teiseks eristab täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse ja vääртеomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri<sup>67</sup> selgelt viivistasu määramist ja sissenõudmistoiminguid.

## 5.2. Viivistasu võlgnikelt täitekulude nõudmise vastuolu seaduse ja põhiseadusega

Tallinnas kasutatud viivistasu sissenõudmise menetlus oli seaduse ja isikute põhiõiguste tagamise kohustusega vastuolus mitte ainult seetõttu, et eraõiguslik juriidiline isik täitis avaliku võimu ülesannet, milleks tal õigust ei olnud. Nõudes kohtutäiturite vahendusel sisse maksmata viivistasu, esitas AS Falck Eesti lisaks viivistasu summale ka 59 krooni täitekulude hüvitamise nõude. Õiguskantsler leidis, et niimoodi isiku rahalist kohustust suurendades rikutakse oluliselt isikute põhiõiguste tagamise kohustust, mitmeid seadusi ning põhiseadust.

Haldusmenetluse seaduse<sup>68</sup> (edaspidi HMS) kohaselt on haldusorganiks muuhulgas halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (§ 8 lg 1). Kuigi viivistasu sisse nõudes tegutses AS Falck Eesti seadusvastaselt, täitis ta seda tehes siiski avaliku võimu funktsiooni (liiklusseaduse alusel kohalikele omavalitsusele pandud ülesannet) ning osales haldusmenetluses haldusorganina. Kuna AS Falck Eesti ja viivistasu võlgniku vahel tekkis avalik-õiguslike normide alusel haldusõigussuhe, siis selle 59 krooni nõude näol on tegemist avalik-õigusliku rahalise kohustusega. Põhiseaduse kohaselt saab aga selline kohustus isikul tekkida ainult seaduse alusel.

Avaliku ülesande täitmist peab üldjuhul rahastama kohaliku omavalitsuse või riigi vahenditest. Samas on teatud juhtudel põhjendatud isikule menetlustoimingu sooritamisega seoses rahalise kohustuse panemine. Seda eelkõige juhul, kui haldusorganil tekivad menetlustoimingu seoses täiendavad kulutused ning toimingu tegemise kutsub esile isik ise. Sel juhul ei pruugi olla õiglane nende kulutuste finantseerimine kõikide maksumaksjate arvelt. Siiski peavad avalik-õiguslikud rahalised kohustused olema põhiseaduse kohaselt kehtestatud seadusega. Siinjuures ei ole oluline, kuidas konkreetset rahalist kohustust nimetatakse. Ka HMS § 5 lg 3 lubab haldusorganil oma toimingu eest tasu võtta vaid siis, kui selleks on alus ette nähtud seaduses.

Sisuliselt oli AS Falck Eesti täitekulude nõude näol tegemist fikseeritud summaga, mille isik oli kohustatud tasuma haldusorgani menetlustoimingu sooritamise eest. Seaduslik alus nimetatud toimingu sooritamise eest tasu kehtestamiseks puudus.

Õiguskantsler leidis ka, et AS Falck Eesti poolt sissenõutavad kulutused olid tehtud täitemenetluse algatamise avalduse koostamiseks, mis ei ole aga käsitletav täitekuluna täitemenetluse seadustiku

<sup>66</sup> K. Merusk (viide 63), lk 501.

<sup>67</sup> Täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse ja vääртеomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 7. september 2004, nt 1191 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>68</sup> RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527.

mõttes. Võlgnikul ei saa tekkida täitemenetluses kohustusi enne tema suhtes esimese täitetoimingute tegemist. Esimeseks täitetoiminguks on võlgnikule täitekutse kättetoimetamine.<sup>69</sup> Samuti kuulus viivistasu sissenõudmiseks vajalike dokumentide ettevalmistamine (kuid mitte sissenõudmine) AS Falck Eesti halduslepingujärgsete kohustuste hulka, mille täitmise eest oli ette nähtud ka lepinguline tasu.

### 5.3. Põhiõiguste tagamise kohustus ja vastutus õiguste rikkumisega tekitatud kahju eest

Vastavalt PS §-le 14 on isikute põhiõiguste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Eraõiguslik isik, kes täidab talle üle antud avaliku võimu ülesannet, tegutseb täidesaatva võimu osana ning on seega samuti põhiõiguste adressaadiks. Vastasel korral oleks avaliku võimu funktsiooni täitval eraõiguslikul isikul rohkem võimu kui sama funktsiooni teostaval haldusorganil.<sup>70</sup> See ei tähenda kindlasti seda, et andes oma ülesande üle eraõiguslikule isikule, vabaneb haldusorgan põhiõiguste tagamise kohustusest. Halduskoostöö seadusest<sup>71</sup> ning riigivastutuse seadusest<sup>72</sup> nende koostoimes tuleneb üheselt, et haldusülesande üle andnud haldusorgan on kohustatud teostama ülesannet täitva füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku üle järelevalvet ning vajadusel võtma tarvitusele meetmeid isiku õigusvastase või ebaotstarbeka käitumise ärahoidmiseks või lõpetamiseks. Asjaolu, et haldusülesande täitmine on üle antud eraõiguslikule isikule, ei või kahjustada mingil viisil isikute, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse, ega avalike huvide kaitset. Selleks peab järelevalve teostaja võtma kasutusele abinõusid ülesande täitja poolt kohustuste rikkumise ärahoidmiseks ning rikkumiste esinemise korral õigusvastase tegevuse lõpetamiseks ja tagajärgede kõrvaldamiseks.

Tuleb ka silmas pidada, et juhul, kui ülesande täitja on tekitanud ülesande täitmise käigus kolmandatele isikutele kahju, lasub primaarne kahju hüvitamise kohustus ülesande üleandnud haldusorganil.

Õiguskantsleri järelevalvemenetluse tulemusena nõustusid Tallinna Linnavalikogu, linnavalitsus ja AS Falck Eesti õiguskantsleri seisukohaga. AS Falck Eesti lõpetas viivistasude sissenõudmise ning ebaseaduslike täitekulude nõudmise alates 1. jaanuarist 2005. Tallinna Linnavalikogu kõrvaldas oma määruses õiguskantsleri poolt viidatud vastuolud seaduse ning põhiseadusega.

### 5.4. Viivistasu regulatsiooni probleemid

Õiguskantsleri tegevuse käigus on korduvalt ilmnenu, et põhiõiguste rikkumised õigust rakendavate institutsioonide poolt on tihtipeale tingitud ebatäpsest või ebapiisavast õiguslikust regulatsioonist või on vähemalt sellega seotud. Alljärgnevalt on välja toodud peamised kitsaskohad viivistasu reguleerivates seadustes, mis ilmnevad vastavaid seadusi süstemaatilisest tõlgendades ning ohustavad põhiõiguste kaitse tõhusat tagamist. Eelkõige tuleb siinkohal rõhutada legaalsuse põhimõttest kinnipidamise ja õigusselguse põhimõtte järgimise kohustust, millest kõrvalekaldumine on andnud alust mitte ainult seaduse rakendajate, vaid ka eelnõu väljatöötaja enda erinevatele või üksteisele vastanduvatele seisukohtadele. Toodud kokkuvõtte eesmärgiks on pöörata seadusandja tähelepanu probleemidele viivistasu regulatsioonis ning vajadusele antud valdkonnas diskussiooni algatamiseks ning regulatsiooni parandamiseks.

Kuni 9. jaanuarini 2003 käsitleti parkimist ilma eelnevalt parkimistasu maksmata või tasutud parkimisaega ületades haldusõigusrikkumisena ehk kehtiva karistusseadustiku kontekstis väärteona. Vastutus nimetatud teo eest sisaldus liikluseaduses ning toona kehtinud õiguse kohaselt oli taolise vastutuse näol tegemist sanktsiooniga. Parkimist reguleerivates seadustes muudatust tehes on olnud seadusandja tahe viia parkimise eest tasumine maksuõigusliku regulatsiooni alla, nähes ette viivistasu institutsiooni, mida on püütud käsitleda kui maksmata parkimistasu asendavat kohustust,

<sup>69</sup> Vt RKTkm 10.06.2003, nr 3-2-1-78-03, RT III 2003, 22, 225.

<sup>70</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 kamm 4.2.2.

<sup>71</sup> RT I 2003, 20, 117; 2004, 89, 603.

<sup>72</sup> RT I 2001, 47, 260; 2004, 56, 405.

mille määrab maksuhaldur maksukohuslasele ühepoolselt. Õiguskantsleril on tekkinud vastavat regulatsiooni analüüsidest tugevad kahtlused selles, kas seadusandja on käesoleval juhul tegutsenud isikute suhtes ausalt ega ole varjanud oma tegelikke eesmärke. Juriidilise kohustuse olemuse kindlaksmääramisel ei tule lähtuda mitte õiguslikust konstruktsioonist, mille alla ta on paigutatud, vaid eelkõige selle eesmärgist. Samuti ei ole kohustuse eesmärki ja olemust võimalik muuta pelgalt teistsuguse juriidilise konstruktsiooni väljatöötamisega.

Täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordi seaduse, liiklusseaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskirja kohaselt lähtub eelnõu väljatöötaja suuresti Riigikohtu praktikast parkimise valdkonnas.<sup>73</sup> Riigikohtu üldkogu seisukoha järgi<sup>74</sup> on „parkimiskohad avalikel teedel, eriti linna keskosas piiratud avalik ressurs, mille kasutamist tuleb mõistlikul kombel sõidukivaldajate vahel reguleerida“ ning „parkimistasu kehtestamine soodustab piiratud ressursi optimaalset kasutamist“. Üldkogu ei tõlgendanud parkimistasu kohaliku maksuna, küll aga kajastus see seisukoht otsuse suhtes tehtud eriarvamustes, mis toetasid parkimistasu käsitlemist eriotstarbelise maksuna.<sup>75</sup> Viimane tõlgendus oli aluseks ka seadusandja poolt parkimistasu reguleerimisele kohaliku maksuna.

Täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordi seaduse, liiklusseaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskirjast nähtub, et seadusandja eesmärgiks on kehtestada regulatsioon, mille kohaselt on parkimistasu ja viivistasu sisuliselt samalaadsed kohustused – seadusandja eesmärgiks oli sätestada viivistasu parkimistasu maksmist asendava maksukohustusena.

Viivistasu ja parkimistasu ei saa siiski omavahel võrdsustada.

Esiteks ei saa seda teha formaalsest aspektist lähtudes. Parkimistasu ja viivistasu regulatiivse iseloomu erinevusest kohta annab selgelt märku juba nende terminoloogiline eristamine. Lisaks sellele erinevad kardinaalselt viivistasu ja parkimistasu arvestamise alused. Parkimistasu suurus on seotud parkimise kestuse ja parkimisalal kehtestatud parkimistasu suurusega. Viivistasu suurus on kohaliku omavalitsuse kehtestatud fikseeritud summa, mis ei olene parkimisaja kestusest ega sellest, millisesse tasulise parkimisala tsooni sõiduk on pargitud. Nende kahe kohustuse puhul on erinev ka kohustatud isik – parkimistasu puhul on selleks mootorsõiduki juht, viivistasu määratakse aga mootorsõiduki omanikule või autoregistris registreeritud kasutajale. Ka tekib kohustus eri ajal ja alusel.

Teiseks ei saa neid võrdsustada kahe kohustuse eesmärkidest lähtudes. Liiklusseadus näeb ette lahenduse, mille kohaselt juhul, kui parkimise eest pole kohaselt tasutud, määrab maksuhaldur tasumisele kuuluva maksusumma ise. Seejuures „lunastab“ isik viivistasu otsuse saamisel endale õiguse maksu määramise hetkest alates ühe ööpäeva jooksul tasulisel alal parkida. Seadusandja tahte kohaselt ei saa viivistasu käsitleda karistusena, vaid maksu (parkimistasu) ühepoolselt kindlaksmääramisena.<sup>76</sup> Selline konstruktsioon annab alust tõsisele kahtlusele seadusandja kavatsuste aususe osas. Tundub, nagu oleks seadusandja püüdnud välistada viivistasu karistusliku iseloomu, andes isikule vastutasuks õiguse 24 tunni jooksul parkimistasu maksmata parkida, mida isik ei ole ise taotlenud ja mida tal tõenäoliselt ka vaja ei lähe. On raske nõustuda, et endise parkimistrahvi eesmärk on muutunud taolise juriidilise konstruktsiooni väljatöötamisega. Parkimistasu eesmärgiks on, nagu korduvalt aktsepteeritud Riigikohtu praktikas, limiteeritud ressursi optimaalse kasutamise soodustamine, isiku mõjutamine parkima võimalikult vähe linna keskosas. Parkimistasu sunnib sõiduki valdajaid piirama parkimise kestust ja annab võimaluse leida parkimiskoht neile, kes soovivad sõita autoga lähemale

<sup>73</sup> RKPJKo, 22.02.2002, nr 3-4-1-4-01, RT III 2001, 6, 63; RKÜKo 07.12.2001, nr 3-3-1-27-01, RT III 2002, 2, 8.

<sup>74</sup> RKÜKo 07.12.2001, nr 3-3-1-27-01.

<sup>75</sup> Kohtunike Uno Lõhmuse, Eerik Kergandbergi, Tõnu Antoni, Jüri Põllu, Ants Kulli ja Harri Salmanni eriarvamused Riigikohtu üldkogu otsusele RKÜKo 07.12.2001, nr 3-1-1-27-01, RT III, 2002, 2, 8.

<sup>76</sup> Vt täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordi seaduse, liiklusseaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskiri seisuga 9. oktoober 2002, nr 1191 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

äri- või ametiasutustele.<sup>77</sup> Viivistasu eesmärk on aga endiselt tagada parkimistasu maksmise kohustuse täitmine isikule pandava rahalise kohustuse ähvarduse teel. Isik, teades, et parkimistasu maksmata jätmisel ootab teda suure tõenäosusega märkimisväärselt suurem rahaline kohustus, otsustab parkimistasu maksmise kasuks. Viivistasu määramisega antav õigus parkida ööpäeva jooksul tasuta parkimise alal töötab pigem parkimistasu eesmärgi – limiteeritud ressursi optimaalse kasutamise soodustamise – vastu.

Regulatsiooni vastuolulisust rõhutab ka asjaolu, et tasuta parkimise aeg on piiratud. Näiteks Tallinnas on parkimine tasuta tööpäevadel ajavahemikus 07.00-st kuni 19.00-ni ja laupäeval 8.00-st kuni 15.00-ni, pühapäeval on parkimine tasuta. Seega on 24-tunniline „tasuta parkimise õigus“ isiku suhtes pelgalt deklaratiivne ja eksitav.

Eeltoodust lähtuvalt tuleb tõdeda, et kehtiv viivistasu regulatsioon ei ole muutnud parkimistasu mittemaksmisel kohaldatava rahalise kohustuse olemust ega eesmärki, võrreldes varem kehtinud haldusõigusrikkumiste koodeksiga, mis nägi parkimiskorra eiramisel rahatrahvi näol ette sanktsiooni. Viivistasu otsuse tagajärg isiku varalistele õigustele ja kohutustele on sama, mis varem kehtinud haldusõigusrikkumiste koodeksi alusel määratud rahatrahvi puhul.

Viivistasu määramise näol on tegemist isiku põhiõiguse riivega. Demokraatlikus riigis on põhiõiguste riived aktsepteeritavad vaid juhul, kui nad põhinevad legitiimsel eesmärgil ning on proportsionaalsed. Kindlasti ei saa viivistasu määramise eesmärgiks pidada piiratud ressursi optimaalse kasutamise soodustamist isikule viivistasu summa eest 24-tunnilise parkimisõiguse võimaldamise näol, vaid parkimistasu maksmise tagamist. Demokraatia ja õigusriigi printsiibist tulenevalt ei tohi seadusandja oma tõelisi eesmärke varjata normikonstruktsioonide taha. Seadusandja tahe peab olema läbipaistev ning eesmärgid rahva kui kõrgeima võimu kandja suhtes ausad.

Kuigi viivistasu reguleerimisel maksukohustusena ilmnevad tõsised sisulised probleemid juba viivistasu olemuslike tunnuseid esile tõstes, peab õiguskantsler oluliseks välja tuua olulisemad puudused viivistasu kehtivas regulatsioonis, mis peaksid paika isegi siis, kui viivistasu reguleerimine maksukohustusena oleks kooskõlas põhiseadusega.

Esiteks ei ole seadusandja viivistasu reguleerimisel olnud järjepidev. Mitte ühestki seadusest ei tulene, et viivistasu on maks. Seadusandja tahe kehtestada viivistasu maksuna tuleneb vaid täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse, ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast ning Riigikogu stenogrammidest.<sup>78</sup> Ometigi sätestab maksukorralduse seadus, et kõik maksud peavad olema sätestatud seaduses. See tähendab muuhulgas ka seda, et seadusest peab tulenema, et viivistasu-nimelise kohustuse näol on tegemist maksuga (maksukorralduse seadusest tulenevalt on seadusandjal kohustus maksu reguleerimisel sätestada selle nimi). Kohalike maksude seadus sätestab kohalike maksude ammendava loetelu. Vastupidine seisukoht, mille kohaselt saaks kehtestada makse, mis pole sätestatud maksuseaduses, ei oleks kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega.<sup>79</sup> Kohalike maksude seaduse loetelus on, tõsi, ära toodud parkimistasu, kuid mitte viivistasu. Võib isegi nentida, et formaaljuriidiliselt ei ole viivistasu kehtiva õiguse kohaselt maks, sest ta ei ole maksuna sätestatud.

Kui seadusandja on kord soovinud, et viivistasu käsitletak Eesti õigusruumis maksuna, seda menetletaks, määrataks ning nõutaks sisse kui maksu, siis tuleb see vastavalt ka sätestada. Teistsugune olukord ei ole mitte ainult vastuolus õigusselguse põhimõttega, tekitades õigusnormi adressaadis segadust viivistasu olemuse suhtes, vaid tekitab probleeme ka seoses legaalsuse põhimõttega, mille kohaselt peavad kõik põhiõiguste piirangud, sealhulgas nii kohalikud kui ka riiklikud maksud, olema sellistena seaduses ka reguleeritud. Seejuures ei piisa kohalike maksude seaduses vaid parkimistasu

<sup>77</sup> Vt Jüri Pöld, eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsusele, RKÜKo 07.12.2001, nr 3-1-1-27-01.

<sup>78</sup> Riigikogu toimetatud stenogrammid 23.10.2002, 20.11.2002, 11.12.2002, kättesaadavad arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>79</sup> RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, RT I 1998, 58, 939.



sätetamisest, sest tegemist on kahe eraldiseisva kohustusega, nagu eespool juba märgitud.<sup>80</sup>

Teiseks, viivistasu reguleerimisel maksuna oli seadusandja mõtteks vältida vääртеomenetlusele oma-seid põhiõiguse garantiid nagu ärakuulamisõigus ja süü olemasolu, seda parkimiskorra rikkumiste väga sageda esinemise tõttu ning seetõttu, et tegu on tehiooludelt lihtsa ja väheohtliku rikkumisega, kusjuures parkimiskorra rikkuja isikut on enamikul juhtudest raske kindlaks teha.<sup>81</sup> Tuleb aga kahetsusega tõdeda, et praeguse viivistasu regulatsiooni tõlgendamisel on sellele iseloomulik maksuõiguslike garantiide vältimine. Kohalike maksude seadus näeb ette, et maksukorralduse seadus reguleerib parkimistasu liiklusseaduses sätestatud ulatuses. Liiklusseadus viitab parkimistasu ja viivistasu juures aga vaid kahele maksukorralduse seaduse sättele. Sellest tulenevalt rakenduvad viivistasu otsusele maksuõiguse üldnormid vaid maksuotsuse kättetoimetamise ja aegumise küsimustes. Arvestades, et maksukorralduse seadus sätestab üldised garantiid maksumenetluses isikute põhiõiguste kaitseks, piiratakse sel moel maksuõiguse üldnormide ja garantiide rakendumist. Seega on teoks saanud olukord, kus selleks, et vältida vääртеomenetluse suhtes rakendatavate põhiõiguste kaitse sätete laienemist viivistasu menetlusele, viiakse viivistasu maksuõiguse regulatsiooni alla, samal ajal välistades maksuõigusele iseloomuliku põhiõiguste kaitse mehhanismi kehtimise.

Eeltoodud seisukohale on kerge jõuda viivistasu reguleerivate seaduste süstemaatilisel ja grammatilisel tõlgendamisel. Sellist tõlgendust pooldab ka Tallinna Linnavalitsus oma õiguskantslerile antud selgitustes.<sup>82</sup> Maksukorralduse seaduse mittekohaldamist toetab oma viimastes arvamustes ka Justiitsministeerium, märkides, et liiklusseadus on maksukorralduse seaduse suhtes eriseaduseks ning seetõttu ei saa kohalikku omavalitsust kohustada teatud maksukorralduse seaduses sätestatud kohustusi järgima, täpsemalt aga maksu sissenõudmisel esmaste täitetoiminguid iseseisvalt sooritama.<sup>83</sup> Maksuhalduri viimatinimetatud kohustus on maksukorralduse seadusesse lisatud maksukohuslase põhiõiguste kaitseks, eesmärgiga piirata maksukohuslase kohustuse suurendamist kohtutäituri tasu ja täitekulude võrra, kui maksuhaldur on võimeline ise võlgniku rahalist nõuet arestides maksunõude rahuldama. Kuigi Justiitsministeerium ei poolda oma hiljutises seisukohas seaduse tõlgendust, mis tagaks viivistasu maksukohuslase suhtes eelkirjeldatud põhiõiguste kaitse sätte rakendumise, on ta täitemenetluse seadustiku, kohalike maksude seaduse ühistranspordiseaduse, liiklusseaduse ja vääртеomenetluse seadustiku muutmise seaduse väljatöötajana andnud seletuskirjas hoopis vastupidised juhised. Nimelt sedastab seletuskiri, et seadusemuudatused puudutavad kõige rohkem „parkimistasu sissenõudmist, mis eelnõu kohaselt peaks hakkama toimima maksukorralduse seaduses sätestatud korras“.

## 5.5. Kokkuvõte

Olukord, kus isikule ei ole tema õiguste riive puhul tagatud kohast menetlust, on vastuolus PS §-ga 14, mis sätestab isiku põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. Seadusandja peab tagama isikule õiglase menetluse, mille käigus on tal piisavad võimalused oma õiguste kaitseks ning mis tagab tema materiaalsete põhiõiguste realiseerumise. Seejuures tuleb silmas pidada, et mida intensiivsema põhiõiguse riivega on tegemist, seda rangemad menetluslikud garantiid tuleb kehtestada isiku kaitseks. Haldusmenetluse seadus on üldseaduseks, mille eesmärgiks on kaitsta isikuid riigivõimu omavoli eest. Eri liiki põhiõigusriivete jaoks näeb Eesti õigussüsteem ette erinevad menetluslikud garantiid ja mehhanismid. Nii on vääртеgude menetlemine reguleeritud vääртеomenetluse seadustikuga<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Rõhutada tuleb siinkohal veelkord, et kindlasti ei piisa ka pelgalt formaalsete kriteeriumite täitmisest. Maks peab vastama maksu tunnustele ega tohi endas kanda sanktsiooni eesmärke.

<sup>81</sup> Vt RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, RT III 2001, 6, 63.

<sup>82</sup> Tallinna Linnavalitsuse 24. jaanuari 2005. a vastuskiri nr LV-1/177 õiguskantsleri järelepärimisele: „Kuna Liiklusseadus ei sätesta ühelgi juhul, et viivistasu otsuse sundtäitmisele kohaldataks maksukorralduse seaduse regulatsiooni, siis seetõttu ei kuulu parkimise viivistasu otsuse sissenõudmise puhul kohaldamisele ükski maksukorralduse seaduse säte [...]“.

<sup>83</sup> Justiitsministeeriumi 3. veebruari 2005. a vastuskiri nr 3-2-04/455 õiguskantsleri järelepärimisele: „Siiski leiab Justiitsministeerium, et liiklusseaduse § 50<sup>3</sup> lõike 3 näol on tegemist erinormiga maksukorralduse seaduse § 130 lõike 2 suhtes, lubades kohalikul omavalitsusel esitada viivistasu koheseks sundtäitmiseks kohtutäiturile, tegemata ise eelnevalt ühtki sundtäitmise toimingut.“

<sup>84</sup> RT I 2002, 50, 313; 2004, 56, 403.

(edaspidi VTMS), maksude menetlemine maksukorralduse seadusega, täitemenetlus täitemenetluse seadustikuga<sup>85</sup> jne. Seejuures ei välista eriseaduse olemasolu üldnormide kohaldumist.

Viivistasu ühepoolse määramisega sekkub avalik võim otseselt isiku varalistesse õigustesse; viivistasu otsus on aluseks sunnimeetmete rakendamisele kohtutäituri poolt. Seadusandja tahab näha viivistasu maksuna. Ometigi on seadusandja viivistasu menetluse puhul välistanud maksukorralduse seadusega sätestatud põhiõiguste kaitse garantiide süsteemi. Tuleb tõdeda, et ka sellest aspektist ei ole seadusandja tegevus olnud läbipaistev, seadusandja tahe on olnud vastuoluline ning sellise olukorra põhiseaduspärasus on äärmiselt kaheldav.

Eeltoodust tulenevalt on äärmiselt oluline, et seadusandja üheselt mõistetavalt määratleks, millistele menetlusreeglitele allub viivistasu kui maksu sissenõudmine. Seejuures tuleb tagada isiku põhiõiguste piisav kaitse. Kindlasti ei saa aktsepteerida olukorda, kus maksuna sätestatud kohustuse suhtes välistatakse maksuõiguslike garantiide kohaldamine.

## 6. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse vajalikud muudatused, et tagada õigusselgus ja läbipaistvus hindade kehtestamisel ning järelevalve korralduses

Veevarustus ja reovee ärajuhtimine on eluliselt vajalik teenus, mille kättesaadavus on tihedas seoses põhiõigustega. Riik ja kohalik omavalitsus on kohustatud tagama elanikele kvaliteetse joogivee kättesaadavuse ja reovee nõuetekohase ärajuhtimise. Vastavad nõuded tulenevad ka Euroopa Liidu direktiividest. Euroopa Liidu nõukogu direktiivi nr 98/83/EÜ olmevee kvaliteedi kohta<sup>86</sup> (nn joogivee direktiiv) eesmärgiks on tagada joogivee puhtus ja kaitsta inimeste tervist saastunud joogivee kahjulike mõjude eest. Sellega kooskõlas on veeseaduse<sup>87</sup> alusel kehtestatud sotsiaalministri 31. juuli 2001. a määrus nr 82 „Joogivee kvaliteedi- ja kontrollnõuded ning analüüsimeetodid“.<sup>88</sup> Vastavalt Euroopa Ühenduse Nõukogu direktiivile nr 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta<sup>89</sup> on Eestil kohustus 2011. aastaks tagada üle 2000 inimekvivalendiga reoveekogumisaladel ühiskanalisatsioon.

Ühisveevärk ja -kanalisatsioon on tarbijakaitse seaduse<sup>90</sup> mõistes universaalteenus, nagu gaasi-, elektri-, soojusenergia-, jäätmekäitlus- ja sideteenus jms üldistes huvides osutatav ja riigi või teatud piirkonna elanike enamiku kasutatav teenus. Vee- ja kanalisatsiooniteenust osutab reeglina eraõiguslik kohaliku omavalitsusüksuse osalusega vee-ettevõtja, kes on oma teeninduspiirkonnas turgu valitsevas seisundis. Konkurentsiseaduse<sup>91</sup> tähenduses on tegemist olulist vahendit omava ettevõtjaga, sest vee- ja kanalisatsioonitrassid moodustavad reeglina ühe võrgustiku, mille kõrvale konkureeriva võrgustiku rajamine ei oleks majanduslikult otstarbekas.

Kvaliteetne joogivesi ja reovee nõuetekohane ärajuhtimine on avalik teenus, mis peab olema tagatud kõigile inimestele. Veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamine kuulub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>92</sup> § 6 lõike 1 kohaselt omavalitsusüksuse ülesannete hulka. Sellest ei saa aga järeldada, et riigil selles valdkonnas kohustusi ei ole. Eelkõige peab riik tagama, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni valdkond oleks korraldatud ja toimiks vastavalt seadusele. Õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni valdkonna regulatsioon ja järelevalvesüsteem tuleks üle vaadata tarbijate õigusi silmas pidades.

<sup>85</sup> RT I 1993, 49, 693; 2004, 56, 403.

<sup>86</sup> Euroopa Liidu Teataja L 330, 05.12.1998, lk 32–54.

<sup>87</sup> RT 1994, 40, 665; 2004, 38, 258.

<sup>88</sup> RTL 2001, 100, 1369; 2002, 84, 1299.

<sup>89</sup> Euroopa Liidu Teataja L 135, 30.05.1991, lk 40–52.

<sup>90</sup> RT I 2004, 13, 86; 2004, 41, 278.

<sup>91</sup> RT I 2001, 56, 332; 2004, 56, 401.

<sup>92</sup> RT I 1999, 82, 75; 2004, 81, 542.



Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus<sup>93</sup> (edaspidi ÜVVKS) hakkas kehtima 1999. aastal. Teiste elamumajanduse universaalteenustega võrreldes on seda seadust suhteliselt vähe täiendatud. Võrdlusena on 1998. aastal vastuvõetud energiaseaduse<sup>94</sup> reguleerimisvaldkond läbi teinud olulise arengu, mille tulemusel 2003. aastal võeti vastu elektrituruseadus<sup>95</sup>, kaugkütteseadus<sup>96</sup>, maagaasiseadus<sup>97</sup> ja vedelkütuse seadus<sup>98</sup> (jõustusid 1. juulil 2003). Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse rakendamisel tuleb arvestada hiljem jõustunud seadusi, näiteks võlaõigusseadust<sup>99</sup>, mis mõjutab vee-ettevõtja ja klientide suhteid. Samuti on korteriomandiseadus<sup>100</sup> (kõrvuti korteriühistuseadusega<sup>101</sup>) aluseks kaasomandis oleva kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni kasutamise ja hooldamise korraldamisel ning kaasomanikke esindava kliendi määramisel.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamine ja selle reguleerimine avaliku võimu poolt peab toimuma konkurentsioiguse ja tarbijakaitse aspekte arvestades. Suhetes turgu valitseva ettevõtjaga on tarbija eeldatavalt nõrgemaks pooleks. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni korraldamisel on lisaks väga oluline tagada süsteemi toimimine ning keskkonnakaitse. Näiteks võib nimetada saastaja maksab põhimõtte rakendamist veeteenuse hinna diferentseerimisel sõltuvalt kliendi poolt ühiskanalisatsiooni juhitava vee reostumusest. Põhimõtete rakendamisel tuleb arvestada eri eesmärkide tasakaalu, sest tihti toimub ühe eesmärgi saavutamine paratamatult teise arvelt.

### 6.1. Õiguskantsleri algatus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse tarbijate õiguste tagamiseks korterelamutes

Õiguskantsler on isikute avalduste alusel ja omal algatusel kontrollinud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ning selle alusel kehtestatud kohalike omavalitsuste eeskirjade kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Sageli on õiguskantsler avastanud kohalike omavalitsuste määrustest sätteid, mis piiravad tarbijate või harvem vee-ettevõtja põhiõigusi seadusliku alusega või volitusnormi piire ületades. Palju on seadusrikkumisi teenuse hinna kehtestamisel. Õiguskantsler on ka *ombudsman*'i funktsiooni täites juhtinud tähelepanu kohaliku omavalitsuse kohustustele isikute õiguste tagamisel.

Tarbija õiguste kaitse veevarustuse ja kanalisatsiooniteenuse osutamisel ning selleks vajalike tingimuste loomine kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse. 27. jaanuaril 2004 saatis õiguskantsler majandus- ja kommunikatsiooniministrile märgukirja, mille eesmärgiks oli tagada veevarustuse- ja kanalisatsiooniteenuse tarbijate õiguste parem kaitse korterelamutes. Majandus- ja kommunikatsiooniminister vastas lühidalt ühel lehel ja teatas õiguskantsleri märgukirja edastamisest Keskkonnaministeeriumi juurde moodustatud töörühmale, mis valmistas ette ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Õiguskantsler pöördus täiendavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri poole palvega vaadata märgukirjas esitatud küsimused sisuliselt läbi, kujundada seisukoht oma valitsusala küsimustes ning teavitada sellest lisaks õiguskantslerile ka Keskkonnaministeeriumi juurde moodustatud komisjoni. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad kaasati küll seaduseelnõu töörühma, kuid vastust tõstatatud küsimustele ei ole õiguskantsler saanud. Arvestades valdkonna olulisust, peaks seaduse muutmisele eelnema olemasoleva olukorra ja regulatsiooni mõjude põhjalik analüüs, mille peab läbi viima see ministeerium, kelle pädevusse küsimus kuulub. Sellist praktikat, et majandus- ja kommunikatsiooniminister loobub oma valitsusala probleemidega tegelemisest ja suunab need edasi teise ministeeriumisse, ei saa pidada õigustatuks.

<sup>93</sup> RT I 1999, 25, 363; 2005, 37, 280.

<sup>94</sup> RT I 1997, 52, 833; 2002, 82, 482.

<sup>95</sup> RT I 2003, 25, 153; 2004, 86, 583.

<sup>96</sup> RT I 2003, 25, 154; 2004, 18, 131.

<sup>97</sup> RT I 2003, 21, 128; 2004, 18, 131.

<sup>98</sup> RT I 2003, 21, 127; 2004, 53, 365.

<sup>99</sup> RT I 2001, 81, 487; 2004, 90, 616.

<sup>100</sup> RT I 2000, 92, 601; 2002, 99, 579.

<sup>101</sup> RT I 1995, 61, 1025; 2002, 47, 297.

## 6.2. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmise

Keskkonnaministeeriumi juures moodustatud töörühm valmistas ette ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ning veeseaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>102</sup>, mis kõrvaldab seadusest mitmed ebaselgused ja puudused, mis on tekitanud vaidlusi seaduse rakendamise käigus. Samas tuleb märkida, et muudatused ei lahenda mõningaid olulisi küsimusi, mida on käsitletud allpool.

Eelnõus on oluliselt täpsustatud veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamise korda. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni valdkonnas on õiguskantslerile esitatud kõige rohkem avaldusi just seoses hinna kehtestamisega. Kui kohalik omavalitsus kehtestab hinna seaduse nõudeid rikkudes ning vee-ettevõtja võtab seetõttu klientidelt alusetult kõrgemat hinda, siis lasub vastutus tagajärgede eest kohalikul omavalitsusel. Eelnõuga sätestatakse ÜVVKS § 14 lõikes 2, millise õigusaktiga hind kehtestatakse ja kuidas toimub hinna avalikustamine.

ÜVVKS § 14 lõike 2 kohaselt tuleb teenuse hind avalikustada vähemalt 90 päeva enne hinna kehtima hakkamist. Pärast hinna muutmise määrase vastuvõtmist avaldab valla- või linnavalitsus hinna muutmise teate vähemalt kaks korda nädalase vahega kohalikus, maakonna või üleriigilises ajalehes. Muudatuse-eelses sõnastuses ei selgunud sätestest üheselt, mis ajast hakatakse etteatamise tähtaega lugema ning mida tuli antud juhul mõista avalikustamise all.

ÜVVKS § 14 lõike 2 rakendamisel on tekitanud küsimusi ka see, millise õigusaktiga teenuse hind kehtestatakse. Teenuse hind tuleb kehtestada õigustloova aktiga, sest see puudutab õigussuhteid teenuse tarbijatega ja võib kitsendada õigust teenusele. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muudatuse ettevalmistamisel arvestati õiguskantsleri märkust ning täpsustati ÜVVKS § 14 lõiget 2 selliselt, et hind kehtestatakse määrasega. Sõltumata määrase vormist säilib vee-ettevõtjal võimalus vaidlustada teenuse hinna halduskohtus, sest vee-ettevõtja suhtes on hinna kehtestamine üksikregulatsioon.

## 6.3. Täiendavat tähelepanu vajavad küsimused

Õiguskantsler on seisukohal, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmisel ei ole piisavalt süsteemselt arvestatud tarbijakaitse ja konkurentsioigusega universaalteenuse osutamisel.

### 6.3.1. Volitusnormid kohaliku omavalitsuse eeskirjade kehtestamiseks

Ühisveevärgist vee võtmine ja heitvee juhtimine ühiskanalisatsiooni toimub vastavalt ÜVVKS § 8 lõigetele 3 ja 4 vee-ettevõtja ja kliendi vahelise lepingu alusel, mis sõlmitakse kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise eeskirja kohaselt. Tegemist on tüüpitingimustel lepinguga.

Tarbija kui nõrgema lepingupoole õiguste kaitseks tuleks seaduses võimalikult täpselt määrata vee-ettevõtja ja kliendi vahel sõlmitava liitumislepingu ja teenuslepingu tingimused. Praegu kehtiva seaduse volitusnormid kohaliku omavalitsuse eeskirjade kehtestamiseks (ÜVVKS § 5 lg 2<sup>1</sup> ja § 8 lg 4) on küllalt üldsõnalised ja tihti ei selgu neist volituse eesmärk ja ulatus. Ühelt poolt on paindlik lähenemine vajalik, et lahendus arvestaks kohalikkude olukorda. Teiselt poolt ei tohi kohalik omavalitsus reguleerimisel ületada volitusnormi piire, minna vastuollu seaduse mõtte ja eesmärgiga või seadusliku aluseta asuda piirama põhiõigusi. Lähtuvalt seadusliku aluse põhimõttest põhiõiguste piiramisel tuleb kõik isikute põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused sätestada seaduses.

Seadus ei määra üheselt, kui kaugemale võib kohalik omavalitsus minna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamise ja liitumise nõuete ja tingimuste sätestamisel. Üldsõnalised volitusnormid soodustavad eeskirjades nõuete kehtestamist, mis lähevad vastuollu põhiseaduse ja teiste seadustega. Näiteks on eeskirjades piiratud kliendi õigust nõuda kahju hüvitamist.

<sup>102</sup> Käesoleva artikli kirjutamise ajal on eelnõu läbinud teise lugemise Riigikogus. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ning veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 1. juuni 2005, nr 615 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

### 6.3.2. Kohalik omavalitsus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni reguleerijana

Vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusele reguleerib kohalik omavalitsus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse osutamist ja kontrollib vee-ettevõtja monopoolset tegevust kolme hoova abil. Esiteks vee-ettevõtja määramine, teiseks teenuse hinna kehtestamine ning kolmandaks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni kasutamise ja liitumise eeskirjad. Kohalik omavalitsus regulaatorina peab tagama, et teenuse tarbijad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas. Tuleb küsida, kas kohalikul omavalitsusel on selleks piisavad võimalused.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muudatuse kohaselt oleneb vee-ettevõtja määramise kord sellest, kas ühisveevärgi ja -kanalisatsioon on kohaliku omavalitsuse või eraõigusliku juriidilise isiku omandis. Esimesel juhul määratakse vee-ettevõtja avaliku konkursi tulemuste põhjal. Kui ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni trassid ja rajatised kuuluvad eraõiguslikule juriidilisele isikule, esitab ettepaneku vee-ettevõtja määramiseks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omanik ja selle kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Sellisel juhul on monopoolse vee-ettevõtja seisund kindel ning kohalikul omavalitsusel on reguleerija ülesannete täitmiseks vähem võimalusi. Konkurentsiseaduse § 17 lg 4 annab küll kohalikele omavalitsusele täiendava võimaluse kehtestada vee-ettevõtjale tingimusi ja kohustusi, kuid tuleb arvestada, et tegemist on *ultima ratio* vahendiga monopoolse tegevuse ohjamiseks. Tarbijatele universaalteenuse osutamise tagamiseks vajalikud meetmed peaksid olema võimalikult üksikasjalikult sätestatud eriseaduses. Seetõttu tuleks kohaliku omavalitsuse pädevus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse reguleerijana üle vaadata ning vajaduse korral seadust muuta.

Kohaliku omavalitsuse roll ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni reguleerijana võib muutuda küsitavaks ka juhul, kui majanduslik ja poliitiline võim vallas või linnas koondub samade inimeste kätte. Selle probleemi ühe lahendusena on eelnõus antud veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna kehtestamise õigus kohaliku omavalitsuse volikogule, kes võib selle edasi volitada valla- või linnavalitsusele. Varem oli hinna kehtestamise õigus üksnes valla- või linnavalitsuse pädevuses. Küsimuse arutamine volikogus on avatud opositsiooni kriitikale ja see peaks andma täiendava garantii, et teenuse hinna kehtestamine ei toimuks põhjendamatult ning üksnes vee-ettevõtja erahuvidest lähtuvalt.

### 6.3.3. Täiendavad meetmed seaduse nõuete täitmiseks korterelamute puhul

Kui maa on kaasomandis, siis ei ole seaduse kohaselt vee-ettevõtja kliendiks mitte iga kaasomanik eraldi, vaid kaasomanike esindaja. Korterelamute elanikud ei saa sõlmida vee-ettevõtjaga eraldi lepingut (individaallepingut). See piirab korteriomanike lepinguvabadust ja omandiõigust, mis on aga vajalik, et tagada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni süsteemi toimimine. Seaduse kohaselt sõlmitakse teenusleping ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga liitunud kliendiga. Tuleb arvestada, et korterelamu kinnistu veevärk ja kanalisatsioon on kaasomandis ning selle haldamine toimub korteriühistuseaduse või korteriomandiseaduse alusel. Vee-ettevõtja kliendiks on korteriühistu või valitseja, kes vahendab teenust tarbijatele. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muudatuse järel tuleneb § 8 lõikest 5 üheselt, et kui maa on kaasomandis, siis sõlmitakse kinnistu kohta üks leping.

Õiguskantsler on pidanud korduvalt selgitama seaduse mõtet olukorras, kus korterelamu elanikud ei soovi sõlmida vee-ettevõtjaga ühte lepingut kinnistu kohta, vaid nõuavad individaallepingu sõlmimist. Samas on õiguskantsler kokku puutunud juhtumitega, kus kohaliku omavalitsuse eeskirjades piiratakse seadusliku aluseta nende tarbijate õigusi, kes ei ole vee-ettevõtjaga nõuetekohast lepingut sõlminud.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõus on ette nähtud teenuslepingu kohustuslik kirjalik vorm (§ 8 lg-d 3 ja 5). Eelnõu esialgsest versioonist tulenes (§ 15<sup>1</sup> lg 3 p 1 ja § 8 lg 5 muudatused koostoimes), et kirjaliku teenuslepingu puudumine korterelamu puhul tähendab ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omavalilist kasutamist ja annab vee-ettevõtjale õiguse veevarustus katkestada. Eelnõu ettevalmistamisel märkis õiguskantsler, et selline regulatsioon tooks kaasa veetarbija õiguste ebaproportsionaalse piiramise. Märkusest lähtuvalt täiendati ÜVVKS § 8 erisättega, mis välistab veevarustuse katkestamise juhul, kui vee-ettevõtja ja kliendi vahel puudub

kirjalik leping, kuid teenuse eest on tasutud vastavalt arvetele. Tuleb arvestada, et veevarustus ja heitvee ärajuhtimine toimub tüüptingimustel, tarbimist arvestatakse veearvesti näidu järgi ning teenuse hind ja teised olulised tingimused on kindlaks määratud seaduse alusel. Kirjaliku lepingu sõlmimata jätmise võib olla tingitud lihtsalt sellest, et kliendil ja vee-ettevõtjal on mõnes küsimuses vaidlus, kuid samas toimub teenuse tarbimine ja arvete tasumine vastavalt tüüptingimustele. Olukorras, kus seadus võrdsustaks kirjaliku lepingu puudumise ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni omavolilise kasutamise, peaks klient nõustuma vee-ettevõtja pakutava lepinguga mis tahes tingimustel, vastasel korral riskib ta veevarustuse katkestamise (§ 8 lg 4 p 4) ja rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (§ 15<sup>1</sup> lg 1). See oleks selgelt vastuolus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse eesmärgi ja põhiseadusliku proportsionaalsuse põhimõttega.

#### 6.3.4. Liitumispunkti määramine ja selle tähendus

ÜVVKS eelnõu § 3 lg 2 sätestab, et liitumispunkt on ühisveevärgi või -kanalisatsiooni omaniku või valdaja määratud ühisveevärgi või -kanalisatsiooni ühenduskoht kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooniga. Liitumispunkt asub avalikult kasutataval maal kuni üks meeter väljaspool kinnistu piiri. Liitumispunkt on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni oluline osa. Kui liitumispunkti ei ole võimalik määrata eelnimetatud tingimustel, määratakse liitumispunkt ühisveevärgi või -kanalisatsiooni omaniku või valdaja ja kinnistu omaniku või valdaja kokkuleppel.

Seletuskirja kohaselt tahetakse muudatusega vältida olukorda, kus liitumispunkt asub eramaal või kaugemal kui kaks meetrit kinnistu piirist. Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu, miks liitumispunkt peaks igal juhul asuma avalikult kasutataval maal, s.t reeglina teemaal. Vee-ettevõtja juurdepääsu liitumispunktile peaks tagama § 3 lõike 2 kolmas lause, mille kohaselt on liitumispunkt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni oluline osa. Vajaduse korral võib juurdepääsu võimaldamise kohustuse eraldi sätestada ka ÜVVKS §-s 11 kinnistu veevärgi ja kanalisatsiooni omaniku kohustuste hulgas, mille täitmine on allutatud kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega volitatud isiku kontrollile.

Tallinna Linnavalitsus tegi eelnõu ettevalmistamise käigus ettepaneku ÜVVKS § 3 lõikes 2 sätestada, et reeglina asub liitumispunkt kinnistu piiril. Kui kinnistuisese vee- ja kanalisatsioonivõrgu ühenduskoht ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga asub kinnistu sees, siis asub liitumispunkt kinnistul. Liitumispunkt peaks asuma kinnistul või kinnistu piiril, et võimalikult lihtsustada liitumistoimingute menetlemist ja mitte tekitada kinnistute omanikele liigseid kulutusi kaevetööde teostamisel väljaspool kinnistut või teemaal. Kui liitumispunkt asub tänaval, vastutab kinnistuomanik ka teekatte all asuvate torude korrashoiu eest. See tähendab, et näiteks avarii korral peab ta toru tee alt välja kaevama, hankides eelnevalt selleks vajalikud kooskõlastused. Kui toru väljavahetamiseks on vaja lõhkuda asfalt, siis peab kinnistuomanik ka selle oma kulul taastama. Tallinna Linnavalitsuse ettepanek liitumispunkt asukoha määramise kohta jäeti arvestamata.

Tuleb tähele panna, et liitumispunkt on õiguslik mõiste, mida ei saa samastada peakraani või kogumiskaevuga. Liitumispunktiga piiritletakse kliendi ja vee-ettevõtja vastutus torude osas, mis tähendab korrashoiukohustust ja avariide likvideerimise kulude kandmist. Seoses torude asendamise ja ühildavusega on siiski otstarbekas, et liitumispunkt kattub peakraani asukohaga. Uutel trassidel on peakraan 0,3 meetrit väljaspool kinnistu piiri. Varem paigaldatud trassidel on see aga tihti kaugemal.

Olukorras, kus liitumispunkti asukohast tulenevate kohustuste tasakaal on ebamõistlikult tarbija kahjuks, on majandus- ja kommunikatsiooniministri pädevuses selgitada välja selle vältimiseks vajalikud meetmed. Kui on olemas ülekaalukas põhjus, mis tingib liitumispunkti määramise väljapoole kinnistut, siis tuleks seaduses sätestada tarbijale sellest tulenevate ülemääraste kulude hüvitamine, lihtsustada menetlust või panna osa kohustusi erisättega vee-ettevõtjale.

Õiguskantsler on seisukohal, et tarbija õiguste kaitse seisukohalt tuleks vältida olukorda, kus seadus jätab liitumispunkti asukoha vee-ettevõtja ja kliendi kokkuleppe esemeks, sest monopoolne ettevõtja ja tarbija ei ole võrdväärsed lepingupartnerid.

## 6.4. Kokkuvõte

Õiguskantsleri algatus tarbijate õiguste tagamiseks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni valdkonnas on aidanud kaasa valdkonna regulatsiooni edasiarendamisele. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu sätestab selgemalt mitmed küsimused, mis on tekitanud vaidlusi seaduse rakendamisel, ning kiirendab elanike veega varustamise ja heitvee ärajuhtimise vastavusse viimist Euroopa Liidu nõuetega. Seadusemuudatuse valmistas ette Keskkonnaministeerium, seetõttu ei saagi eeldada, et eelnõu koostamisele oleks eelnenud majandus- ja kommunikatsiooniministri pädevusse kuuluvate küsimuste põhjalik analüüs.

Õiguskantsler on seisukohal, et tarbija õiguste kaitse veevarustus- ja kanalisatsiooniteenuse osutamisel ning selleks vajalike tingimuste loomine kuulub majandus- ja kommunikatsiooniministri valitsemisalas. Lubamatu on olukord, kus minister loobub oma valitsemisala probleemidega tegelemisest ja suunab need edasi teise ministeeriumisse. Veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenus on universaalteenus, mille osutamine ja reguleerimine avaliku võimu poolt peab toimuma konkurentsioiguse ja tarbijakaitse aspekte arvestades. Õiguskantsleri hinnangul ei taga kehtiv ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus tarbija õiguste piisavat kaitset suhtes turgu valitseva vee-ettevõtjaga. Olukorra parandamiseks tuleks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis põhjalikult üle vaadata kohaliku omavalitsuse roll ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni reguleerijana. Kindlasti tuleks seaduses täpsustada vee-ettevõtja ja kliendi vahel sõlmitava liitumislepingu ja teenuslepingu tingimusi, mis on praegusel ajal määratud kohaliku omavalitsuse eeskirjades. Universaalteenuse tagamiseks vajalikud meetmed ja järelevalve tuleb võimalikult täpselt sätestada eriseaduses, milleks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni valdkonnas on ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus.

## 7. Isikuandmete töötlemine teadustöö ning statistika tegemisel

Isikuandmete kaitse on õiguskantsleri tegevuses jätkuvalt üks prioriteete<sup>103</sup> ning töömaht nii avalduste menetlemisel kui ka omal algatusel tegutsemisel üha suureneb. Levinumate isikuandmete kaitset puudutavate probleemide suhtes on veel vara üldistusi teha, sest avaldusi isikutelt laekub teiste tegevusvaldkondadega võrreldes seni suhteliselt vähe. Sellele vaatamata saab esile tõsta mõned küsimused, mis on korduvalt õiguskantsleri tähelepanu vajanud. Üks teema, millega õiguskantsleril on viimaste aastate jooksul tulnud mitu korda tegeleda, on isikuandmete kasutamine statistika ja teadustöö tegemisel.

Õiguskantsleri tähelepanu statistika tegemisel isikuandmete kasutamisega seotud probleemidele juhtis juba 2003. aasta jaanuaris Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor. Probleemiks oli isikuandmete töötlemise õiguslike aluste puudulikkus Statistikaameti poolt riiklike statistiliste vaatluste läbiviimisel. Pärast õiguskantsleri sekkumist peatati ebaseaduslik andmetöötlus kuni õiguslike aluste korrastamiseni, tunnistati kehtetuks ebaseaduslikud statistilised aruandevormid ning algatati riikliku statistika seaduse<sup>104</sup> vajalikud muudatused. 2004. aastal tuli õiguskantsleril tegeleda riigi poolt statistilistel eesmärkidel loodava andmekogu seaduslikkuse hindamisega ning selgitada, kas kehtiv isikuandmete kaitse seadus<sup>105</sup> (edaspidi IKS) seab ebaproportsionaalseid piiranguid isikuandmete töötlemisele teaduslikel ning statistilistel eesmärkidel. 2004. aasta oktoobris toimunud Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse korraldatud ümarlaud teemal „Kas kehtiv isikuandmete kaitse seadus on eluohtlik?“<sup>106</sup> näitas, et vastasseis statistikute ning andmekaitsete vahel on endiselt väga tõsine ning õiguskantsler on vajadusel jätkuvalt valmis selle teemaga tegelema.

<sup>103</sup> Vt Õiguskantsleri tegevuse arengukava 2003-2007 (kinnitatud õiguskantsleri 21.05.2003 käskkirjaga nr 24, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main\\_id=54,619](http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main_id=54,619)) ning Õiguskantsleri 2003.–2004. aasta tegevuse ülevaade, I osa, p 3.8 ja II osa p 11.

<sup>104</sup> RT I 1997, 51, 822; 2004, 30, 204.

<sup>105</sup> RT I 2003, 26, 158; 2004, 30, 208.

<sup>106</sup> Vt <http://www.lepe.ee/4063> (14.03.2005).

## 7.1. Probleem ja selle põhiõiguslik taust

Igasuguse isikuandmete kasutamise (isikuandmete kaitse seaduse terminoloogia kohaselt „isikuandmete töötlemine“) puhul tuleb silmas pidada, et sellel on oluline seos isiku (andmesubjekti) põhiõigustega. Isikuandmete töötlemise kaudu on võimalik riivata isiku õigust eraelu puutumatusel, mille kaitse on tagatud PS §-s 26, ning teatud olukordades õigust informatsioonilisele enesemääramisele, mis on tuletatav PS §-st 19. Moodsate infotötlusvahendite arenedes muutub oht üksikisiku eraelu puutumatusel ning informatsioonilisele enesemääramisõigusele üha teravamaks. Töödeldava info hulk on praeguseks nii suureks kasvanud, et inimestel endil on raske oma andmete levikut kontrollida, samuti on isikuandmetele elektroonilisel kujul juurdepääsu kontrollimine keerulisem, kui see oli paberandjal dokumentide ajastul. Seetõttu peab riik isikuandmete töötlemist seadusega piirama.

Eraelu puutumatusel puhul tuleb rõhutada, et selle põhiõiguse riived on aktsepteeritavad mitte lihtsalt huvide kaalumise alusel, vaid ainult põhiseaduses eneses loetletud juhtudel (tegemist on nn kvalifitseeritud seadusreservatsiooniga põhiõigusega). Eraelu puutumatus võib kitsendada vaid tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Ka iga isikuandmete töötlemist hõlmav meede peab teenima konkreetset legitiimset eesmärki, mis mahuks põhiseaduses toodud erandite alla.

Isikuandmete töötlemine teadustöös ja statistikas hõlmab mitmeid situatsioone ning ka hinnang nende põhiseaduslikkusele on seega erinev. Näiteks on vaja eristada riigi tegevuse planeerimiseks vajalikku statistikat ning teadustööd. Näiteks tervisestatistika puhul on võimalik viidata eraelu kaitse kõrval ka ühele teisele olulisele põhiseaduslikule väärtusele: PS § 28 tagab igapäevase õiguse tervise kaitsele, mis hõlmab riigi kohustust tagada arstiabi kättesaadavus, organiseerida piisava arvu arstide ja haiglate töötamine, teatud preventiivse meditsiini toimimine jne. Selle kohustuse täitmine eeldab kahtlemata ka teatud statistilise taustinformatsiooni olemasolu ning seega on põhiseaduslik legitiimatsioon statistika tegemiseks olemas. Siin on õiguskantsleril raske üheselt hinnata, millist tervisestatistikat PS §-st 28 tuleneva kohustuse täitmine eeldab, sest õiguse tervise kaitsele täpsem sisu on seadusandja määrata.<sup>107</sup>

Teiselt poolt on isikuandmete põhjal statistiliste kokkuvõtete tegemise vastu huvi peale riigi ka teistel isikutel. Näiteks soovitakse isikuandmetega tööd teha eraalgatuslike teadusprojektide, ülikoolide juures tehtavate teaduslike uurimuste, sotsioloogiliste uuringute jm raames. Nende puhul on aga raskem näha mõnd põhiseaduslikku väärtust, mis kaaluks üles eraelu puutumatusel nõude ning informatsioonilise enesemääramisõiguse. Teaduslik tegevus ning teadusuuringud on seotud akadeemilise vabadusega, mille tagamine on PS §-st 38 lähtuvalt samuti riigi ülesanne. Kuid seejuures tuleb ka akadeemilist vabadust piirata teiste väärtuste kaitseks.<sup>108</sup> Pidades silmas õigust eraelu puutumatusel ning informatsioonilisele enesemääramisele, tuleb eelduslikult lähtuda andmesubjektide privaatautonomiast ega tohi kohustada isikuid teadustöös (isikuandmete töötlemise kaudu) osalema.

## 7.2. Isikuandmete kaitse põhilised printsiibid

Eraelu puutumatusel nõude ning isikuandmete töötlemise piirangutega tuleb arvestada ka teadustöö ja statistika tegemisel. Isikuandmete töötlemine peab alati vastama teatud põhiprintsiipidele, mis on Euroopa riikide eeskujul sätestatud ka isikuandmete kaitse seaduses.

Seaduslikkuse põhimõte viitab arusaadavalt vajadusele isikuandmeid koguda vaid ausal ning seaduslikul teel.<sup>109</sup> Lahtiseletatuna tähendab seaduslikkuse nõue, et isikuandmete töötlemiseks peab

<sup>107</sup> Vt RKKHo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349.

<sup>108</sup> T. Annus. Kommentaarid §-le 38. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 38 komm 2.5.

<sup>109</sup> Vt IKS § 6 p 1; Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, Euroopa Liidu Teataja L 281, 23.11.1995, lk 31–50 (edaspidi Euroopa Liidu andmekaitse direktiiv), artikli 6 punkti 1 alap a; Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsioon, RT II 2001, 1, 3, artikli 5 alap a.



olema kas isiku nõusolek või konkreetne seadusest tulenev volitus. Üksikisiku (ehk andmesubjekti) seisukohast lähtudes võib seda põhimõtet selgitada selliselt, et isikut saab eraelu riiveid taluma sundida ainult juhul, kui seadusandja on demokraatlikku protseduuri järgides vastavad normid kehtestanud. Kui riigil on oma ülesannete täitmiseks statistilisi andmeid vaja koguda, siis peab see tulenema seadusest ning ka teaduslikel eesmärkidel isikuandmete töötlemine peab vastama seaduses sätestatud nõuetele (eelduslikult vajab isiku seadusele vastavat nõusolekut).

Eesmärgipärase töötlemise nõude kohaselt tohib isikuandmeid töödelda ainult eelnevalt üheselt kindlaksmääratud ülesande täitmiseks või eesmärgi saavutamiseks; esialgsetest vajadustest erineval eesmärgil isikuandmeid töödelda ei ole lubatud.<sup>110</sup> Kui eesmärk on saavutatud, tuleb isikuandmete töötlemine lõpetada. Samas peavad kõik töödeldavad isikuandmed tõepoolest seatud eesmärgi saavutamiseks vajalikud olema – igaks juhuks isikuandmete kogumine on keelatud.

Minimaalsuse põhimõtte kohaselt tohib isikuandmeid koguda vaid ulatuses, mis on vajalik määratud eesmärkide saavutamiseks.<sup>111</sup> Selleks tuleb vastata küsimusele, kas seatud eesmärki ei ole võimalik saavutada ilma isikuandmeid töötlemata ning kas kasutatavad isikuandmed ei ületa eesmärgi saavutamiseks vajalikku. Juhul kui tulemuseni on võimalik jõuda ilma isikuandmeid kasutamata, ei saa andmetöötlusega kaasnevat eraelu puutumatus riivet õigustatuks pidada. Teisisõnu lasub andmetöötlejal kohustus põhjendada, miks tal ei ole ilma isikuandmeteta võimalik oma ülesandeid täita.

Esiletoodud andmekaitse põhimõtted peavad kaasa aitama sellele, et isikuandmeid kasutataks ainult siis, kui selleks on tõepoolest möödapääsmatu vajadus ning kui andmete töötlemisega ei kaasne üksikisiku eraelu põhjendamatu riiveid. Isikuandmete töötlemisele seatavad piirangud muutuvad eriti oluliseks, kui töödeldakse äärmiselt tundlikke andmeid (näiteks terviseandmeid).

### 7.3. Isikuandmete kaitse seaduse vastavus põhiseadusele

Kuna Eestis piirab isikuandmete kasutamist – muuhulgas kasutamist ka teaduses ning statistikas – isikuandmete kaitse seadus ning seega ei saa teadlased ja statistikud vabalt isikuandmetega tööd teha, pöördus rühm tervishoiualase teadustöö ning statistikaga tegelevate institutsioonide juhte õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas isikuandmete kaitse seadus on kooskõlas PS §-ga 28, mis sätestab igapäevase tervise kaitsele. Nimelt ei võimalda isikuandmete kaitse seadus avaldajate hinnangul luua kvaliteetseid terviseandmeid sisaldavaid andmekogusid, saada usaldusväärset statistikat, teha teadustööd eesmärgiga arendada meditsiini jne.

Õiguskantsleri seisukoht on, et pidades silmas põhiseadusest tulenevat õigust eraelu kaitsele, on piirangud isikuandmete töötlemisel hädavajalikud ning isikuandmete kaitse seadus iseenesest põhiseaduslike eesmärkide saavutamisele suunatud. PS § 28 kohustab riiki aktiivselt tegutsema, et arstiabi oleks kättesaadav. Kuid samas eeldab PS § 28 õiguskantsleri hinnangul seesuguse tervishoiusüsteemi loomist, mis tagab ka muude põhiõiguste kaitse.

IKS § 14 lõike 3 punkt 2 võimaldab delikaatseid isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta töödelda tervise kaitseks. Tervishoiu kontekstis on individuaalsete meetmete võtmiseks vajalik isikuandmete töötlemine seega lubatud ning ei saa väita, et isikuandmete kaitse seadusest tulenevad piirangud ei võimalda isikutele pakkuda tervise kaitset.

Riigi kohustused tervise kaitse tagamisel ei piirdu muidugi ainult individuaalse arstiabi kättesaadavuse korraldamisega, vajalikud on ka laialdasem analüüs ning arendustöö. IKS § 14 lõike 3 punkti 1 kohaselt saab delikaatseid isikuandmeid töödelda ka muude seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

<sup>110</sup> Eesmärgipärasuse nõue kajastub Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni artikli 5 punktides b, c ja e, samuti Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi artikli 6 punkti 1 alapunktides b ja e. Eestis on eesmärgipärasuse nõue sätestatud isikuandmete kaitse seaduse § 6 punktis 2.

<sup>111</sup> Minimaalsuse nõue tuleneb IKS § 6 punktist 3, samuti Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni artikli 5 punktist c ning Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi artikli 6 punkti 1 alapunktist c.



Tervishoiuteenuste kättesaadavuse korraldamine on Eestis põhiliselt Sotsiaalministeeriumi pädevuses. Mitmed eriseadused loovad aluse tervise kaitse korraldamisele (nt tervishoiuteenuste korraldamise seadus, rahvatervise seadus<sup>112</sup>, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus<sup>113</sup>) ning iseenesest saab eriseaduste vahendusel tagada ka vajaliku statistilise teabe kogumise. Tänu juba mainitud sättele, mis lubab isikuandmeid töödelda seadusega ettenähtud ülesande täitmiseks, ei oleks isikuandmete kaitse seadus selliste eriregulatsioonide puhul takistuseks. Seetõttu ei ole õiguskantsleri hinnangul isikuandmete kaitse seadusega sätestatud põhiseadusvastaseid piiranguid.

Mis puudutab teadustööd, siis siin tuleb rõhutada, et teadusuuringutes osalemine (ka oma isikuandmete kaudse töötlemise näol) ei saa üldjuhul kellelegi kohustuslik olla, mistõttu on teaduslikel eesmärkidel isikuandmete kasutamine hoopis teise tähenduse ja kaaluga kui näiteks riigi kohustuste täitmisel. Seega peavad teadusuuringutes isikuandmete kasutamisel olema märksa rangemad piirangud ning siseriiklik õigus peab ette nägema lisagarantiid andmesubjektide kaitseks.

Teadustöös ja statistikas isikuandmete kasutamise osas on õiguskantsleri seisukoht seega, et isikuandmete kaitse seaduse sätted iseenesest ei sea põhjendamatuid piiranguid isikuandmete töötlemisele, pigem on küsimus eriseaduste puudulikus regulatsioonis. Õiguskantsler ei pea õigeks isikuandmete kaitse seaduse täiendamist üldklausliga, mis võimaldaks teadusuuringute ja statistika tegemiseks töödelda isikuandmeid ilma isiku nõusolekuta. Põhjus, miks tuleks toetada pigem eriseaduste täiendamist, on teadusuuringute ja statistiliste tööde situatsioonide paljusus ja erinevus: eri valdkondades isikuandmete töötlemine vajab spetsiifilisi lisatagatise ning neid üldseadusesse (isikuandmete kaitse seadusesse) lisada ei oleks põhjendatud.

#### 7.4. Riigi tegevuseks vajaliku statistilise teabe kogumine narkomaaniaravi registri näitel

Eelmises punktis käsitletud avalduse lahendamisel võttis õiguskantsler seega põhimõttelise seisukoha, et tervishoiu korraldamise eesmärkidel statistilise teabe kogumine on põhiseaduslikult aktsepteeritav. See tõdemus ei tähenda aga, et statistika saamise eesmärgil võib piiramatult isikuandmeid töödelda. Õiguskantsleri 2004. aasta tööperioodist on tuua ka näide, kus riigi poolt kavandatud isikuandmete töötlemine statistilistel eesmärkidel riivas ebaproportsionaalselt eraelu puutumatus nõuet.

Nimelt jõudis Riigikogu menetlusse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse<sup>114</sup> muutmise seaduse eelnõu, millega luuakse õiguslik alus narkomaaniaravi registri asutamiseks. Seaduse ning selle alusel vastu võetava Vabariigi Valitsuse määruse eelnõuga sooviti registrisse kanda suur hulk isikuandmeid kõigi narkomaaniaravile pöördunud isikute kohta. Raviarste oleks kohustatud koguma registri jaoks nime ja isikukoodi abil identifitseeritavaid andmeid (nt isiku rahvus, kodakondsus, elukoht, tööhõive, haridus ning uimastite tarvitamisega seotud informatsioon).

Õiguskantsler asus seisukohale, et ehkki preventiivse töö paremaks planeerimiseks on adekvaatsete lähteandmete kogumine narkomaaniavastase võitluse olulisust silmas pidades igati õigustatud avalik huvi, ei saa selliselt kavandatud andmekogumist pidada proportsionaalseks meetmeks. Esiteks tuleb arvestada, et selliselt kogutavad andmed oleksid puudulikud, sest registrisse laekub informatsioon ainult selliste narkomaanide kohta, kes on valmis enda aitamiseks ise arsti poole pöörduma. Narkomaania leviku üldiseks kaardistamiseks oleks kavandatavast registrist vähe. Teiseks, kuna registri eesmärk on statistilise teabe kogumine, mitte konkreetsete narkomaanide tuvastamine, tuleb igal juhul soosida anonüümsete isikuandmete töötlemist. Kolmandaks, arvestades kogutavate andmete hulka, oleks eraelu puutumatus riive väga intensiivne, kuid saadav tulemus kaheldava väärtusega. Lisaks ei tohi unustada, et narkomaan pöördub arsti poole kui patsient, astudes nii suhtesse, mille konfidentsiaalne iseloom on laialdaselt tunnustatud ja kaitstud – ka narkomaanidele tuleb tagada võimalus saada arstiabi ilma oma eraelu puutumatus ohtu seadmata.

Võttes arvesse ülaltoodud argumente ning rahvusvahelisi narkomaania ennetamise tegevus-

<sup>112</sup> RT I 1995, 57, 978; 2004, 75, 520.

<sup>113</sup> RT I 2003, 23, 160; 2004, 30, 208.

<sup>114</sup> RT I 1997, 52, 834; 2003, 88, 591.

standardeid ja patsiendi kaitse norme, on õiguskantsleri seisukoht, et kavandatud moel narkomaanide registri loomine riivaks ebaproportsionaalselt igaihe põhiseaduslikku õigust eraelu puutumatusle. Õiguskantsleri vastavasisulisele märgukirjale vastuseks teatati eelnõu väljatöötanud Sotsiaalministeeriumist, et eelnõu muudetakse nii, et narkomaaniaravi registrit peetakse kujul, mis ei võimalda registrisse kantud isikut üheselt tuvastada, nimelt hakatakse kogutavaid andmeid kodeerima. Nii saab täidetud andmete kogumise eesmärk, kuid samas tagatakse ka andmesubjektide eraelu kaitse.

## 7.5. Kokkuvõte

Statistilistel eemärkidel isikuandmete kogumise õiguspärasuse temaatika on õiguskantsleri tegevuses käesoleva ettekande kirjutamise ajaks veelgi päevakorda tõusnud, mis näitab, et vajadus nende küsimustega tegeleda on jätkuvalt suur. Õiguskantsler saab kindlasti oma pädevuse raames kaasa aidata, et leitaks vajalik tasakaal avalike huvide ning üksikisiku eraelu puutumatus vahel – et isikuandmete kaitse oleks tagatud, kuid samas ei seisku ka teadlaste ja statistikute töö.

## 8. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks

Riigikohus on korduvalt märkinud, et PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artiklist 13 tuleneb isiku subjektiivne põhiõigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.<sup>115</sup> Kuigi seadusandjal on õigusloomes menetlusnormide kujundamisel ulatuslik mänguruum, peab ta silmas pidama, et õigusaktis sätestatud menetlusreeglid tähtaegade, vorminõuete, menetlusõiguste ja -kohustuste osas ei muutuks selliseks, mis ülemäära piiraksid eelnimetatud õigust. Seejuures ei ole õiglasele menetlusele üksnes vahendi, s.t menetlustulemuse sisulise õigsuse tagamise eesmärk. Aus ja õiglane menetlus, eriti avaliku võimu ja isiku vahelistes suhetes, on kindlasti ka väärtus omaette, sest seeläbi näitab riik, et ta austab inimväärikust, hoolib menetlusosalistest ning ei käsitle isikut üksnes kui menetlusobjekti, vaid kui õigusvõimelist kodanikku.<sup>116</sup>

Kuigi ausa ja õiglase menetluse põhimõtte tähendus on laiem, on kohtumenetluses selle roll eriti märkimisväärne. Eeskätt peab kohtusse pöördumise õigus olema see, mis tagab isiku õiguste võimalikult tõhusa ja lünkadeta kaitse.<sup>117</sup> Õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta on pelk deklaratsioon, millel puudub sisu ja tähendus.

PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tuleneb üldine kohtusse pöördumise õigus, PS § 24 lg 5 näeb ette isiku õiguse tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemal seisvale kohtule. Kohtusse pöördumise ja edasikaebeõigust kui põhiõiguseid reguleerivad ka mitmed Eesti Vabariigile siduvad rahvusvahelised dokumendid, millest siinkohal on olulisim EIÕK. Siseriiklike õigusnormide kujundamisel tuleb EIÕK-s sätestatud ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas konventsiooni põhjal välja arendatud põhimõtteid kindlasti arvestada.

EIÕK artikkel 6 näeb ette igaihe õiguse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral kohtusse pöörduda ning sätestab nõuded õiglasele kohtulikule arutamisele. Viidatud artikkel ja selles sätestatud tagatised kehtivad otseselt aga üksnes esimese astme kohtutele juurdepääsu ja menetluse suhtes.<sup>118</sup> Edasikaebeõiguse näeb ette EIÕK

<sup>115</sup> Nt RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, RT III 2001, 6, 63, p 11; 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, RT 2003, 5, 48, p 12; samuti järgmistes Riigikohtu üldkogu otsustes ja määrustes: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, RT III 2001, 2, 14, p 19; 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, RT III 2002, 28, 308, punktid 30 ja 35; 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, RT III 2003, 10, 95, p 17; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, RT III 2004, 12, 143, p 24.

<sup>116</sup> Nt RKHKm 08.10.2002, nr 3-3-1-56-02, RT III 2002, 25, 283, p 9; RKHKo 13.06.2003, nr 3-3-1-42-03, RT III 2003, 23, 229, p 37.

<sup>117</sup> Selle põhimõtte olulisusele on viidatud ka näiteks järgmistes Riigikohtu üldkogu määrustes ja otsustes: 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, punktid 15 ja 19; 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, punktid 17 ja 18; 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, RT III 2004, 4, 37, punktid 26–27; 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24; samuti RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, RT III 2004, 9, 96, p 18.

<sup>118</sup> Siiski võib märkida, et juhul, kui edasikaebus on vastu võetud ja vastav kohtuinstants on kohustatud tegema otsuse, on artikkel 6 kohaldatav. Nii märkis Euroopa Inimõiguste Kohus näiteks 25.03.1998 otsuses asjas nr 23103/93, *Belziuk vs. Poola*, et ka kõrgema astme kohtutes tuleb järgida artiklis nimetatud protseduurilisi tagatisi.

lisaprotokoll nr 7 artikkel 2, mille lõike 1 kohaselt on igaühel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos, õigus tema süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgemas õigusemõistmisinstantsis; selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega. Artikli 2 lg 2 sätestab, et lõikes 1 nimetatud õiguse puhul võivad olla erandiks seaduses loetletud vähemtähtsad õiguserikkumised või juhud, kus asjassepuutuva isiku üle mõistis esimeses astmes kohut kõrgeim õigusemõistmisinstants või kui isik on mõistetud süüdi pärast apellatsiooni tema õigeksmõistmise vastu esimeses astmes.

Nimetatud artiklid viitavad küll üksnes kriminaalkorras karistamisele, aga kuna Euroopa Inimõiguste Kohus käsitleb karistamist sisulistest kriteeriumitest lähtuvalt<sup>119</sup>, tuleb ka osa väärtegusid arvata sinna hulka (s.t lähtuda reeglina süüteo mõistest KarS § 3 lõikes 1).<sup>120</sup> Sama kehtib distsiplinaarkaristuste kohta.<sup>121</sup>

## 8.1. Piirangute võimalikkus

Kui isiku arvates on talle tehtud ülekohtu, siis usk õiguse ja õigluse saavutamisse vähemalt kohtu kaudu on tema viimaseks lootuskiireks. Seetõttu on selge, et kõik kohtusse pöördumise ja edasikaebeõiguse piirangud tunduvad eriti ülekohtused ning toovad teravalt esile küsimuse piirangu põhjendatusest ja kooskõlast põhiseadusega.

PS § 24 lg 5 sisaldab lihtsat seaduse reservatsiooni, s.t seadusandja võib vastavat põhiõigust piirata mis tahes legitiimsel eesmärgil. PS § 15 lõike 1 esimene lause ei sisalda seaduse reservatsiooni. Ka põhiõiguste reservatsioonita piiramine on lubatud, kui see toimub mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitseks ning vastab proportsionaalsuse põhimõttele.

Riigi rahaliste vahendite piiratuse tingimustes peab seadusandja suutma tagada põhiseaduse XIII peatükist tulenevalt kohtusüsteemi efektiivse toimimise. Efektiivse kohtupidamise kaudu tagatav õigus erapooletule, sõltumatule, kohasele kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul on õiglase õigusemõistmise ja seega samas ka õiguse tõhusale menetlusele lahutamatu eeltingimus. Mõistliku aja jooksul toimuv kohtupidamine ja kvaliteetne kohtuotsus suurendavad kohtusüsteemi autoriteetsust ja aitavad kaasa inimeste õiguste ja vabaduste kaitstusele.<sup>122</sup>

Samas tuleb arvestada asjaoluga, et kohtusüsteemi efektiivse toimimise eesmärgi saavutamiseks tarvitusele võetavad abinõud (nt menetlustähtajad, kaebuse läbi vaatamata jätmise alused jms) võivad hakata piirama üldist kohtusse pöördumise õigust ja edasikaebevõimalusi, mis on samuti õiguse tõhusale kaitsele ja kohtumenetlusele osiseks. Sellisel juhul taandub piirangute põhiseaduspärasuse hindamise küsimus eri väärtuste kaalumiseks. Alljärgnevalt analüüsitakse edasikaebeõiguse piiranguid rõhuasetusega kriminaal- ja väärteomenetlusele.

## 8.2. Edasikaebeõigus kriminaal- ja väärteomenetluses

PS § 24 lõikest 5 tulenev edasikaebeõigus on üks õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele alampõhimõtetest. Ka kohtunikud on inimesed, kes võivad eksida. Seetõttu saavutatakse astmestatud kohtusüsteemi abil edasikaebeõiguse tagamine ning võimalike eksimuste parandamine.

<sup>119</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus hindab õigusrikkumise liigitust siseriiklike seaduste kohaselt, õigusrikkumise olemust ning kohaldatava karistuse iseloomu ja raskust (esmakordselt 08.06.1976 otsuses asjas nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Engel jt vs. Holland). Seejuures on teine ja kolmas kriteerium alternatiivsed, st piisab ühe esinemisest selleks, et meedet käsitleda karistamisena konventsiooni mõttes. Vt pikemalt: U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003, lk 145.

<sup>120</sup> Sama seisukoht: R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 395; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 11; 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 19.

<sup>121</sup> RKPJKo 11.06.1997, nr 3-4-1-1-97, RT I 1997, 50, 821, p 2.

<sup>122</sup> Vajadusele lahendada kohtuvaidlus mõistliku aja jooksul on korduvalt viidanud ka Riigikohus, nt RKEKm 10.04.2002, nr 3-3-4-2-02, RT III 2002, 13, 138, p 10; RKÜKo 17.02.2004, nr 3-1-1-120-03, RT III 2004, 7, 69, p 18; RKHKo 28.09.2004, nr 3-3-1-42-04, RT III 2004, 24, 260, p 22; 08.12.2004, nr 3-3-1-63-04, RT III 2005, 2, 8, p 13.

Edasikaebõiguse üheks eriliigiks on ka teistmismenetluse ehk uuendamismenetluse algatamise õigus. Seda ei saa siiski vaadelda isiku õiguste kaitse tõhusa alternatiivina asja uuele sisulisele arutamisele<sup>123</sup>, sest sellega ei saa kõrvaldada võimaliku väära kohtulahendiga tekitatud kahju. Nimelt on teistmismenetlus lubatud üksnes piiratud, seaduses otseselt loetletud aluste esinemisel (nt VTMS § 180, kriminaalmenetluse seadustiku<sup>124</sup> (edaspidi KrMS) § 366).

### 8.2.1. Kohtumääruste vaidlustamine

Kuigi PS § 24 lg 5 hõlmab kõiki kohtulahendeid (nii kohtuotsuseid kui ka -määruseid), siis tunnustatud põhimõtte kohaselt võib kohtumenetluse efektiivsuse tagamiseks seadusega piirata kohtumenetluse käigus tehtavate kohtumääruste vaidlustatavust. See tuleneb asjaolust, et kohtumääruseid tehakse protsessuaalsete küsimuste lahendamiseks, s.t üldjuhul ei otsustata lõplikult isikute õiguste ja kohustuste üle. Kuna kohtumääruste vaidlustamise võimalus lahus peamenetlusest võib oluliselt raskendada järjepideva menetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul, on määrusi võimalik vaidlustada reeglina üksnes kohtuotsuse peale esitatavas apellatsioonis või kassatsioonis, s.t koos asja sisulise otsusega.

Kuigi üldjuhul võib taolist lähenemist pidada õigustatuks, tuleb silmas pidada, et kohtumääruse vaidlustamise võimaluse välistamine võib riivata ka üldist kohtusse pöördumise õigust; samuti seda, et edasikaebepiirang võib muuta võimatuks isiku õiguste rikkumise hilisema heastamise. Sellest tulenevalt saab Riigikohtu praktika põhjal välja tuua kolm olulisimat kriteeriumit, mida seadusandja peab menetlustoimingu iseseisva vaidlustamise välistamisel silmas pidama.<sup>125</sup>

Esiteks ei pruugi tõhus menetlus olla tagatud juhul, kui kohtumääruse alusel isiku põhiõigustesse ja vabadustesse sekkuva menetlustoimingu seaduslikkuse kontroll lükkub edasi kriminaalasja kohtuliku arutamise staadiumi, kusjuures määruse tegemise ja kohtuliku asja arutamise vahele jääb märkimisväärne ajavahemik. Põhiõiguse või vabaduse rikkumisega tekitatud kahju võib selleks ajaks oluliselt suureneda või selle heastamine muutuda võimatuks. Kuna taolise kahju hüvitamist ei võimalda ka riigivastutuse seaduse § 15, mis sätestab õigusemõistmise käigus tekitatud kahju hüvitamise alused, peab menetlusseadustik nägema ette asjakohased tagatised isikute õiguste kaitseks.

Teiseks ei saa pidada tõhusat kaitset pakkuvaks olukorda, kus alustatud menetlus ei jõuagi staadiumisse, kus oleks võimalik hinnata isiku õigusi riivava kohtumääruse õiguspärasust. See tähendab, et küsimust ei saa tõstatada asja sisulisel arutamisel. See aspekt on eriti oluline menetluse jaoks lõplikku tähendust evivate kohtumääruste vaidlustamise puhul.<sup>126</sup>

Kahjuks ei ole vääртеomenetluse seadustiku õiguslik regulatsioon olnud alati kujundatud viisil, mis tagaks kohtusse pöördumise õiguse tõhusa ja lünkadeta kaitse. Vääртеomenetluse käigus viib kohtuvälise menetluse läbi ja isikut karistab haldusorgan. Vaatamata asjaolule, et formaalselt ei ole tegu kohtuga, vaid täidesaatva võimuga, on kohtuvälise menetleja tegevus materiaalses mõistes käsitatav õigusemõistmise funktsiooni teostamisena.<sup>127</sup> Selleks et käsitada materiaalses mõttes õigusemõistmise funktsiooni täitvat institutsiooni kohtuna, peab ta vastama kindlatele tunnustele. Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete kohaselt peab vastav organ olema seaduse alusel moodustatud, sõltumatu ja erapooletu.<sup>128</sup> Kuigi vääртеomenetluse seadustikust tuleneb, et kohtuvälise

<sup>123</sup> Sellele on viidatud näiteks Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 26.05.2003 määruses asjas nr 3-1-1-35-03 (RT III 2003, 20, 191), kuid sel ajal kehtis veel VTMS § 180 p 6, mis nägi ette teistmisalusena muu asjaolu, mis on toonud kaasa ebaõige kohtulahendi tegemise.

<sup>124</sup> RT I 2003, 27, 166; 2004, 54, 387.

<sup>125</sup> Eelkõige RKÜKm 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00 põhjal.

<sup>126</sup> RKKKo 23.11.2004, nr 3-1-1-122-04, RT III 2004, 34, 358, p 12.

<sup>127</sup> RKÜKm 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, p 24: „[h]aldusõiguserikkumise eest karistuse määramise otsus ei ole haldusakt HKMS § 4 lg 1 ega HMS § 51 lg 1 tähenduses, sest see halduskaristuse määramise otsus on tehtud riigivõimu jurisdiktsioonilist funktsiooni teostades, mitte haldusülesandeid täites.“

<sup>128</sup> Vt pikemalt: U. Lõhmus (viide 119), lk 153 jj; R. Maruste (viide 120), lk 305. Samas ka viited asjakohastele Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele.

menetleja on seaduse alusel moodustatud ning ta peab olema erapooletu, ei ole sõltumatuse tingimus päris kohtutega võrreldes täidetud. Sellest järeldub, et kohtuvälist menetlejat ei saa käsitada kohtuna põhiseaduse mõttes. Samuti ei vasta kohtuvälise menetleja poolt läbiviidav kohtuvälise menetlus kõigile kohtumenetluse nõuetele (nt puudub kohtumenetlusele omane suuline asja arutamine). Euroopa Inimõiguste Kohus on tunnistanud, et EIÕK artikliga 6 ei ole iseenesest vastuolus, kui vähetähtsat õigusrikkumist menetleb ja süüdlast karistab ametnik või haldusorgan. Oluline on siiski, et karistatud isikul on võimalik vaidlustada tema kohta tehtud otsus kohtus, mis tagab talle EIÕK artiklis 6 ettenähtud õigused.<sup>129</sup> Seetõttu on vajalik tagada isiku PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tulenev õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu poole, et saavutada asja kohtulik läbivaatamine.

Seetõttu ei saa põhiseaduspäraseks pidada näiteks väärteomenetluse seadustiku sätteid, mis välistavad määruskaebuse esitamise väärteomenetluses maa- või linnakohtus tehtud kaebuse läbi vaatamata jätmise<sup>130</sup> või kaebetähtaja ennistamata jätmise määruse peale. Olukorras, kus kaebuse esitamise tähtaja ennistamise otsustab maa- või linnakohus eelmenetluses ainuisikuliselt üksnes kirjalike dokumentide põhjal, omades ulatuslikku otsustusruumi määratlemata õigusmõiste sisustamisel („mõjuv põhjus“), ning kus kohtuvälise menetleja poolt üldmenetluses tehtud otsuse teatavakstegemine, millest omakorda hakkab kulgema kaebetähtaeg, mõjutab menetlusosalise käitumist ja kohustusi (VTMS § 70 lg-d 4 ja 5, § 114 lg 4), ei saa taolist kohtumääruse vaidlustamise välistamist pidada proportsionaalseks seatud eesmärgiga – tagada kohtumenetluse efektiivsus. Taoline regulatsioon ei taga tõhusat lünkadeta õigust kohtulikule kaitsele, sest kohtusse pöördumisel ei ole võimaldatud kohtusüsteemisest võimalike vigade kontrolli.

Kolmandaks ei ole õigus tõhusale menetlusele tagatud juhul, kui kohtumäärus riivab selle isiku põhiõigusi ja vabadusi, kes ei ole protsessiosaline ega saa seetõttu otsida oma õiguste ja vabaduste rikkumisele menetluses kohtu kaitset. Nii ei saa põhjendatuks pidada näiteks asjaolu, et menetlusväline isik ei saa taotleda selle kohtumääruse kohtulikkude kontrolli, mille alusel viiakse tema juures läbi läbiotsimine.

Menetlusväliste kolmandate isikute õiguste kaitse probleemistik on kindlasti laiem kui kohtumääruste vaidlustamise küsimus. Näiteks otsustatakse kaubamärgiomaniku ainuõiguse rikkumise väärtegude menetlemisel ka kaubamärgiomaniku subjektiivsete õiguste üle, kuid väärteomenetluse seadustik ei võimalda kaubamärgiomanikku kaasata kohtumenetluse menetlusosalisena.

### 8.2.2. Ringkonnakohtusse edasikaebamine

PS § 24 lõikest 5 ja EIÕK lisaprotokoll nr 7 artiklist 2 tuleneb, et kriminaalasjades, ning nagu eespool märgitud, teatud juhtudel ka väärteo- ja distsiplinaarasjades on riigid kohustatud üldjuhul tagama ühekordse edasikaebavõimaluse. Kuna süüdimõistva kohtuotsuse tulemuseks võib olla näiteks isiku vabaduse piiramine, teatud ametikohtadel töötamise keeld, tegevuslubade kehtivuse peatamine või lõppemine jms, on ebaõige lahendi vältimine eriti oluline.

Kui seadusandja välistab kohtusüsteemi efektiivsuse tagamise eesmärgil kohtusüsteemi sisese ühekordse edasikaebavõimaluse, peab ta kindlasti ette nägema piisavalt tõhusad meetmed, mis aitaksid viia ebaõige lahendi tekkimise ja sellega kaasneva kahju tekkimise tõenäosuse miinimumini. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et liikmesriikidel on ulatuslik otsustusruum, kuidas tagada EIÕK lisaprotokoll nr 7 artiklis 2 sätestatud õigused. Seetõttu võib edasikaebavõigus olla piiratud üksnes õiguslike küsimustega; samuti võib olla ette nähtud eelnev loataotlemismenetlus. Oluline on siiski, et kõigil piirangutel peab olema legitiimne eesmärk ning piirangud ei või moonutada edasikaebavõiguse olemust.<sup>131</sup>

Näiteks 1. jaanuaril 2004 jõustunud KrMS § 326 lõike 2 teine lause näeb erinevalt varem kehtinud regulatsioonist ette, et ringkonnakohus võib apellatsiooni jätta määrusega läbi vaatamata, kui

<sup>129</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 02.09.1998 otsus asjas nr 27061/95, Kadubec vs Slovakia, p 57; RKPJKo 22.02.2001, nr 3-4-1-4-01, p 14; 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04, p 20.

<sup>130</sup> RKPJKo 25.03.2004, nr 3-4-1-1-04.

<sup>131</sup> Nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 13.02.2001 otsus asjas nr 29731/96, Krombach vs Prantsusmaa, p 96.



kriminaalaja arutav kohtukoosseis üksmeelselt leiab, et apellatsioon on ilmselt põhjendamatu. Taolist normi saab pidada põhiseaduspäraseks üksnes koosmõjus teiste kriminaalmenetluse seadustiku sätetega.

Esiteks, kuigi eelmenetluse ringkonnakohtus viib läbi ringkonnakohtunik ainuisikuliselt (KrMS § 19 lg 1 teine lause), siis KrMS § 326 lõike 2 teises lauses nimetatud otsuse saab teha kolmest ringkonnakohtunikust koosnev kohtukolleegium. Kollegiaalsus tagab otsuse laiema kõlapinna ning suurendab otsuse sisulise õiguspärasuse tõenäosust. Teiseks on erinevalt hääletamise üldreeglitest (KrMS § 23 lg-d 1, 5 ja 6) nõutav kolleegiumi üksmeelsus, s.t kui üks kolleegiumi liikmeist leiab, et kaebus ei ole ilmselt põhjendamatu, tuleb kaebust menetleda. Kolmandaks peab tegu olema ilmselt põhjendamatu apellatsiooniga. Seega peab kolleegium kaebust ka sisuliselt hindama (vaagima tõendamiseseme asjaolusid), et otsustada selle ilmse perspektiivtuse üle. Seejuures tuleb kolleegiumil oma otsustust kaebuse läbi vaatamata jätmise määruuses ka põhjendada (KrMS § 145). Neljandaks ei ole edasikaebeõigus absoluutselt piiratud ning apellatsiooni läbi vaatamata jätmist KrMS § 326 lõike 2 teises lauses sätestatud alusel on võimalik määruskaebuse esitamise teel vaidlustada Riigikohtus (KrMS § 383 jj). Seeläbi on tagatud kontroll kõrgema astme kohtu poolt. Arvestades määruskaebuse menetluse kiirust (määruskaebuse esitamiseks on 10 päeva (KrMS § 387 lg 1), ringkonnakohus vaatab esitatud kaebuse läbi 5 päeva jooksul (KrMS § 389 lg 1), Riigikohus 10 päeva jooksul (KrMS § 390 lg 1)), ei kaasne määruskaebuse rahuldamisel ka olulisi menetluslikke viivitusi.

Ka vääртеomenetluses on ette nähtud kohtuvälise menetleja otsuse vaidlustamisel edasikaebeõiguse piirang. Seda on võimalik teha üksnes maa- ja linnakohtus ning selle järel Riigikohtus (nn hüppav kassatsioon; VTMS § 135 lg 8). Arvestades kohtute ülekoormatust, asjaolu, et seaduses on ette nähtud mitmeid isikut kaitsvaid norme, ning seda, et ka Riigikohus oma praktikas on tunnetanud edasikaebeõiguse piiramise olulisust ning sellest tulenevalt pööranud tõendite hindamisele ja kohtuotsuse põhjendamisele maa- või linnakohtu poolt suurt tähelepanu<sup>132</sup>, tuleb antud regulatsiooni praegusel hetkel pidada põhiseaduspäraseks.

Näitena isikut kaitsvate normide kohta võib tuua sätted, mille kohaselt on kirjaliku menetluse võimalus kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel maa- või linnakohtus väga piiratud ning reeglina toimub asja arutamine kohtuistungil (VTMS § 120). See tagab vahetu tõendite hindamise ning suurendab kohtuotsuse sisulist õigsust.<sup>133</sup> Ka eelnevas kohtuvälises menetluses on tagatud isiku õigus ärakuulamisele, sh isiku teavitamine sellest, et tal selline õigus on (VTMS § 69 lg 6, § 70 lg 1). Lisaks arutab maa- või linnakohus asja täies ulatuses kaebuses esitatud nõude piiridest sõltumata, kontrollides kohtuvälise menetleja otsuse aluseks olnud faktilisi ja õiguslikke asjaolusid (VTMS § 123 lg 2). Samuti näeb VTMS § 127 lg 4 ette, et kui maa- või linnakohus tuvastab kohtuvälise menetleja otsuse peale esitatud kaebuse läbivaatamisel, et on ebaõigesti kohaldatud materiaalõigust või oluliselt rikutud vääртеomenetlusõigust, millega on raskendatud menetlusaluse isiku olukorda, ei võta kohus kaebusest loobumist vastu. VTMS § 132 punkt 2 sätestab, et maa- või linnakohus võib kohtuotsusega tühistada kohtuvälise menetleja otsuse täies ulatuses või osaliselt ja teha uue otsuse üksnes juhul, kui see ei raskenda menetlusaluse isiku olukorda. Lisaks, kui näiteks uue kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt vaatab Riigikohus kassatsioone läbi üldjuhul kirjalikus menetluses (KrMS § 352 lg 1), siis vääртеomenetluses jäi suulise menetluse põhimõte endiselt kehtima (VTMS §-d 165 jj).

### 8.2.3. Piirangud esindusele

Nii vääртеomenetluse kui ka kriminaalmenetluse seadustik näevad ette edasikaebeõiguse piirangu (VTMS § 155 lg 2, KrMS § 344 lg 3), mille kohaselt on kassatsiooni esitamise õigus menetlusaluse isiku advokaadist kaitsjal. Isik ise ei saa kassatsioonkaebust esitada. Ta saab seda teha üksnes esindaja

<sup>132</sup> Näiteks järgmistes Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsustes: 08.10.2003, nr 3-1-1-105-03, RT III 2003, 30, 310, p 12; 06.04.2004, nr 3-1-1-19-04, RT III 2004, 11, 134, p 9; 08.06.2004, nr 3-1-1-49-04, RT III 2004, 17, 207, p 6; 21.06.2004, nr 3-1-1-61-04, RT III 2004, 21, 234, p 6; 29.06.2004, nr 3-1-1-63-04, RT III 2004, 21, 238, p 11.

<sup>133</sup> Maa- või linnakohtus asja arutamise aja ja koha teatavaksteegemise korrektsuse olulisuse kohta vt ka nt RKKKo 05.04.2004, nr 3-1-2-3-04, RT III 2004, 11, 132; 08.04.2004, nr 3-1-1-21-04, RT III 2004, 11, 137.

vahendusel, kusjuures esindaja peab olema advokatuuri liige.

Põhimõtteliselt hõlmab PS § 24 lõike 5 kaitseala lisaks esimese astme kohtu otsustele ka ringkonnakohtu otsuseid. Seda siiski üksnes PS § 149 lõike 3 esimeses lauses sätestatud silmas pidades, mille kohaselt vaatab Riigikohus kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. See tähendab, et Riigikohtus saab kassatsiooni korras vaidlustada üksnes lahendi õiguslikku külge. Seetõttu on selge, et Riigikohtu kassatsioonimenetluse spetsiifika nõuab õiguslike probleemide kõrgetasemelist tundmist ja vaidlusaluste küsimuste kohtule esitamise oskust. Selleks, et Riigikohtus tõepoolest tekiks õiguslik vaidlus, on vajalik mõlema poole seisukohtade analüütiline esitamine ja põhjendamine. See esitab suurendatud nõudmisi kohtumenetluse pooltele.

Eelkõige on kassatsiooni esitamiseks õigustatud isikute ringi piiramise eesmärk seotud isikute õiguste kaitsega. Riigikohus otsustab kassatsiooni menetlusse võtmise küsimuse (VTMS § 160, KrMS § 349). Et Riigikohus vaatab asja läbi reeglina üksnes esitatud kassatsiooni piires ning et kassaatoril ei ole asja läbivaatamisel õigust väljuda kassatsiooni piirest (VTMS § 166 lg-d 2 ja 4, KrMS § 352 lg-d 4 ja 5), võib kaebuse esitamise järel muutuda mõttetuks kvalifitseeritud juristist esindaja menetlusse kaasamine, sest isik ei ole osanud oma kassatsioonkaebuses asjakohastele aspektidele viidata ning vajalikul määral probleemkohti välja tuua. See tähendab, et kahju on juba tekkinud ning esindajana menetlusse astunud advokaat ei saa isiku heaks enam midagi teha. Lisaks vaatab Riigikohus kriminaalmenetluses kriminaalasja läbi üldjuhul kirjalikus menetluses (KrMS § 352 lg 1). Advokaadist esindaja panust asjatundliku kassatsioonkaebuse koostamises ei saa eeltoodust tulenevalt alahinnata.

Lisaks eeltoodule on edasikaebe- ja esindusõiguse piirangud otseselt seotud ka kohtusüsteemi efektiivse toimimisega. See puudutab nii iga üksiku kohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul kui ka kohtusüsteemi üldist tõhusat toimimist. Piiramatu edasikaebamise võimalus suurendab Riigikohtu töökoormust, mis võib takistada keskendumist probleemsete vaidluste lahendamisele, pikendada oluliselt menetlustähtaegu ning vähendada lõppastmes isikute tõhusat õiguskaitset.

Tulenevalt kassatsioonimenetluse eripärast on ka rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõte, et riigid võivad reguleerida juurdepääsu ülemkohtusse I ja II astme kohtutega võrreldes erinevalt. Nii sätestab näiteks Euroopa parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. a direktiivi nr 98/5/EÜ<sup>134</sup> artikli 5 lg 3: et tagada õigusemõistmise tõrgeteta toimimine, võivad Euroopa Liidu liikmesriigid ette näha erinormid kõrgeimasse kohtusse pöördumise kohta (nt spetsialiseerunud advokaatide kasutamise). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et riigi kõrgeimasse kohtusse edasikaebamisel võivad kaebuse vastuvõetavuse tingimused olla rangemad kui tavalise edasikaebe puhul.<sup>135</sup>

Advokaatide kutsetegevust käsitleb advokatuuriseadus<sup>136</sup>, mis näeb ette kutseühendusse koondumise tingimused ja korra. Seadusega on kehtestatud nõuded, millele advokaat peab vastama (sh on advokatuuri astumisel isik kohustatud sooritama advokaadieksami), ning seadus sätestab ka kutsetegevuse üle kontrolli teostamise süsteemi (sh nt distsiplinaarvastutus advokaadi tegevust reguleerivate õigusaktide või kutse-eetika nõuete eiramise eest). Samuti on reguleeritud advokaadi varaline vastutus kliendile tekitatud kahju eest ning selle hüvitamise tagamiseks on ette nähtud kutsekindlustuse lepingu sõlmimise kohustus. Äärmiselt olulised on ka seaduses sätestatud tagatised advokaadi tegevuseks – näiteks advokaadi sõltumatus õigusteenuse osutamisel, konfidentsiaalsusnõue, õigusteenuse osutamisega seotud teabekandjate puutumatus jne.

Seega kehtivad advokaatide suhtes kõrgendatud nõuded ja kontrollivõimalused, mis tagavad, et nad nii erialaste teadmiste kui ka isiksuseomaduste poolest vastaksid nendele esitatud tingimustele.

<sup>134</sup> Euroopa Liidu Teataja nr L 077, 14.03.1998, lk 36–43. Selle direktiivi eesmärgiks on hõlbustada alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutse kvalifikatsioon.

<sup>135</sup> Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu 23.10.1996 otsus asjas nr 23103/93, *Levages Prestations Services vs Prantsusmaa*.

<sup>136</sup> RT I 2001, 36, 201; 2004, 30, 208.



Sellega on omakorda kooskõlas vaid nendele nõudmistele vastavaile isikutele kassatsiooni esitamise õiguse andmise ning Riigikohtus esindusõiguse lubamise idee.

Mõistetavalt ei tohi õiguslik regulatsioon menetluseadustike ja advokatuuriseaduse koostoimes kujuneda selliseks, et põhiseaduses sätestatud edasikaebeõigus Riigikohtusse jääb sisutühjaks (nt advokaatide vähesuse, õigusabi ülemäärase kulukuse jms tõttu). Nii näiteks ei saa põhiseaduspäraseks pidada olukorda, kus teistmismenetluses ei ole võimalik taotleda määratud kaitsjat. Kuigi teistmine ehk menetluse uuendamine on erandlik menetlus, siis isikute õiguste tõhusat kaitset silmas pidades võib see põhiseaduslikult olla siiski nõutav. See ilmneb eriti selgelt nii Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite alusel kohtuotsuste teistmise korral kui ka näiteks KrMS § 366 punktides 1, 2 ja 6 sätestatud suhteliselt selgeid teistmisaluseid silmas pidades. Seetõttu peab riik tagama taolise kohtusse pöördumise õiguse efektiivsed rakendamisvõimalused. Üks selle tagatis on võimalus saada kvaliteetset õigusnõu ja esindust. Suurele osale elanikkonnast on vahendite puudumise tõttu aga advokaadi kasutamine ületamatu takistus oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel. Õigusabi kättesaadavuse probleemi lahendamisele peaks loodetavasti kaasa aitama 1. märtsil 2005 jõustunud riigi õigusabi seadus.<sup>137</sup>

Kuna asja menetlemisel Riigikohtus sõltuvad menetlusosalise õiguskaitsevõimalused täiesti ja üksnes advokaadist, siis eeldab see kindlasti ka seda, et advokaadid tunnetaksid neil lasuvat vastutust. See suurendab Eesti Advokatuuri rolli oma liikmete kutseoskuste arendamisel ja advokaatide üle efektiivse kontrolli teostamisel. Kui näiteks advokaat laseb põhjendamatu mõõda kaebetähtaja või ei võta õigeaegselt asjakohaseid meetmeid oma kliendi õiguste ja huvide kaitseks, puuduvad isikul võimalused kahju ise ära hoida. Tal jääb üle vaid pöörduda advokatuuri poole taotlusega algatada distsiplinaarmenetlus.

### 8.3. Kokkuvõte

Eeltoodud näited, mis käsitlesid õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks tagamist rõhuasetusega edasikaebeõiguse piirangutele kriminaal- ja väärteomenetluses, näitasid ilmekalt, et menetlusõiguste piirangute sätestamisele tuleb suhtuda täie tõsidusega. Menetluse tähtsust isikute õiguste kaitseks ei tohi alahinnata, sest nii kohtueelsel kui ka kohtulikul menetlusel on isiku materiaalsete õiguste kaitseks äärmiselt oluline roll ning seda kõikides õigusvaldkondades.

PS §-d 13, 14 ja 15 ning EIÕK artikkel 13 kohustavad seadusandjat tagama isiku õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks. Seega peab regulatsioon olema kujundatud viisil, mis võimaldaks kõikide õigusvaidluste asjatundliku ja kiire lahendamise, piiramata samal ajal ebaoproportsionaalselt isikute menetlusõigusi, sh edasikaebeõigust.

Lõpetuseks tuleb märkida, et õigusloome kujundamisel on oluline lisaks eeltoodule silmas pidada menetlusnormide vastavust eri liiki õigussuhete erisustele ning seda, et lünkadeta kohtulik kaitse oleks ka tegelikult tagatud. Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et Riigikohus on oma 2004. aasta lõpus tehtud lahendites andnud seadusandjale hoiatava signaali, et kahe viimati nimetatud põhimõtte järgimisega ei pruugi kehtiva regulatsiooni puhul olla kõik korras.<sup>138</sup> Viidatud lahendites kõne all olnud regulatsioon vajab hädasti korrastamist, ennetamaks isikute põhiõiguste rikkumisi.

## 9. *Vacatio legis*

PS § 10 kohaselt ei välista põhiseaduse II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ja kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Üheks oluliseks demokraatlikule õigusriigile omaseks tunnuseks on õiguskindluse põhimõtte tunnustamine.

<sup>137</sup> RT I 2004, 56, 403.

<sup>138</sup> RKÜKo 25.10.2004, nr 3-4-1-10-04, RT III 2004, 28, 297; 25.10.2004, nr 3-3-1-29-04; RT III 2004, 28, 298.

Õiguskindluse põhimõte hõlmab õigusselguse ja õiguspärase ootuse printsiipi. Kui õigusselguse põhimõtte eesmärgiks on anda võimalus teatava tõenäosusega ette näha avaliku võimu organite käitumist, et sellega arvestada, siis õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb isiku ja avaliku võimu vahelist usaldussuhet, keelustades normiadressaadi jaoks ebasoodsate normide tagasiulatuvat mõju.<sup>139</sup> Igapähe peab olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu äkiliselt isikule ebasoodsas suunas. Õiguskindluse põhimõte tähendab muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja üleöö. Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral, s.t piisavalt, aega.<sup>140</sup>

PS § 108 kohaselt jõustub seadus kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. Nimetatud ajavahemik seaduse vastuvõtmisest kuni jõustumiseni teenib õiguskindluse põhimõtet ning peaks reeglina jätma normiadressaatidele piisava aja seaduses sätestatud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma tegevuse ümberkorraldamiseks. Riigikohus on märkinud, et kuna põhiseadus peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*t, peavad olema väga mõjuvad põhjused, et tunnistada seadus põhiseadusvastaseks põhjusel, et jõustumistähtaeg peab olema pikem. Selline põhjendus võib olla omal kohal näiteks mingi õigusharu tervikliku reformi korral.<sup>141</sup> Samuti on näiteks kohalike omavalitsusüksuste finantseerimise aluspõhimõtete ümberkorraldamine niivõrd põhimõtteline ja oluline küsimus, kus peab normiadressaatidele uute reeglite rakendamiseks jätma tavapärasest pikema *vacatio legis*e.

*Vacatio legis*e puhul on oluline, et ka seaduse alusel antavad täitevvõimu õigusaktid peab vastu võtma *vacatio legis*e kestel, et seadust saaks rakendada kohe seaduse jõustumisel.<sup>142</sup> See tähendab, et ka täitevvõimule peab andma piisavalt aega seaduse rakendamiseks vajalike õigusaktide väljatöötamiseks ning vastuvõtmiseks. Selle nõude täitmiseks sätestab Riigi Teataja seaduse<sup>143</sup> § 6, et volitusnorm valitsuse või ministri määruse andmiseks jõustub reeglina 10. päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist. Volitusnormi alusel antav määrus ise aga ei jõustu reeglina enne seaduse jõustumist.

Paraku tuleb tõdeda, et ei Riigikogu ega ka kohalike omavalitsusüksuste volikogud ei ole nendest demokraatlikule õigusriigile omastest põhimõtetest alati kinni pidanud.

## 9.1. Seadusandja poolt jäetud *vacatio legis*

2004. aastal seadusandja poolt jäetud *vacatio legis*ega seotud probleemid on osaliselt tingitud Eesti liitumisest Euroopa Liiduga 1. mail. Seaduste hulk, mis tuli jõustada kas enne Euroopa Liiduga liitumist või liitumisest alates, ületas tavapärase. Erakordset olukorda tuleb küll arvesse võtta, kuid see ei saa õigustada liigseid mõõndusi õigusriigile omaste printsiipide järgimisel.

Näiteks võttis Riigikogu 7. aprillil 2004 seadusena vastu üleliigse laovaru tasu seaduse.<sup>144</sup> Vabariigi President kuulutas seaduse välja 22. aprillil 2004 ning see avaldati Riigi Teatajas 27. aprillil 2004. Seadus jõustus 1. mail 2004.

Üleliigse laovaru tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus – oma olemuselt on see riiklik maks. Maksuobjekte on seaduses kaks: põllumajandustoote üleliigne laovaru ja suhkru üleliigne laovaru. Erinevalt põllumajandustootest annab seadus suhkru osas võimaluse maksuõigussuhte tekkimise

<sup>139</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10 komm 3.4.3.

<sup>140</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, RT III 2004, 35, 362, punktid 13 ja 26.

<sup>141</sup> RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 27.

<sup>142</sup> RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, RT I 1998, 58, 939, p IV.

<sup>143</sup> RT I 1999, 10, 155; 2003, 4, 19.

<sup>144</sup> RT I 2004, 30, 2003.

vältimiseks turult kõrvaldamise või ümbertöötlemise teel. Samas toimub see käitleja kulul, tuues selliselt kaasa rahalise kohustuse kandmise.

Nagu märgitud, ilmus maksukohustust sätestav seadus Riigi Teatajas 27. aprillil 2004, seega kolm päeva enne jõustumist. Kohustuste kehtestamisel on oluline vastav õigusakt vastu võtta võimalikult varakult, et anda õigusakti adressaatidele võimalus tutvuda nendele tulevikus kohustuslikuks muutuvate normidega ning oma tegevust neid arvestades planeerida. Maksukohustusi kehtestava õigusakti vastuvõtmine ning avaldamine vahetult enne selle jõustumist ei tohi saada reeglilik.

Teine näide puudutab kohaliku omavalitsusüksuse tulubaasi muutmist. Avaldaja pöördus 6. mail 2004 õiguskantsleri poole ning palus kontrollida Riigikogus 17. detsembril 2003 vastu võetud tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja maamaksuseaduse muutmise seaduse<sup>145</sup> vastavust PS §-le 154. Ilmnes, et põhiküsimuseks oli, kas nimetatud seadus vastab PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttele.

Vastavalt tulumaksuseaduse<sup>146</sup> (edaspidi TuMS) § 5 lõike 1 punktile 2 (kuni 31. detsembrini 2003 kehtinud redaktsioonis) laekus residendist füüsilise isiku poolt makstud või temalt kinnipeetud tulumaksust 44% riigile ning 56% maksumaksja elukohajärgsele kohalikule omavalitsusüksusele.

Tulumaksuseadus kehtestab mitmed maksustatavast tulust tehtavad mahaarvamised, mis vähendavad tegelikku, efektiivset tulumaksu määrat ja seega tegelikke maksulaekumisi eelarvesse.

Nii on tulumaksuseaduse 4. peatükis sätestatud mitmeid mahaarvamisi, mis on käsitletavad maksusoodustustena. Lisaks nimetatule on maksuvabastusi ka tulumaksuseaduse 3. peatükis. Maksuvabastusi leidub näiteks § 19 lõikes 3, § 20 lõikes 5 ning § 21 lõigetes 4 ja 5. Erinevalt 4. peatükis sätestatust ei ole maksuvabastuse objektide näol tegemist maksustatava tuluga ning 3. peatükis sätestatud sissetulekuid, mida tulumaksuga ei maksustata alates 1. jaanuarist 2004 kehtiva TuMS § 5 lõike 1 punkti 1 redaktsiooni kohaselt, brutotulu hulka ei arvestata.

Kohaliku omavalitsusüksuse jaoks tähendasid TuMS § 5 lõike 1 punkt 2 (kuni 31. detsembrini 2003 kehtinud redaktsioonis) ning tulumaksuvabastused koos seda, et nende maksuvabastuste (või mahaarvamiste) võrra vähenes tulubaas, sest efektiivne tulumaksu määr alanes vastavate maksusoodustuste tõttu.

1. jaanuaril 2004 jõustunud TuMS § 5 lõike 1 muudatuse tulemusena jäetakse riigi poolt tulumaksuseadusesse viidud maksusoodustused kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi arvestusest välja ning tulu osa määratakse brutotulu suhtes (11,4% residendist füüsiliste isikute brutotulust). Sellise meetodiga tagatakse lõppkokkuvõttes kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi suurem sõltumatus riigis valitsevatest poliitilistest tõekspidamistest, mille tulemusena võidak (nt populistlikel kaalutlustel) kehtestada mitmeid maksustatavast tulust tehtavaid mahaarvamisi (maksusoodustusi), mis ahendaksid kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi.

Kui sellised maksusoodustused kehtestatakse eelarveaasta kestel, siis on kohalikele omavalitsusüksustele garantiiks valla- ja linnaeelarve seaduse<sup>147</sup> § 7, mis näeb ette, et juhul, kui pärast eelarve vastuvõtmist kehtestatakse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse õigusakte, mille alusel eelarve tulud vähenevad või kulud suurenevad, hüvitatakse vastavad summad riigieelarvest.

Samas ei saa jätta tähelepanuta, et planeerimine (sh eelarve osas) ei toimu mitte ainult aasta kaupa, vaid pikemat ajavahemikku arvestades. Seega tähendab 1. jaanuaril 2004 jõustunud TuMS § 5 lõike 1 punktis 1 tehtud muudatus kohalike omavalitsusüksuste tulubaasi järsu vähenemise võimalust

<sup>145</sup> RT I 2003, 88, 587.

<sup>146</sup> RT I 1999, 101, 903; 2004, 89, 604.

<sup>147</sup> RT I 1993, 42, 615; 2003, 88, 588.

järgmistel perioodidel, kui just kehtivat maksusüsteemi näiteks rahastamise põhimõtete osas ei muudeta.

Eelnevat arvestades asus õiguskantsler seisukohale, et tulumaksuseaduse muutmise viisil, mis välistab tulubaasi arvestamisel riigi poolt kehtestatud maksusoodustused, on igati mõistlik, kuivõrd sellega tagatakse omavalitsusüksustele suurem kindlus oma eelarve planeerimisel.

Samas peab arvestama, et 1. jaanuaril 2004 jõustunud TuMS § 5 lõike 1 punktis 1 kasutusele võetud protsendimäär (11,4%) ei taga tingimata sama suuri laekumisi, mis oleks olnud kohalikele omavalitsusüksustele tagatud juhul, kui maksumuudatust ei oleks tehtud. Sellise protsendimäära kehtestamisel võeti aluseks reaalsed laekumised kohalikele omavalitsusüksustele keskmiselt.

Riigikogu võttis tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja maamaksuseaduse muutmise seaduse vastu 17. detsembril 2003. Samal päeval võeti seadusena vastu ka seadus „2004. aasta riigieelarve“<sup>148</sup>. Näiteks Tallinna Linnavalikogu määrus, millega kinnitati Tallinna linna 2004. aasta eelarve, võeti vastu 18. detsembril 2003.<sup>149</sup> Kõik nimetatud õigusaktid jõustusid 1. jaanuaril 2004. Seega tegelikult puudus kohalikel omavalitsusüksustel (sh Tallinnal) täpne teave, millises ulatuses ja mis suunas nende tulubaasi muudetakse ning kas seda üldse tehakse.

Riigikohtu üldkogu on asunud järgmisele seisukohale: „Põhiseaduse § 154 järgimise eelduseks kohalike omavalitsuste rahastamisel on selgus selles, missugused riiklikud kohustused on kohalikele omavalitsustele riigi poolt seadusega pandud. Kuid kehtiv õigus jätab selgelt määratlemata, millised on kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklikud kohustused. Seetõttu pole ka teada, kui palju on kohalikel omavalitsustel tervikuna ja üksikutel kohaliku omavalitsuse üksustel tarvis raha riiklike kohustuste täitmiseks.“<sup>150</sup>

Olukorras, kus valitseb teatav ebaselgus, tuleb seda enam arvestada õiguskindluse põhimõttega. Riigikohtu üldkogu viidatud otsusele esitasid eriarvamuse riigikohtunikud Jüri Pöld, Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Jaak Luik ja Harri Salmann. Eriarvamuses asuti järgmisele seisukohale: „Olemuslikult omavalitsuslike ülesannete rahastamise reeglistik peab olema kooskõlas ka õiguskindluse põhimõttega. Kohalike omavalitsuste finantseerimise reeglite stabiilsus on oluline väärtus. Stabiilne ja eelnevalt teadaolev finantseerimisreeglistik võimaldab kohaliku omavalitsuse üksustel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavasid ning neid tulemuslikumalt ellu viia. Omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate seaduste oluline muutmine eeldab mõistliku pikkusega *vacatio legis*. Vastasel juhul võib tekkida vastuolu õiguskindluse põhimõttega.“<sup>151</sup>

Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja maamaksuseaduse muutmise seadus on avaldatud 29. detsembril 2003, seega kolm päeva enne jõustumist. PS § 3 kohaselt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused.

Valla- ja linnaeelarve seaduse § 2 lõike 2 kohaselt algab valla ja linna eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Sama seaduse § 11 lõike 1 kohaselt koostab eelarve projekti omavalitsusüksuse arengukava arvestades valla- või linnavalitsus ja esitab selle koos lisadega volikogule hiljemalt üks kuu enne eelarveaasta algust; § 12 lõike 3 kohaselt jõustub eelarve eelarveaasta algusest.

Eeltoodust tulenevalt kohalikud omavalitsusüksused ei saanud ega pidanudki saama arvestada TuMS § 5 lõike 1 punkti 1 muutmise ja seaduses „2004. aasta riigieelarve“ tasandusfondi jaoks eraldatavate rahaliste vahenditega.

<sup>148</sup> RT I 2004, 1, 1.

<sup>149</sup> Tallinna linnavalikogu 18.12.2003 määrus nr 70 „Tallinna linna 2004. aasta eelarve kinnitamine“, KO 2004, 30, 262.

<sup>150</sup> RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, RT III 2004, 11, 128, p 22.

<sup>151</sup> RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, p 6.

Olukorras, kus seadusandja kehtestab kohalike omavalitsusüksuste finantseerimisel niivõrd põhimõttelist laadi muudatused, tuleb kohalikele omavalitsusüksustele tagada õigusakti muutmise järel uue regulatsiooni rakendamise jaoks piisav *vacatio legis*, et õigusakti adressaadid saaksid võimalikult varakult muudatustega arvestada. Piisava *vacatio legis*'e puudumisel oleks seadusandja pidanud tagama kohalikele omavalitsusüksustele tulu, mis oleks olnud vähemalt sama suur nagu juhul, kui tulumaksusüsteemis ei oleks muudatusi kehtestatud.

8. detsembril 2004 võttis Riigikogu vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ning nendega seonduvate seaduste muutmise seaduse<sup>152</sup>, mille §-s 7 muudetakse TuMS § 5 lõike 1 punkti 1. Sätte uus redaktsioon tõstab alates 1. jaanuaril 2005 kohaliku omavalitsuse osa 11,4%-lt 11,6%-ni ning 1. jaanuarist 2006 alates 11,7%-ni.

Seaduse „2005. aasta riigieelarve“ eelnõu seletuskirjas<sup>153</sup> märgitakse järgmist: „Realt „Eraldised kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi, mis jaotatakse seaduse §-s 5 lõikes 1 sätestatud korras“ eraldatakse vahendid kohaliku omavalitsuse üksustele tulude ja kulude tasandamiseks. Vahendid jaotatakse vastavalt seaduse §-s 5 lõikes 1 kehtestatud jaotusvalemile sarnaselt 2004. aasta riigieelarvele. Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimistel lõpp-protokollis lepitati kokku, et tulumaksu arvestuspõhimõtete mõjude kompenseerimiseks suurendatakse 2005. aastast kohalike omavalitsuste tulumaksuosa 11,6%-ni. Tulenevalt tasandusfondi arvestuspõhimõtetest on tasandusfondi suuruseks 950 miljonit krooni. Kohalike omavalitsuste tulubaas (üksikisiku tulumaks ja tasandusfond kokku) kasvuks 2005. aastal on prognoositud 7%.“ 8. detsembril 2004 võttis Riigikogu seadusena vastu 2005. aasta riigieelarve.

Eeltoodu võimaldab järeldada, et ka seadusandja on seisukohal, et tulumaksu arvestuspõhimõtete muutmise tagajärjel vähenes kohalike omavalitsusüksuste tulubaas. Seadusandja on astunud samme vastava riive kõrvaldamiseks, suurendades tulubaasi kahel järgneval aastal. Õiguskantsler on seisukohal, et TuMS § 5 lõike 1 ajavahemikul 1. jaanuarist 2004 kuni 31. detsembrini 2004 kehtinud redaktsioon oli vastuolus PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest tuleneva nõudega tagada piisav *vacatio legis* põhimõttelist laadi muudatuste kehtestamisel õigusaktides.

## 9.2. Kohaliku omavalitsusüksuse poolt jäetud *vacatio legis*

Õiguskantsler analüüsis saadud avalduse alusel Tallinna Linnavolikogu poolt kehtestatud öise alkoholimüügi keelu kiire jõustamise põhjendatust. Isikute ettevõtlusvabadust oluliselt piirava määruse võttis volikogu vastu 30. juunil 2004, määrus avaldati üleriigilistes ajalehtedes 2. juulil 2004 ning see jõustus (v.a punkt 3) 7. juulil 2004, s.t viiendal päeval pärast avaldamist.<sup>154</sup> Ettevõtjatel jäi määrusega tutvumiseks ja selle rakendamise ettevalmistamiseks aega neli päeva, kaks päeva neljast olid puhkepäevad (laupäev ja pühapäev).

Keelu kiire jõustamisega põhjustati ettevõtjatele suuri lisakulutusi töörežiimi muutmise, töölepingute ennetähtaegse lõpetamise ning kauplustele valveteenuse ostmise näol. Õigusteoreetiliselt oli seega tegu õiguse ebaehtsa tagasiulatuva jõuga, s.t kehtestatud õigusnormid mõjutasid juba tekkinud ning veel kestvaid õigussuhteid. Õigusalases kirjanduses on leitud, et ebaehtsa tagasiulatuva jõu rakendamine on lubamatu siis, kui üksikisiku usalduse kaitse konkreetse juhul kaalub üles avalikud huvid (üldise heaolu). Õiguse ebaehtsa tagasiulatuva jõu rakendamise puhul peab olema selge, millises ulatuses see kahjustab normiadressaatide usalduse kaitse põhimõtet ja milline kaal on siin avalikel huvidel (üldisel heaolul). Otsustavaks faktoriks ei saa siin olla kvantitatiivsed näitajad. Nii ei saa õiguse tagasiulatuva jõu rakendamise legaalsuse määramisel lähtuda sellest, et valdav osa kodanikest olid sellest huvitatud

<sup>152</sup> RT I 2004, 89, 604.

<sup>153</sup> Seaduse „2005. aasta riigieelarve“ eelnõu seletuskiri seisuga 15. jaanuar 2005, nr 453 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>154</sup> Tallinna Linnavolikogu 30.06.2004 määrus nr 29 „Alkohoolse joogi jaemüügi piirangute ja kitsenduste kehtestamine Tallinnas ning Tallinna Linnavolikogu 27. jaanuari 2000. a määruse nr 4 kehtetuks tunnistamine“, KO 2004, 158, 1481.

(avalik huvi). Usalduse kaitse põhimõte on põhiseaduslik väärtus iga üksikkodaniku jaoks, mida tuleb põhiseaduslike vahenditega kaitsta.<sup>155</sup>

Õiguskantsler leidis, et uute piirangute ja keeldude rakendumise tähtaeg oli liiga lühike ning ei jätnud ettevõtjatele võimalust majandustegevuse planeerimiseks uutest õigusreeglitest lähtuvalt. Tegu oli usalduse kaitse põhimõtte intensiivse riivega. Määruse punktide 1 ja 11 koosmõju tulemusena pidid ettevõtted oma tegevuse ümber korraldama nelja päevaga – seda ei saanud pidada mõistlikuks ajaks uute piirangute rakendamiseks. Lisaks võisid ettevõtjad tulenevalt Eesti Vabariigi töölepingu seaduse<sup>156</sup> (edaspidi TLS) regulatsioonist kanda ka otsest varalist kahju. TLS § 98 lõike 1 kohaselt käsitletakse koondamisena töölepingu lõpetamist töömahu vähenemisel, tootmise või töö ümberkorraldamisel, varem töötanud töötaja tööle ennistamisel ja muudel juhtudel, mis tingivad töö lõppemise. TLS § 87 lõike 1 punkti 3 kohaselt on tööandja töölepingu lõpetamisest kohustatud töötajale kirjalikult ette teatama töötajate koondamisel: töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures alla viie aasta – vähemalt kaks kuud; tööstaaži korral 5–10 aastat – vähemalt kolm kuud; tööstaaži korral üle 10 aasta – vähemalt neli kuud. TLS § 87 lõike 2 kohaselt on tööandja kohustatud ettenähtud tähtaegade mittejärgimisel maksma töötajale hüvitist keskmise päevapalga ulatuses iga tööpäeva eest, mille võrra töölepingu lõpetamisest vähem ette teatati. Seega ei võimaldanud lühike jõustumistähtaeg ettevõtjatel korrektselt ümber korralda kehtivaid tööõigussuhteid ning nad olid kohustatud maksma hüvitist.

On selge, et alkohoolse joogi öise müügikeelu taga seisavad avalikud huvid. Siiski leidis õiguskantsler, et käesoleval juhul ei kaalunud avalik huvi alkohoolse joogi öise jaemüügi keelu kiire jõustamise vastu üles usalduse kaitse printsiibi sedavõrd intensiivset riivet. Aastaid lubatud öine alkoholi jaemüük ei kujutanud endast niisugust ohtu elanikkonnale, avalikule korrale ja turvalisusele, et pidada õigustatuks selle ärakeelamist ilma normiadressaatidele *vacatio legis* jätmata.

### 9.3. Kokkuvõte

Põhiseadusest tulenev õiguskindluse põhimõte on demokraatliku õigusriigi oluline tunnus. Tagades normiadressaatidele piisava *vacatio legis*e muutuvate õigusoludega kohanemiseks kujundatakse, isikute ja riigi vahelist usaldussuhet ning välditakse uute regulatsioonide liigikiire jõustamise tõttu kaasneda võivat ülemäärast mõju. Riigi ja isikute vaheline usaldussuhe on sotsiaalne väärtus, mida peab tingimusteta väärtustama.

<sup>155</sup> K. Merusk. Õigustloovate aktide kehtivuse õigusteoreetilisi probleeme. – *Juridica* 1996, lk 340 jj.

<sup>156</sup> RT I 1992, 15/16, 241; 2004, 37, 256.

**2. OSA.**

**ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUSEST PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE  
KAITSEL**





## I SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri ülevaate teine osa võtab kokku õiguskantsleri möödunud aasta tegevuse põhiõiguste ja vabaduste kaitsel. Avalduste põhjal ja omal algatusel läbiviidud menetluste tutvustamise eesmärk on juhtida tähelepanu ülevaateperioodil Eesti Vabariigi õiguskorras toimunud põhiõiguste rikkumistele. Ülevaade on jagatud teemade kaupa peatükkideks. Igas peatükis on üldistatult toodud valdkonna olulisemad puudused ning esitatud õiguskantsleri ettepanekud nendest vigadest hoidumiseks.

Enamiku valdkondade puhul on võimalik osutada kindla(te)le avaliku võimu organi(te)le, kelle valitsemisalasse teema kuulub ning kelle tegevuses puudujääke ja rikkumisi tuvastati. Oluline on anda avalikkusele teada, millises valdkonnas on kõige enam probleeme, ning rõhutada poliitilise vastutuse olulisust. Seetõttu on ülevaade suunatud eelkõige Riigikogule ja igas konkreetse valdkonnas poliitika teostamise eest vastutajatele ning pakub välja konkreetseid lahendusi või lahenduste leidmise viise üldisematele põhiõiguste ja vabadustega seotud probleemidele.

Käesolevas osas kajastatakse õiguskantsleri järelevalvemenetluste põhjal tekkinud küsimusi nii õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadustega (nn normikontroll) kui ka põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisest (*ombudsmani* tegevus). Selline ühendatud lähenemisviis on põhjendatud, sest mõlema järelevalvevormi üldine eesmärk on inimeste põhiõiguste ja vabaduste tagamine. Ei ole harvad juhtumid, kus menetluse käigus selgub, et põhiõiguste rikkumine ei tulene mitte seaduse väärast rakendamisest, vaid mõni norm seaduses on vastuolus põhiseadusega. Järelevalvealuste asutuste tegevuse kontrollimisel võivad selguda lüngad õigusaktides või tegelikkuses raskesti rakendatavad sätted, mis üksnes formaalse normikontrolli raames ei tarvitse ilmned.

Avaldusi, milles paluti kontrollida, kas õigustloov akt on põhiseaduse ja seadustega kooskõlas, esitati ülevaateperioodil kokku 218, mis moodustab 9,3% avalduste üldarvust. Vastuolu põhiseaduse või seadustega tuvastati 10 juhul. Avaldusi riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse asutuse või organi, avalik-õigusliku juriidilise isiku ja avalikke ülesandeid täitva füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevuse kontrollimiseks esitati kokku 565, s.o 24% avalduste üldarvust. Neist 83 puhul leidis õiguskantsler, et järelevalvealune asutus on rikkunud oma tegevusega isikute põhiõigusi. Lisanduvad omaalgatuslikud järelevalvemenetlused, mille käigus õiguskantsler astus samuti olulisi samme inimeste õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks.

Teine osa algab sotsiaalvaldkonna probleemide kokkuvõttega. Lapse õiguste tagamise teemale järgnevad olulisemad tervisekaitse, sotsiaalhoolekande ja pensionide kaasused. 2004. aasta tööõigusmenetlused keskendusid avalikule teenistusele. Sotsiaalvaldkonnas võib jätkuvalt näha kohalike omavalitsuste ja maavanemate tegemata jätmissi nende seadusega pandud ülesannete täitmisel. Kohalike omavalitsuste puhul jätab näiteks soovida suhtumine vanemliku hoolitsuseta laste eestkostekohustustesse, samuti puuetega inimestele sotsiaalteenuste osutamise ja sotsiaaltoetuste maksmisesse. Maavanemate puhul on endiselt lünklik järelevalvekohustuse täitmine laste ja vanurite hoolekandeametuste kontrollimisel ning kohaliku omavalitsuse poolt antavate sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi või muu abiga seotud vaiete lahendamine.

Jätakuvalt oli õiguskantsleri menetluses hulgaliselt kaebusi, mis haakusid riigi kohustusega tagada avalik kord ning kaebusi seoses riigi jõustruktuuride tegevusega. Nii leiavad kajastamist õiguskantsleri järelevalvemenetlused politsei tegevuse üle nii avaliku korra tagamisel kui ka vahistuse ja aresti kohaldamisel. Eraldi peatükk on pühendatud vangistusküsimustele. Samuti on ülevaates käsitletud karistusõiguses ja kriminaalmenetluses esile kerkinud probleeme. Esmakordselt on ülevaates peatükk kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise kohta, milline pädevus laienes õiguskantslerile 2002. aastal.

Olulisteks alustaladeks riigi ja kodaniku vahelise usalduse loomisel on ametnike avatus ja vastutulelikkus inimestega suhtlemisel. Selles osas on eriti olulised peatükid, mis puudutavad juurdepääsu teabele ning märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamist, üldisemalt ka head haldust.

Haldusmenetluse põhitõdedest kinnipidamine on haakuvaks teemaks väga mitmete õiguskantsleri järelevalvemenetluste puhul, mistõttu võiks hulgaliselt kaasuseid liigitada paralleelselt head haldust puudutavateks. Uurimispõhimõtte, selgitamiskohustuse ja ärakuulamise eiramine olid läbivateks rikkumisteks mitmel juhtudel. Seega on hea halduse peatükis käsitletud suulise vaide vastuvõtmise analüüs oluliseks eeskujuks, milline peaks olema ametniku inimesekesne ja haldusmenetluse reeglitest lähtuv käitumine.

Arusaadavalt on õiguskantslerile laekunud rohkem kaebusi nende ametiasutuste kohta, kes oma ülesannete eripärast tulenevalt võtavad vastu oluliselt rohkem üksikakte. Nii on väga mitmed pöördumised seotud pensioniametite otsustega pensionide määramisel, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti otsustega elamislubade ja teiste dokumentide väljastamisel, distsiplinaar-karistustega vanglates jne. Laekunud avalduste põhjal ei saa aga väita, et nende asutuste tegevuse puhul oleks teiste asutustega võrreldes enam probleeme isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamisel. Tõenäoliselt on nendes asutustes vastuvõetud otsuste ja nende kohta esitatud kaebuste suhe võrreldav teiste ametkondadega.

Küll on aga tähtis siinkohal välja tuua kaks olulist aspekti, mis aitaksid kaasa taoliste üksikotsuste suhtes esitatud kaebuste tõhusamale lahendamisele. Mitmel juhul ei ole isikud enne õiguskantsleri poole pöördumist kasutanud eelnevaid kabevõimalusi, nagu näiteks vaide esitamine või ametkondlik järelevalvemenetlus. See asjaolu tuli eriti selgelt esile pensioniametite kohta esitatud pöördumiste puhul. Samuti on näiteks vangistuse puhul oluline, et kinnipeetav saaks võimaliku väärkohtlemise puhul abi ja kaitset esmalt vanglalt endalt.

Samas vähendab taoliste kaebemenetluste efektiivsust inimeste usaldamatus otsuse teinud asutuse suhtes (eriti vanglate puhul), aga ka ametnike endi teadmatuse vaide esitamise võimaluse kohta. Õiguskantsleri poole pöördunud isikutel oli olnud probleeme vaide esitamisel pensioni määramise ja sotsiaaltoetuse maksmisest keeldumise puhul, sest pensioniametite ning kohalike omavalitsuste ametnikud ei selgitanud inimestele otsuste vaidlustamise protsessi.

Paljud rikkumised, mida õiguskantsler tuvastas, ei tulene niivõrd ametnike pahatahtlikkusest, vaid pigem nende teadmiste ja oskuste puudulikkusest. Näiteks avalikule teabele juurdepääsu võimaldamisel oli probleemiks avaliku võimu teostajate hooletus seadusest tulenevate nõuete täitmisel; see viga parandati õiguskantsleri sekkumise tulemusena. Oluliseks probleemiks on avalike teenistujate oskamatus lähtuda oma töös lisaks oma valdkonda reguleerivatele õigusaktidele ka üldseadustest tulenevatest nõuetest ja rakendada norme koos. Taolised raskused esinesid näiteks vanglaametnikel vangide õiguste piiramise ulatuse üle otsustamisel.

Eelnevaga seondub teinegi üldine tendents: ühiskonna turvalisuse tagamisel ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsel ei arvestata piisavalt õigusrikkujate suhtes kohaldatavate meetmete proportsionaalsuse nõuet. See probleem hõlmab kriminaalmenetlust nii kohtueelselt kui ka kohtus, samuti vanglaid. Ka kuritegevuse vastases võitluses peab arvestama PS § 11 – õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Samas ei tulene rikkumised avaliku võimu teostamisel alati õigusaktide vales kohaldamisest, vaid ka regulatsiooni enda puudulikkusest; regulatsioon ei anna tegutsemiseks piisavalt selgeid juhiseid. Siin võivad põhjused peituda ajale jalgu jäänud raamseadustes, mille vastuvõtmine jääb taasiseseisvunud Eesti algusesse või isegi varasemasse aega. Markantseimate näidetena olgu ära toodud 1990. aastal vastuvõetud politseiseadus<sup>157</sup> ja 1992. aastast kehtiv Eesti Vabariigi lastekaitse seadus<sup>158</sup> (edaspidi LaKS). Mõlemat iseloomustab üldsõnalisus ning konkreetsete alus- ja volituskorralduste puudumine.

Mõnedes küsimustes on vajalik üleüldine kontseptsioonimuutus regulatsiooni väljatöötamisel. Näiteks avaliku korra ja turvalisuse kaitse, teisisõnu korrakaitse, on praegu reguleeritud mitmetes

<sup>157</sup> RT 1990, 10, 113; I 2004, 54, 390.

<sup>158</sup> RT 1992, 28, 370; I 2004, 27, 180.

eriseadustes ja erineva täpsusega. Vaja oleks aga luua nägemus korraldusest kui terviklikust süsteemist seaduse kaudu, mis reguleeriks kogu politsei- ja korralduse valdkonda. Ka sotsiaalhoolekanne vajaks seaduse tasandil terviklikku ümbervaatamist, et see vastaks tänastele vajadustele sotsiaalsete põhiõiguste realiseerimisel.

Samas puutus õiguskantsler oma töös kokku ka värske seadustega, mille vastuvõtmine või jõustumine käsitletaval ülevaateperioodil probleeme tekitas. Näiteks oli õiguskantsler sunnitud eelkontrolli korras sekkuma nimeseaduse eelnõu menetlemisse, sest nägi kavandatavates seadusesätetes ohtu seoses perekonnaseisuametnikele liigse diskretsiooniõiguse andmisega nimede lubatavuse üle otsustamisel. Samuti tekitas segadust okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadus<sup>159</sup>, sest mitmed seaduse rakendamiseks vajalikud määrused võeti vastu ja jõustati hiljem kui seadus. Tagasiulatava kohaldamise puhul võivad aga kannatada isikutele seadusega antud õigused.

Alljärgnevalt käsitletakse kõiki mainitud teemavaldkondi lähemalt ja põhjalikumalt näitlike kaasuste kaudu, kus õiguskantsler leidis järelevalvemenetluse käigus olulisi rikkumisi. Kaasuste puhul on järgitud ühtset struktuuri, et muuta tekst lugejale kergemini hoomatavaks. Põhiteksti osad on: (1) sissejuhatav lause; (2) tehiod; (3) õiguslik põhiküsimus; (4) õiguslik põhjendus ja (5) tulemus. Kontrollkäikude kirjeldus eelnevast mõnevõrra erineb ja jaotub järgmiselt: (1) faktiliste asjaolude lühikirjeldus; (2) rikkumise kahtlus; (3) avastatud rikkumiste lühikirjeldus ja õiguslik hinnang ning (4) tulemus.

---

<sup>159</sup> RT I 2003, 88, 589; 2005, 24, 184.

## II LAPSED

### 1. Üldiseloostus

Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et lapse õigused saavad riiklikul tasandil endisest enam tähelepanu, mille tõestuseks on näiteks 27. jaanuaril 2004 Riigikogus toimunud arutelu „Laste olukorrast ja laste õiguste tagamisest Eestis“ olulise tähtsusega riikliku küsimusena<sup>160</sup> või Sotsiaalministeeriumis välja töötatud ja 27. jaanuaril 2005 Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud lastekaitse kontseptsioon.<sup>161</sup> Ka õiguskantslerile on lapse õigused jätkuvalt üheks prioriteediks.

Õiguskantsleri menetluses 2004. aastal olnud avaldustest paistsid silma teemad, mis käsitlesid lapse õigust haridusele; samuti pöörduiti õiguskantsleri poole lapse ja vanema kohtumisõiguse, erinevate lapsetoetuste, elatise sissenõudmise ja hoolduspere laste elluastumise küsimustes. Üks markantsemaid juhtumeid, mida õiguskantsler menetles ja mida allpool pikemalt kajastatakse, puudutas ühe Tallinna kooli ebapedagoogilist käitumist. Klassijuhataja palus õpilastel kirjutada kirjandi teemal, miks neile ei meeldi üks nende kaasõpilasest. Samuti alandas klassijuhataja sama õpilase käitumishinnet, sest tal ei olnud klassis südamesõpra.

Lisaks avaldustele kontrollis õiguskantsler lapse õiguste tagamist kontrollkäikudel mitmetesse laste haridus- ja hoolekandeaustustesse. Üheks õiguskantsleri järelevalve prioriteediks ülevaateperioodil oli puuetega laste õigus haridusele. Sellega seoses toimus kolm kontrollkäiku – Tallinna 1. Internaatkooli, Pärnu Kuninga Tänav Põhikooli ning Türi Toimetulekukooli. Kontrollkäigul Pärnu Kuninga Tänav Põhikooli sai kinnitust koolipõhise integratsiooni kasulikkus, tõhusus ja toimimine. Selles koolis õpivad koos tava- ja abikooli õpilased ning nõnda külg-külje kõrval õppides harjuvad lapsed varakult hindama inimeste erinevusi ning suhtuma üksteisesse sallivalt.

Kontrollkäikudest koolidesse, kus õpivad puuetega lapsed, koorus kõige teravama ja läbiva murena välja õppekavadele vastava kirjanduse ja õppevahendite puudumine. Kirjastajatel pole õpikute väikese tiraazi tõttu tulus neid trükkida. Teine probleem on tingitud rahastamissüsteemi jäikusest. Lisaks selgus, et Tallinna 1. Internaatkooli ja Türi Toimetulekukooli tingimused ei vastanud sotsiaalministri 29. septembri 2003. a määrusega nr 109 „Tervisekaitsenõuded koolidele“<sup>162</sup> kehtestatud nõuetele. Kokkuvõttes kontrollkäikudest nendesse koolidesse on ära toodud käesoleva peatüki lõpus.

Samuti teostas õiguskantsler järelevalvet neljas lastekodus. Voka Lastekodu tegevuse üle teostas õiguskantsler järelevalvet avalduse alusel. Narva-Jõesuu Lastekodusse, Tilsi Lastekodusse ja Täheva Lastesanaatoriumisse, kus on ka lastekodu osakond, toimusid oma-algatuslikud kontrollkäigud. Nende käigus kontrolliti lapse õiguste tagamist mitmest aspektist: kontrolliti kasvandike võimalusi suhelda vanemate ja sugulastega, väljendada oma vaateid, samuti seda, kuidas on tagatud laste õigus tervisele, haridusele, privaatsusele, arengule, vabale ajale jne. Lastekodude olukord Eesti eri paigus on väga erinev, seda eriti elamistingimuste poolest. Nii ei vastanud tingimused Tilsi Lastekodus ja Täheva Lastesanaatoriumis sotsiaalministri 9. jaanuari 2001. a määruses nr 4 „Laste hoolekandeaustuse tervisekaitsenõuded“<sup>163</sup> kehtestatule. Suurimaks puudujäägiks Narva-Jõesuu Lastekodus oli laste individuaalsete arengukavade puudumine, mida käsitletakse lähemalt allpool.

Lisaks viis õiguskantsler läbi järelkontrolli Narva Lastekodule pärast 2003. aasta kontrollkäiku esitatud ettepanekute täitmise üle. Kontrolli tulemusena selgus, et kõiki õiguskantsleri ettepanekuid on arvestatud. Hoone rekonstrueerimise järel loodi lastekodus uus pere, et laste arv ühe pere kohta ei oleks liiga suur ning vastaks sotsiaalministri 14. veebruari 1996. a määruse nr 4 „Lastekodude

<sup>160</sup> Õiguskantsler esines arutelul ettekandega. Riigikogu toimetatud stenogramm 27. jaanuar 2004, arvutivõrgus kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>161</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://213.184.49.171/lastekaitse/> (20.03.2005).

<sup>162</sup> RTL 2003, 99, 1491.

<sup>163</sup> RTL 2001, 8, 119; 2002, 29, 413.

põhimääruse kinnitamine<sup>164</sup> punktis 22 kehtestatud. Samuti markeeriti lastekodu kasvandikele kuuluvad isiklikud käterätid ja voodipesu nagu nõuab laste hoolekandeesutuse tervisekaitseõuete § 19 lg 1. Ühtlasi eraldatakse nüüd kasvandikele taskuraha, mis aitab lapsi paremini ette valmistada iseseisvaks eluks.

Lastekodude külastuste käigus selgunud üldisema probleemina tuleb ära märkida, et eestkosteesutused (s.t kohalikud omavalitsused) ei pööra piisavalt tähelepanu lastekodulastele, jättes täitmata oma kohuse esindada vanemliku hoolitsuseta lapsi nende huvidest lähtudes, tagada võimalused arenguks, olla toeks noorte elluastumisel jne.

Kui koolide üle toimuvale riiklikule järelevalvele võib avaldada tunnustust, siis kontrollkäigud laste hoolekandeesutustesse viitavad jätkuvalt, et selles osas on riiklik järelevalve puudulik. Näiteks kontrollivad maavanemad küll riigi eraldatud rahaliste vahendite kasutamist, kuid mitte laste põhiõiguste ja vabaduste tagamist. Sotsiaalhoolekande seaduse<sup>165</sup> (edaspidi SHS) § 7 lõike 2 ja § 38 lõike 1 alusel teostab maavanem järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi kvaliteedi üle. Maavanemate sõnul on nende järelevalve senini olnud puudulik, sest selle läbiviimise kohta puuduvad selged kriteeriumid. Kuigi õiguskantsler juhtis sotsiaalministri tähelepanu maavanemate murele, on ta samas seisukohal, et järelevalve juhendi puudumine ei saa olla sotsiaalhoolekande seadusest tulenevate kohustuste täitmatajätmise põhjuseks. Järelevalve teostamisel on võimalik lähtuda õigusaktidest, kus erinevad nõuded on kehtestatud.

## 2. Pelgulinna Gümnaasiumi ning Tallinna Haridusameti tegevuse õiguspärasus

*Asi nr 7-4/438*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega, mis puudutas tema lapse kohtlemist Pelgulinna Gümnaasiumis.

(2) Pelgulinna Gümnaasiumi klassijuhataja laskis klassil kirjutada kirjandi teemal, mida õpilased arvavad oma kaasõpilasest, avaldaja lapsest. Samuti alandas klassijuhataja avaldaja lapse käitumishinnet, sest sellel ei olnud klassis südamesõpra. Lapsevanemate ja kooli juhtkonna kokkusaamise tulemusena vestles juhtkond klassijuhatajaga. Klassijuhataja leidis, et on käitunud õigesti, ja keeldus õpilasega individuaalselt suhtemast. Kool karistas klassijuhatajat kirjaliku noomitusega ebapedagoogilise käitumise eest. Sellest vestlusest ja noomitusest ei teavitatud aga avaldajat.

Avaldaja pöördus elektronkirjaga Tallinna Haridusameti ametniku poole. Avalduse alusel kontrollis haridusamet Pelgulinna Gümnaasiumi tegevust ja leidis, et kool ei ole käsitlenud juhtumit piisavalt järjekindlalt ning ennetavalt. Edaspidi soovitas haridusamet koolil pöörata rohkem tähelepanu juhtimisotsuste piisavale ja korrektsele vormistamisele. Samas ei vastanud haridusamet kontrolli aluseks olnud elektronkirjale ega informeerinud avaldajat ametlikult Pelgulinna Gümnaasiumi suhtes teostatud kontrolli tulemustest. Avaldaja pöördus abi saamiseks õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler edastas avaldaja pöördumise lahendamiseks ning võimaliku järelevalve teostamiseks Harju maavanemale, kelle pädevuses on vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse<sup>166</sup> (edaspidi PGS) § 48 lõikele 1 riiklikku järelevalve teostamine kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle. Vastavalt haridus- ja teadusministri 31. juuli 2003. a määruse nr 42 „Riikliku järelevalve läbiviimise kord ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse ja juhtimise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid“<sup>167</sup> §-le 3 võib riiklik järelevalve seisneda ka üksikküsimuste lahendamises.

<sup>164</sup> RTL 1996, 24, 162; 2000, 4, 24.

<sup>165</sup> RT I 1995, 21, 323; 2004, 27, 180.

<sup>166</sup> RT I 1993, 63, 892; 2003, 21, 125.

<sup>167</sup> RTL 2003, 92, 1372.

Avalduse lahendamiseks toimus maavalitsuses vestlus Pelgulinna Gümnaasiumi direktoriga, mille tulemusena leiti, et klassijuhataja tegevus oli igati taunitav ning ta peab vabandama nii õpilase kui ka vanemate ees.

Kuu aega hiljem pöördus avaldaja õiguskantsleri poole uuesti, sest koolipoolset vabandamist ei olnud toimunud.

(3) Õiguskantsleril tuli anda hinnang nii Pelgulinna Gümnaasiumi kui ka Tallinna Haridusameti tegevuse õiguspärasusele.

(4.1) Pelgulinna Gümnaasiumi õpetaja tegevus oli vastuolus LaKS §-ga 13 ja § 31 lõikega 1. LaKS § 13 alusel on lapsel õigus isiklikule elule, suhtlus- ja sõprusringile, mida ei tohi kahjustada meelevaldse või ebaseadusliku sekkumisega, riivates lapse au, väärikust, kiindumusi ja head mainet. LaKS § 31 lõike 1 kohaselt tuleb igat last alati kohelda isiksusena, arvestada tema omapära ning lubamatu on lapse alavääristamine, hirmutamine või karistamine viisil, mis valmistab talle piina, tekitab talle kehalisi kahjustusi või ohustab kuidagi teisiti tema vaimset või kehalist tervist.

Samuti ei järginud kooli tegevus Eesti Vabariigi haridusseaduse<sup>168</sup> (edaspidi HaS) § 2 lõikes 1 ja LaKS §-des 39–41 sätestatud hariduse põhialuseid. Nii HaS § 2 lg 1 kui ka LaKS §-d 39 ja 41 seavad haridusõiguse tagamiseks tervikliku isiksuse tunnustamise ja kujunemise. Vastavalt LaKS §-le 40 ei tohi õpetamine olla seotud kehalise või vaimse vägivallega. Pannes ühe konkreetse õpilase kirjandi teemaks ja alandades tema käitumishinnet sõprade puudumise tõttu, alavääristas klassijuhataja selle õpilase isiksust ning seadis ohtu tema vaimse tervise.

Kuna avaldajat ei teavitatud klassijuhatajaga toimunud vestlusest ja talle määratud noomitusest ning hiljem viivitati avaldaja ees vabandamisega vastupidi lubatule, rikkus kool hea halduse tava.

(4.2) Tallinna Haridusameti tegevus oli vastuolus avaldustele vastamise seaduse<sup>169</sup> (edaspidi AVS) § 3 lõikega 1, mille alusel on riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud neile adresseeritud märgukirjad ja avaldused registreerima ning neile kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul. AVS § 7 lõike 1 alusel võib avaldusi edastada nii posti, faksi kui ka elektronposti teel. Avaldajale mittevastamist ei saa põhjendada asjaoluga, et kiri oli adresseeritud otse haridusameti ametnikule ja mitte asutusele, sest AVS § 3 lg 1 kohustab ka konkreetseid ametiisikuid avaldusi üldises korras registreerima. Avaldaja ei vormistanud küll oma elektronkirja avaldusena, ent sisuliselt oli tegu avaldusega, mida näitab ka asjaolu, et haridusamet võttis selle aluseks Pelgulinna Gümnaasiumi tegevuse uurimisel. Kui avalduses on puudujääke ning see ei vasta kõikidele AVS §-s 7 kehtestatud nõuetele, on ametniku kohustus tulenevalt hea halduse tavast pöörduda avaldaja poole ettepanekuga puudused kõrvaldada.

Seega eirasid nii Pelgulinna Gümnaasium kui ka Tallinna Haridusamet suhtlemisel avaldajaga hea halduse tava ning Tallinna Haridusamet ka avaldustele vastamise seadust.

(5) Õiguskantsler saatis Pelgulinna Gümnaasiumi direktorile kirja, milles viitas, et kool ei ole avaldaja ees vabandanud. Tallinna Haridusametile saatis õiguskantsler kirja, milles osutas avaldustele vastamise seadusest tulenevatele kohustustele.

Õiguskantsleri pöördumise tulemusena palusid Pelgulinna Gümnaasiumi direktor ja klassijuhataja kirjalikult vabandust õpilase ja tema vanemate käest. Haridusamet informeeris avaldajat kirjalikult Pelgulinna Gümnaasiumi kontrolli tulemustest ning vabandas õigeaegselt vastamata jätmise pärast.

<sup>168</sup> RT 1992, 12, 192; I 2004, 75, 524.

<sup>169</sup> RT I 1994, 51, 857; 2001, 58, 354.



### 3. Laste privaatsuse ja turvalisuse tagamine Voka Lastekodus

*Asi nr 9-4/514*

(1) Avaldaja kaebas, et Voka Lastekodu kasvandikud ja samas majas asuvate munitsipaalkorterite elanikud kasutavad ühiseid ruume, mis ei taga lapse õigusi.

(2) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja väitis, et Toila valla hallatava Voka Lastekodu hoones on avatud hotell ning hotellikülalised kasutavad lastekodulastega samu ruume. Avalduse põhjal tutvus 5. aprillil 2004 lastekodu tingimustega kohapeal õiguskantsleri esindaja. Kontrolli tulemusena selgus, et lastekoduga samas hoones asuvad munitsipaalkorterid. Kuigi korterid asuvad lastekodu ruumidest eraldi tiibades, kasutavad lastekodu kasvandikud ja korterielanikud ühist sissepääsu ja trepikoda. Samuti on kortereid ja lastekodu ruume ühendavad koridorid läbikäidavad. Lastekodu ruumid lukustatakse vaid ööseks, ent päeval ajal on igal inimesel võimalik takistamatult pääseda laste tubadesse, mis asuvad koridori ääres. Lastekodu direktori sõnul ei ole vargusi või muid vahejuhtumeid esinenud.

Õiguskantsler pöördus avalduse ja lastekodus teostatud kontrolli põhjal 21. aprillil 2004 Ida-Viru maavanema poole, kes kontrollib SHS § 7 lõike 2 ja § 38 alusel maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste kvaliteeti. Õiguskantsler palus maavanemal teostada järelevalvet Voka Lastekodu üle, selgitamaks, kas olukord lastekodus arvestab lapse õigusega privaatsusele, turvalisusele, tervisele ja arengut toetavale keskkonnale, ning leida vajadusel lastekodu ruumide ja munitsipaalkorterite suhtes mõistlik lahendus.

Ida-Viru maavanema kohusetäitja tegi järelepärimise Toila vallavanemale ja Virumaa Tervisekaitsetalituse Ida-Virumaa osakonnale. Järelepärimise tulemusena tehti lastekodus 27. aprillil 2004 tervisekaitsekontroll, mille tulemused näitasid peamiselt remondi ja ruumide sisustuse parandamise vajadust. Toila vallavanem oma 29. aprilli 2004. a vastuses teatas, et lastekodu ruumide osas leitakse lahendus: lastekodu sissepääs ja koridorid suletakse selliselt, et need ei oleks läbikäidavad. 2004. aasta sügisel teostas lastekodus järelevalvet ka Ida-Viru maavanem. Järelevalveaktist selgus, et vallavalitsus ei olnud olukorra muutmiseks ja lahenduste leidmiseks midagi ette võtnud.

(3) Oluline oli välja selgitada, kas lastekodu ja munitsipaalkorterite ühiselt kasutatavate ruumide puhul on piisavalt tagatud laste privaatsus ja turvalisus.

(4) ÜRO lapse õiguste konventsiooni<sup>170</sup> (edaspidi LÕK) artikli 20 punkti 1 kohaselt on lapsel, kes on ilma jäetud perekondlikust miljööst, õigus riigi erilisele kaitsele ja abile. Seega tuleb alternatiivhoolduse korral tagada, et lapsele oleksid tagatud kõik põhiõigused ja vabadused, mis kindlustavad tema heaolu, toetavad tema arengut ja kaitsevad teda väärkohtlemise eest.

Eeltoodust tulenevalt peavad tingimused lastekodus olema võimalikult peresarnased. Sotsiaalministri 14. veebruari 1996. a määruse nr 4 „Lastekodude põhimääruse kinnitamine“ punkt 22 ja sotsiaalministri 4. augusti 2003. a määruse nr 106 „Nõuded laste hooldamisele hoolekandeaustuses“<sup>171</sup> § 4 lg 1 sätestavad, et laste igapäevaelu lastekodus on korraldatud perepõhiselt, kus lapsed elavad kuni 10-liikmelistes peredes. Samast põhimõttest on kantud Toila Vallavolikogu 21. veebruari 2001. a määrusega nr 9 kinnitatud Voka Lastekodu põhimääruse<sup>172</sup> punkt 16. Vastavalt lastekodude põhimääruse punktile 1 on vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse asenduskoduks lastekodu ja kitsamalt võttes järelikult ruumid, mida ta jagab lastekodus loodud perega.

PS § 26 esimene lause sätestab igapäevase õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel ning § 33 esimene lause kodu puutumatusel. Kuigi üldjuhul on nende sätete eesmärgiks kaitsta isikut riigivõimuasutuste

<sup>170</sup> RT II 1996, 16, 56.

<sup>171</sup> RTL 2003, 92, 1375.

<sup>172</sup> KO 2001, 23, 467.

meelevaldse sekkumise eest, siis võivad sellele lisanduda ka riigi positiivsed kohustused era- või perekonnaelu tegelikuks austamiseks ja austuseks kodu vastu.<sup>173</sup> Seega PS § 13 ja LÕK artikli 20 punkti 1 koostoimes on antud juhul lastekodulastel õigus eraelu ja kodu puutumatus tagamisel riigipoolsele kaitsele teiste isikute tegude eest.

Tingimustes, kus iga lapse toa ukse tagant, mis ei ole lukustatav, kõnnivad mööda samas majas asuvate sotsiaalkorterite elanikud, kellel on vaba pääs laste tubadesse, ei ole tagatud lapse õigus PS § 33 esimeses lauses sätestatud kodu puutumatus ega PS § 26 esimeses lauses ja LaKS §-s 13 sätestatud eraelu puutumatus ja privaatsusele. Taolise korraldusega ei ole vallavalitsus seadnud esikohale lapse huvisid, nagu nõuavad LÕK artikli 3 punkt 1 ja LaKS § 3. Samuti ei ole arvestatud Voka Lastekodu põhimääruse punktis 7 sätestatud eesmärgiga tagada lastekodulastele psüühiline ja sotsiaalne turvalisus.

(5) Ida-Viru maavanem tegi oma järelevalveaktis Toila Vallavalitsusele ettepaneku leida lahendus õiguskantsleri poolt tõstatatud probleemile, et munitsipaalkorterite elanikud ja lastekodu lapsed ei kasutaks hoonesse sisenemisel ühist sissepääsu. Voka Lastekodu direktor on akti teadmiseks võtnud, kuid on selle ettepaneku osas eriarvamusel ning leiab, et teiste elanikega ühine sissepääs ja üldkasutatavad trepid ei kahjusta laste heaolu.

Teema oli arutlusel ka 24. novembril 2004 toimunud Õiguskantsleri Kantslei esindajate kohtumisel Ida-Viru Maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna töötajatega. Järelevalvet teostanud ametnik ei osanud anda teavet lastekodu eelmise juhtkonna plaanide kohta paigaldada perede välisustele uksekellad lastele privaatsuse tagamiseks; see oli seatud üheks eesmärgiks Voka Lastekodu arengukavas aastateks 2001–2005.

Õiguskantsler rõhutas maavanemale, et oluline on jälgida Voka Lastekodu järelevalveaktis tehtud ettepaneku täitmist mõistliku tähtaja jooksul.

#### 4. Hooldusperes kasvanud laste õigused elluastumisel

*Asi nr 9-4/478*

(1) Avaldaja kaebas Tallinna linna tegevusetuse peale tema peres hooldamisel olnud laste elluastumise korraldamisel, eelkõige eluaseme tagamisel.

(2) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles osutas tema peres kasvanud kasulaste eluaseme leidmise probleemide pärast täisikka jõudmist. Samasisulise pöördumise saatis avaldaja ka Riigikogu sotsiaalkomisjonile, Sotsiaalministeeriumile, Tallinna Linnavolikogule ja Tallinna Linnavalitsusele. Avalduse esitamise ajaks olid mõlemad kasulapsed olnud Nõmme Linnaosa Valitsuses eluruumi saajana arvel juba üle pooleteise aasta. Avaldaja väitel lükati ühe kasulapse korteritaotlus tagasi põhjendusel, et ta ei olnud sündüürnik. Teine kasulastest vajas iseseisvas elus tugiisiku abi, kuid elas avalduse esitamise ajal rehabilitatsioonikeskuse õpilaskodus, mis koolivaheajaks suletakse.

Õiguskantsleri järelevalve tõhusust ja eesmärgipärasust silmas pidades palus õiguskantsler teistelt avaldaja adressaatidelt ära kirju nende vastustest. Tallinna linnapeale saatis õiguskantsler täiendava järelepärimise linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute arvele võtmise kohta, samuti puudest tingitud erivajaduste arvestamise ja Tallinna linna vastavate võimaluste kohta.

Linnavalitsuse vastusest selgus, et Tallinna Linnavolikogu 17. oktoobri 2002. a määruse nr 56 lisa nr 3 „Tallinna linna omandis olevate eluruumide üürimist taotlevate isikute üle arvestuse pidamise kord“<sup>174</sup> (edaspidi Tallinna Linnavolikogu määrus) alusel peetakse arvestust eluruumi mitteomavate,

<sup>173</sup> U. Lõhmus. Kommentaarid §-dele 26 ja 33. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 28 komm 9 ja § 33 komm 1.

<sup>174</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: <http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=90140> (04.04.2004).

tagastatud eluruumide üürnike ja elamistingimuste parandamisel abi vajavate isikute üle ühtse järjekorra põhiselt. Korterite jagamisel võetakse arvesse korteri taotleja soovi ja vabanenud korteri sobivust.

Ühtlasi nähtus linnavalitsuse vastusest, et üks avaldaja kasulastest esitas Nõmme Linnaosa Valitsusele pooleteise aasta jooksul viis taotlust munitsipaaleluruumi üürimiseks, mida ei rahuldatud. Teine kasulastest esitas kahe aasta vältel kaks rahuldamata jäetud taotlust sotsiaaleluruumi üürimiseks. Ühel korral pakkus Nõmme Linnaosa Valitsus talle eluruumi, millest ta loobus, sest avaldaja väitel ei vastanud see tema erivajadustele.

(3) Selles asjas oli oluline leida vastus küsimusele, milleks on kohalik omavalitsus kohustatud eluasemeteenuse osutamisel.

(4) Vanemliku hoolitsuseta laste hoolekanne on kohaliku omavalitsuse pädevuses tulenevalt SHS §-st 24 ja LaKS §-st 6. Vanemliku hoolitsuseta kasvanud noored (eriti erivajadustega noored) vajavad kohaliku omavalitsuse suurendatud tähelepanu ja toetust ka täisikka jõudes ja iseseisva elu alustamisel, sealhulgas eluasemeteenuse näol. LaKS § 65 lg 1 paneb kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalitusele järelehoolduse kohustuse, et hooldusel olnud last abistada ja talle eluprobleemide lahendamisel nõu anda. Sotsiaalministri 14. veebruari 1996. a määruse nr 4 „Lastekodude põhimääruse kinnitamine“ punkti 13 alusel korraldab kohalik omavalitsus koos lastekoduga lastekodulapse iseseisva elu alustamise. Samasugust otsust kohustust hooldusperes kasvanud laste puhul kohalikul omavalitsusel ei ole.

Vahetegemist lastekodus ja hooldusperes kasvanud laste vahel on võimalik põhistada argumendiga, et hooldusperes ei ole hooldusvanemate ja laste vaheline side ainult lepinguline, vaid tekib siiski ka emotsionaalne side. Hoolduspere institutsioon on loodud vanemliku hoolitsuseta jäänud lastele perekeskonna tagamiseks ja peaks olema eelistatud lastekoduga võrreldes. Eeldatud on, et suhted hoolduspere ja laste vahel säilivad ka pärast lapse täisealiseks saamist sarnaselt bioloogilise perega. Kui lastekodu ja selle töötajad ei suuda olla toeks kõikidele endistele kasvandikele iseseisva elu alustamisel, siis hoolduspere liikmetel on selleks rohkem võimalusi. Lastekodutöötajate jaoks on laste kasvatamine töö, hoolduspere liikmed peaksid kasulapse omaks võtma kui pereliikme, sealjuures toetavad seda osaliselt riik ja kohalik omavalitsus.

Samas ei või aga tähelepanuta jätta asjaolu, et hoolduspere ja kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitakse siiski leping, mis ei kohusta hooldusperet millekski lepingu lõppedes. Peresarnaste suhete säilimist ka pärast kasulaste täisikka jõudmist võib küll eeldada, ent ei saa suhte lepingulise ja tähtajalise iseloomu tõttu muuta kohustuslikuks. Hooldamine perekonnas on SHS § 10 lõike 1 punkti 5 alusel üks sotsiaalteenuse vormidest, mille alusel on hoolduspere vaid teenuse osutaja sarnaselt hoolekandeesutusega.

Kui hooldusperel ei ole võimalik kasulapsi elluastumisel piisavalt toetada, peab seda tegema kohalik omavalitsus üldises korras. Eluasemeteenuse osutamisel on kohalikud omavalitsused SHS § 14 alusel kohustatud abistama kõiki abivajajaid, arvestades sealhulgas isiku erivajadusi. Tallinna Linnavolikogu määruse punktis 3.1.4 on võrdsustatud lasteasutuses ja hooldamisel kasvanud noored: eluruumi mitteomavana võetakse arvele ka orvud ja vanemliku hoolitsuseta isikud, kes pöörduvad tagasi endisesse elukohta lasteasutustest, sugulaste, eestkostjate või hooldajate juurest, samuti pärast õppimist õppeasutuses, kui endisesse eluruumi asumine on võimatu.

Samas ei ole omavalitsusüksustel piisaval hulgal sobivaid pindu. See probleem on jätkuvalt õiguskantsleri tähelepanu all, ent pädevusest tulenevalt ei saa ta sekkuda ei riigi ega kohaliku omavalitsuse eelarvepoliitilistesse valikutesse, eriti tingimustes, kus nende majanduslikud võimalused on piiratud. Samas sätestab PS § 154 lg 2, et kohalikele omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega ning sellise kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. Sotsiaalministri kinnitusel peaks küsimusele, kas kohalikele omavalitsusele pandud kohustused sotsiaalsfääris on kaetud piisavate vahenditega, värske hinnangu andma Sotsiaalministeeriumis ettevalmistamisel olev sotsiaalhoolekande kontseptsioon.

(5) Tallinna abilinnapea vastusest selgus, et juba enne õiguskantsleri pöördumist oli ühele kasulapsele eraldatud korter linna sotsiaalmajas ning teisele eraldati see vahetult pärast õiguskantsleri pöördumist. Õiguskantsler ei pidanud vajalikuks koostada täiendavat märgukirja.

## 5. Kontrollkäik Narva-Jõesuu Lastekodusse

(1) 19. mail 2004 toimus õiguskantsleri omaalgatuslik kontrollkäik Narva-Jõesuu Lastekodusse, mille käigus tutvuti põhiõiguste ja vabaduste tagamisega asutuses. Kontrollkäigu raames toimus nõupidamine lastekodu esindajatega, ringkäik lastekodu ruumides, pisteline tutvumine lastekodu dokumentatsiooni ja hoolealuste toimikutega ning isikute vastuvõtt. Vastuvõtul käis kaks inimest.

Narva-Jõesuu Lastekodu on riiklik asutus, mida haldab Ida-Viru Maavalitsus ning mis on loodud orbudele ja vanemliku hoolitsuseta jäänud lastele asenduskoduks. Narva-Jõesuu Lastekodu põhimäärus on kinnitatud Ida-Viru maavanema 21. veebruari 2002. a korraldusega nr 58.

Lastekodus elas kontrollkäigu ajal 57 last. Moodustatud oli viis peret ehk rühma. Imikute ja väikelaste rühmas oli 12 last. Noortekorteris elas viis elluastujat. Ülejäänud kolmes rühmas olid lapsed jaotatud vanuselisel: II rühmas 12 last vanuses 10–16, III rühmas 14 last vanuses 14–19 ja IV rühmas 14 last vanuses 15–19.

(2) Õiguskantsler kontrollis muuhulgas, kas Narva-Jõesuu Lastekodus on koostatud kõikidele kasvandikele individuaalsed arenguplaanid, nagu näeb ette lastekodude põhimääruse punkt 21, ning kas kasvandike elamistingimused vastavad laste hoolekandeesutuse tervisekaitseõuetele.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et lastele ei ole koostatud individuaalseid arengukavasid; arengukava oli koostatud vaid imikutele ja puudega lastele. Sellele puudujäägile on viidanud ka Ida-Viru Maavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonna spetsialist lastekodu kasvandike toimikute kontrolli 23. septembri 2003. a aktis. Õiguskantsleri kontrollkäigu ajal olid arengukavad maavalitsuse initsiatiivil koostamise järgus. Ekslik on aga arusaam, nagu oleks arengukava koostamine vaid kohaliku omavalitsuse kui eestkosteesutuse ja lapse seadusliku esindaja ülesanne. Lastekodude põhimääruse punkti 21 kohaselt koostatakse tegevuskava lapse hooldamiseks, rehabilitatsiooni, arendamise ja kasvatamise kohta lastekodus (ning otsustav osa seejuures on usalduskasvataval), kuigi lapse seadusliku esindaja juuresolekul.

(3.2) Samuti selgus kontrollimisel, et laste elamistingimused ei vasta täielikult laste hoolekandeesutuse tervisekaitseõuetele. Kuigi osas lastekodu ruumides ja rühmades oli tehtud põhjalik remont, olid teised jäetud täiesti hooletusse ja näevad välja trööstitud. See oli eriti silmatorkav pesu- ja tualett-ruumide puhul. Lisaks puudusid ühe pere tualetis WC-pottidel prill-lauad, teises tualetis oli puudu üks prill-laud. Magamistubades ja õppekohtadel ei olnud kohtvalgustust lisaks üldvalgustusele, nagu näeb ette laste hoolekandeesutuse tervisekaitseõuete tabel 7. Samuti ei olnud tagatud igale lapsele ainult tema kasutada voodipesu ja käterätik vastavalt laste hoolekandeesutuse tervisekaitseõuete § 19 lõikele 1.

(4) Õiguskantsleril oli hea tõdeda, et lastekodu juhtkond ja töötajad on andnud endast parima lastekodu töö korraldamisel ja lastele koduse kasvukeskkonna loomisel, hoolimata kitsastest tingimustest.

Probleemide lahendamiseks tegi õiguskantsler ettepaneku koostada arengukavad kõikidele lastekodu kasvandikele. Samuti leidis õiguskantsler, et käterätide ja voodiriiete laste nimedega märgistamine on kergesti teostatav ja seda tuleks teha kohe. Õiguskantsleri ettepanek oli ka tualettide varustamine prill-laudadega.

Õiguskantsler lubas nende ettepanekute täitmist kontrollida vastavalt ÕKS § 35<sup>2</sup> lõikele 2 poole aasta möödudes.

## 6. Kontrollkäik Tallinna 1. Internaatkooli

(1) Õiguskantsleri 6. aprilli 2004. a kontrollkäik Tallinna 1. Internaatkooli toimus ÕKS § 33 ja § 34 lõike 1 alusel omal algatusel.

Tallinna 1. Internaatkool on Tallinna linna hallatav asutus (põhikool), kus on abikooli, toimetulekukooli, hoolduskooli ja autistide klassid. Koolil on kolm hoonet, mis asuvad Tondi 40, Käo 53 ja Mooni 109. Koolil on olemas ka õpilaskodu asukohaga Tondi 40.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Tallinna 1. Internaatkoolis on tagatud õpilastele võrdne hariduse kättesaadavus ja õigus saada kasu antavast haridusest.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et koolis on liikumispuudega lapsel õppetööst osavõtmine keeruline, sest arvestatud pole tema liikumisvõimete ja -vajadustega. Näiteks Mooni 109 asuva koolihoone avamisel 1. septembril 2003 puudus kaldtee, ruumid olid kontrollimise ajal õpetamiseks ebasobivad nii arhitektuuri, interjööri kui ka ratastooliga liikumise poolest.

Peale ehitusseaduse<sup>175</sup> reguleerib nõudeid koolimajadele põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse<sup>176</sup> (edaspidi PGS) § 12<sup>1</sup> lõike 4 ja rahvatervise seaduse<sup>177</sup> § 8 lõike 2 punkti 6 alusel sotsiaalministri 29. augustil 2003 kehtestatud määrus nr 109 „Tervisekaitsenõuded koolidele“, mille eesmärk on vastavalt § 1 lõigetele 1 ja 2 tagada kõigile lastele tervist kaitsvad ja edendavad tingimused koolis õppimise ajal ning milles kehtestatud nõudeid kohaldatakse koolitusloa alusel tegutsevate koolide maa-alale, hoonetele, ruumidele ja sisustusele.

Kooli omanik ei olnud tervisekaitsenormide vastu eksinud. Koolide tervisekaitsenõuete kehtestamisel keskenduti erivajadusteta lastele, aga ei arvestatud erivajadustega õpilaste eripära, mistõttu ei taga tervisekaitsenõuete rakendamine erivajadustega õpilastele nende vajadustele vastavat õpikeskkonda.

Ei ole kehtestatud nõudeid liftidele ja tualettidele, mida kasutavad erivajadustega õpilased. Vastavate liftide ja tualettide puudumisel ei ole erivajadustega õpilasel võimalik koolis käia, mistõttu on tema võimalused hariduse omandamisel ahtamad tavaliste õpilastega võrreldes (koolis on reeglina sotsialiseerumisvõimalused paremad, õppevahendid mitmekülgsemad jms). Lõppastmes tähendab see seda, et õpilane tuleb koolikohustuse täitmise eesmärgil suunata koduõppele, kuigi vanem seda ei soovi ja lapse tervislik olukord seda otseselt ei nõua.

Näiteks on sotsiaalminister kehtestanud koolide tervisekaitsenõuete § 3 lõikes 4 küll nõude, et trepiastmete katematerjal ei tohi olla libe, kuid kehtestamata on jäetud nõue, et koolis peab olema võimalik liikuda ka abivahendite abil (kargud, ratastool, kepp).

Ka koolide tervisekaitsenõuete § 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuded ei vasta erivajadustega õpilaste vajadustele. Lõike 1 kohaselt peavad õpperuumid olema ohutud ja õpperuumis läbiviidav tegevus peab vastama ruumi mõõtmetele, sisustusele ja tingimustele. Regulaatsiooni järgides seavad ruumid piirid sellele, millist tegevust ruumis harrastada, mistõttu ruumide sobimatuse tõttu puuduvad erivajadustega õpilaste õpetamiseks reaalsed võimalused (nt ruum on ratastooliga liikumiseks sobimatu). Tegelikult peaks ruum vastama sellistele tingimustele, mis võimaldaks õppetegevust teostada. Lõike 2 puhul on vajalik märkida, et igasuguste piirnormide kehtestamisel tuleb arvestada muuhulgas ka seda, kas vastavad normid vastavad määruse eesmärgile tagada tervisekaitses kõikidele õpilastele.

<sup>175</sup> RT I 2002, 47, 297; 2004, 18, 131.

<sup>176</sup> RT I 1993, 63, 892; 2003, 21, 125.

<sup>177</sup> RT I 1995, 57, 978; 2004, 75, 520.

Vastavate nõuete kehtestamine on vajalik, sest vastasel juhul pole erivajadustega õpilaste teenindamiseks mõeldud kooli moodustanud isikul (kohalikul omavalitsusel) kohustust kooli sisustada just erivajadustega õpilaste vajadustest lähtuvalt. Regulatsioon on küll ehitusseaduse alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 28. novembri 2002. a määruses nr 14 „Nõuded liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimeste liikumisvõimaluste tagamiseks üldkasutatavates ehitistes“<sup>178</sup> olemas, ent see ei kehti enne ehitusseaduse jõustumist ehitatud ehitistele. Kuigi koolide tervisekaitse nõuetes sisalduvate normide järgimine on PGS § 12<sup>1</sup> lõike 3 punkti 4 kohaselt koolitusloa saamise eelduseks<sup>179</sup>, võib praeguse regulatsiooni alusel koolitusloa anda liikumispuudega õpilasi teenindavale koolile ilma, et koolimaja oleks erivajadustega õpilastele juurdepääsetav ja need seda tegelikult kasutada saaksid. Seetõttu oleks igati vajalik, et koolitusloa saamise eelduseks olev regulatsioon seaks vastavad nõuded. Selliste nõuete puudumine ei ole kooskõlas PS § 12 lõike 1 esimese lausega (üldine võrdsuspõhiõigus, mille kohaselt võrdseid tuleb kohelda võrdselt, ebavõrdsed ebavõrdselt) ega PS § 28 lõikega 4 (riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus võtta meetmeid puuetega isikute võrdsuspõhiõiguse tagamiseks) koostöös PS § 37 lõikega 1: erivajadustega isikul ei ole võimalik realiseerida oma põhiõigust haridusele vastavalt PS §-le 37 võrdselt teiste isikutega.

(3.2) Lisaks kehvale õpikeskkonnale ei ole Tallinna 1. Internaatkoolil ka nõuetele vastavaid õpikuid, mille järgi õpetada, sest kirjastused neid ei kirjasta. Toimetulekukooli õpikuid ei kirjastata nende väikese tiraaži tõttu, abikoolis vajaminevaid õpikuid ei telli aga riik piisaval hulgal. Peale selle ei ole õpikute jaoks eraldatud vahendeid võimalik kasutada muude õppevahendite soetamiseks.

PGS § 23 lõike 2 kohaselt kasutatakse õppekava täitmise tagamiseks ja toetamiseks õpikuid, töövihikuid, tööraamatuid ning muid õppevahendeid ja -materjale. Et need õppevahendid vastaksid teatud tasemele ja nende kasutamine tagaks selle, et hariduse kvaliteet oleks enam-vähem ühtlane, võimaldades liikumist ühelt haridustasemelt teisele ning ühest koolist teise ühe haridustaseme piires, on seadusandja volitanud PGS § 23 lõikes 2 haridusministrit kehtestama õpikute, töövihikute, tööraamatute ja muu õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja korra ning nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele. Haridusminister ongi seda teinud oma 19. novembri 2001. a määrusega nr 65 „Õpikute, töövihikute, tööraamatute ja muu õppekirjanduse riiklikule õppekavale vastavuse kinnitamise tingimused ja kord ning nõuded õpikutele, töövihikutele, tööraamatutele ja muule õppekirjandusele“.<sup>180</sup> Et oleks teada, milline õppekirjandus vastab riiklikule õppekavale, peab haridus- ja teadusminister PGS § 23 lõike 4 kohaselt kinnitama igaks õppeaastaks vastava loetelu.

Loetelus on erivajadustega õpilastele mõeldud õpikuid äärmiselt vähe. Peale selle on teada, et loetelus olevaid õppevahendeid ei kirjastata piisaval hulgal, mistõttu tuleb asuda seisukohale, et vastav õppekirjandus puudub. Praegusel juhul jäävad täielikult ilma õppekirjanduseta hoolduskooli ja toimetulekukooli õpilased ning kuna loetelus puuduvad õpikud nägemispuudega õpilastele, võib arvata, et ka nemad pole õppekirjandusega kõige paremini varustatud.

Eelnevast nähtub, et riik on jätnud täitmata ühtlase kvaliteediga hariduse pakkumise eelduse, mis on ühtlasi ka hariduse omandamise eeldus. Vajaliku õppekirjanduse puudumise tingimustes on õpetajad ise välja töötanud õpetamiseks vajalikud materjalid. Kuna õpetajate oskused õppekirjanduse väljatöötamisel on erinevad, ei ole õpilastele piisavalt tagatud, et sellise õppekirjanduse põhjal omandatud haridus on kvaliteetne, vastab riikliku õppekava nõuetele ja kindlustab neile edaspidises elus haridusest kasu saamise. Järelikult on riik kohelnud gruppi erivajadustega õpilasi teistega võrreldes ebavõrdselt, mis on PS § 12 vastane, ning jätnud täitmata oma PS § 28 lõikest 4 tuleneva kohustuse võtta meetmeid, et tagada erivajadustega isikutele nende õigused.

<sup>178</sup> RTL 2002, 145, 2120.

<sup>179</sup> Koolide tervisekaitse nõuete § 11 lõike 2 kohaselt kehtib küll koolitusloa saamiseks 2 tingimust: koolil peab olema omaette maa-ala ja koolihoone asend peab tagama õpperuumides optimaalse loomuliku valgustuse, ent arvestades asjaolu, et ülejäänud nõuded peavad olema samuti täidetud, tuleb ka nende täitmist pidada koolitusloa andmise eelduseks.

<sup>180</sup> RTL 2001, 125, 1803; 2003, 4, 39.



PGS § 44 lõike 3 kohaselt toetab riik õpikute soetamist munitsipaalkoolides. On selge, et teatud liiki puuetega õpilased pole võimelised õpikuid õppevahendina kasutama ja on puudeid, millest tingitult on õpikuid õppevahenditena võimalik kasutada vähe. Seetõttu jääb osa vaimupuudega õpilastest riigi toetusest täielikult ilma, teised saavad aga toetust tunduvalt vähem kui erivajadustega õpilaste grupp. PS § 12 ja § 28 lõike 4 valguses on eelnev regulatsioon äärmiselt problemaatiline, sest riik on kohelnud ebavõrdseid võrdselt, näitamata üles erilist hoolt puuetega inimeste suhtes.

Spetsiifilisi õppevahendeid tuleb pidada hariduse pakkumise eelduseks, sest tingitult erivajadusest on õpilasel hariduse omandamiseks vaja vajadustele ja võimetele vastavaid vahendeid (piktogramme, küünlaid vms). Selliste vahendite soetamisele seab piirid kooli eelarve. Tulenevalt PGS § 44 lõikest 3 nähakse igal aastal riigieelarvest ette toetus õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks. Arvestades asjaolu, et õpikuid pole võimalik erivajadustega õpilastele soetada, sest nõuetele vastavaid õpikuid ei kirjastata vajalikul määral, pole koolil võimalik toetust eraldatud määras kasutada. Samas pole võimalik vabu vahendeid kasutada muude õppevahendite soetamiseks, mis sõltuvalt puudest võivad õpikuid isegi asendada. Nii on erivajadustega õpilased erivajadusteta õpilastega võrreldes seatud ebavõrdsesse olukorda, sest sisuliselt toetab riik nende õpetamiseks vajalike vahendite soetamist väiksemas ulatuses. Järelikult on riik jätnud oma PS §-st 12 ja § 28 lõikest 4 koostoimes PS §-ga 37 tuleneva kohutuse täitmata.

(3.3) Kontrollides seda, kas Tallinna 1. Internaatkoolis omandatud haridusest on õpilasel võimalik saada kasu, selgus, et haridusministri 12. augusti 2002. a määrus nr 64 „Õppeaastate arv, õppeainete loend ja õppetundide arv hälvikute erikoolis ja sanatoorses koolis“<sup>181</sup> ei vasta eluliste asjaoludele, sest vaimupuudega õpilaste õpetamiseks ei piisa ettenähtud üheksast aastast.

Arvestades asjaolu, et isik on kohustatud koolis käima kuni 17-aastaseks saamiseni, peaks riik kuni selle ajani võimaldama isikul haridust omandada. Selline regulatsioon on aga liiga jäik ega arvesta erivajadustega isikute võimete ja vajadustega, mistõttu ei ole vaimupuudega õpilastel võimalik täita koolikohustust samas mahus, kui see on olnud võimalik eakaaslastel. Erivajadustega lapsed võivad vajada rohkem aega programmi omandamiseks või teatud juhtudel võib nende areng alata hiljem. Sellest tulenevalt ei saa vaimupuudega õpilane omandatud haridusest piisavalt kasu (haridustee on jäänud poolikuks õpilase tahtest olenemata põhjustel). Järelikult on seadusandja eksinud PS § 12, § 28 lõike 4 ja § 37 lõike 1 vastu: õigust haridusele pole võimalik realiseerida sugugi mitte kõikidel puuetega õpilastel võrdselt teiste õpilastega, sh puuetega õpilastega, kes õpivad puudespetsiifilises erikoolis.

Lisaks selgus, et pärast põhikooli lõpetamist suunatakse raske ja sügava vaimupuudega isikud institutsionaalsele hooldusele, sest avahooldus on välja arendamata. Samas on isik juba palju edasi arenenud, mistõttu oleks tal vaja edaspidigi teenuseid, mis teda arendaksid, tagaksid talle võimetele vastava täisväärtusliku elu ja annaksid eneseteostusvõimalused. Kuna institutsionaalse hoolduse puhul isik ei kasuta omandatud haridust, pole tal tegelikult koolikohustuse täitmisest kasu. Kuna teatud hariduslike erivajadustega isikutel pole riigi poliitika tõttu võimalik saada kasu omandatud põhiharidusest, on riik rikkunud PS § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust ning § 28 lõikest 4 tulenevat erilist toetuskohustust.

(4) Õiguskantsler pidas vajalikuks juhtida sotsiaalministri, haridus- ja teadusministri ning Tallinna linnapea tähelepanu eespool toodud probleemidele märgukirjade vormis vastavalt ÕKS §-le 35<sup>1</sup>. Probleemide lahendamist kontrollis õiguskantsler 5. jaanuaril 2005 lähtuvalt ÕKS § 35<sup>2</sup> lõikest 2.

Sotsiaalminister nentis, et on ehitusnõuete probleemist teadlik, ent ei pidanud võimalikuks ise probleemile lahendust leida. Samas juhtis minister õiguskantsleri tähelepanu sellele, et Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on asunud koole rekonstrueerima. Rekonstrueerimisel tuleb aga arvestada ehitusseaduse alusel kehtestatud nõudeid.

<sup>181</sup> RTL 2002, 92, 1414.



Haridus- ja teadusminister teavitas õiguskantslerit, et 2005. aastal käivitub hariduslike erivajadustega õpilastele õppevara koostamise projekt, mis paneb aluse koordineeritud süsteemile. Lisaks on Riigikokku saadetud Eesti Vabariigi haridusseaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>182</sup>, mille kohaselt ei sätestata enam riigieelarveliste vahendite kasutamise otstarvet, mistõttu saavad koolid osta õppematerjale vastavalt vajadusele, mitte riiklikult kinnitatud õppekirjanduse ulatuses.

Tallinna abilinnapea andis õiguskantslerile teada, et 2004. aastal eraldati Tallinna 1. Internaatkoolile õpikeskkonna parandamiseks 500 000 krooni lisaraha. Eelarveliste vahendite ja lisaeraldise abil ehitati nii Tondi 40 kui ka Mooni 109 asuvasse õppehoonetesse sisenemise hõlbustamiseks käepidemega kaldteed. Mooni 109 majja paigaldati ka kaldtee liikumiseks ühelt korruselt teisele, ehitati arvutivõrk, remonditi õpetajate tuba, renoveeriti väike köök ning täiendati ruumide sisustust. Kooli muretseti ka erinevaid tehnilisi ja õppeotstarbelisi vahendeid.

## 7. Kontrollkäik Türi Toimetulekukooli

(1) Türi Toimetulekukooli kontrollis õiguskantsler 10. novembril 2004 omal algatusel, lähtudes õiguskantsleri seaduse §-st 33 ja § 34 lõikest 1. Eesmärgiks oli kontrollida, kuidas on tagatud erivajadustega isikute põhiõigused ja vabadused koolis.

Türi Toimetulekukool on Türi linna hallatav asutus, kus õpivad mõõduka ja raske vaimupuudega õpilased. Kooli teeninduspiirkonnaks on kogu Järvamaa.

(2) Õiguskantsler kontrollis, kas Türi Toimetulekukoolis on tagatud õpilastele võrdne hariduse kättesaadavus ja õigus saada kasu antavast haridusest.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et kool ei vasta suures osas koolide tervisekaitsenõuetele. Koolide tervisekaitsenõuete puhul on tegemist täitmist vajavate miinimumnõuetega, mille eesmärgiks on tagada kõigile lastele tervist kaitsvad ja edendavad tingimused koolis õppimise ajal. Samas ei keela koolide tervisekaitsenõuded rakendada sama eesmärgi teenivaid rangemaid nõudeid. Kontrollkäigu ajal puudus koolis kõikide õpilaste toitlustamiseks mõeldud ruum – osa õpilasi sõi eraldi ruumis, osa aga klassiruumis. Sellest tulenevalt ei ole võimalik täita ka koolide tervisekaitsenõuete § 3 lõikest 6 tulenevaid nõudeid (õpilaste toitlustamiseks kasutatavas söögisaalis peab olema vähemalt 0,75 m<sup>2</sup> põrandapinda iga samal ajal söögisaali kasutava isiku kohta; söögisaalis või söögisaali vahetus läheduses peab olema võimalik enne sööki hügieeniliselt käsi pesta ja kuivatada). Koolil puudus ka koolide tervisekaitsenõuetes ettenähtud ruum tervishoiuteenuse osutamiseks (§ 3 lõike 7 järgi peavad tervishoiuteenuse osutamiseks olema nõuetekohased ruumid). Veel näiteks oli arvestamata jäetud koolide tervisekaitsenõuete § 4 lg 5, mille kohaselt õpperuumi pääs ei tohi olla läbi teise õpperuumi ning õpperuum ei tohi olla läbikäidav, välja arvatud keemia-, füüsika- ja teised õppeainekabinetid ning tööõpetuse ruumid, kust on pääs õpperuumi abiruumi. Koolil võib probleemseks osutada ka koolide tervisekaitsenõuete § 8 lõike 2 (reguleerib õhutemperatuuri ja termomeetrite paigaldamist klassiruumidesse) jt nõuete täitmine.

(3.2) Probleemne oli ka koolitervishoiu korraldus. Koolis puudus õpilaste tervishoiualaseks teenindamiseks eraldi ruum, olemas oli ainult esmaabikapp. Samas õpivad koolis õpilased, kes vajavad tihti meditsiinilist nõustamist ja juhendamist (nt kontrollimise ajal andsid õpilastele ravimeid õpetajad). Nii ei suuda kool täita talle PGS § 32 lõikega 1 pandud kohustust tagada õpilase koolis viibimise ajal tema tervise kaitse.

<sup>182</sup> Eesti Vabariigi haridusseaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, erakooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse ning koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 10. veebruar 2005 nr 488 SE, kättesaadav arvutivõrk: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=043000009&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1> (11.02.2005).

(3.3) Lapsevanematel oli probleeme transpordiga kooli. Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lõike 2 punkti 8 kohaselt korraldavad sõidu haridusasutusse ja tagasi kohalikud omavalitsused. Lisaks on sotsiaalminister 27. märtsi 2001. a määruse nr 36 „Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“<sup>183</sup> § 7 lõikega 1 kehtestanud, et õpilase jalgsi käidav koolitee ei tohi olla pikem kui kolm kilomeetrit ning sama paragrahvi lõike 2 punktide 1 ja 2 järgi korraldab pikema koolitee puhul kohalik omavalitsus õpilaste igapäevast vedu lähimasse kooli ja tagasi koju, kui õpilaste kooli ja kodu vahel puudub regulaarne või kooli õppekorraldusega sobiv bussiliin või kui koolil puuduvad internaadiruumid. Seega tuleb eespool nimetatud juhtudel (ka siis, kui õpilaskodus pole piisavalt kohti) kohalikul omavalitsusel korraldada õpilase transport kooli ja koju tagasi.

(4) Õiguskantsler pidas vajalikuks juhtida Türi linnapea ning Tervisekaitseinspektiooni peadirektori tähelepanu eespool toodud probleemidele märgukirjade vormis vastavalt ÕKS §-le 35<sup>1</sup>. Probleemide lahendamist kontrollib õiguskantsler järelmenetluse korras, lähtudes ÕKS § 35<sup>2</sup> lõikest 2.

---

<sup>183</sup> RTL 2001, 43, 602; 2003, 3, 35.

### III TERVISEKAITSE JA MEDITSIIINIABI

#### 1. Üldiseloostus

PS § 28 lõikes 1 on sätestatud igähe õigus tervise kaitsele. Sellel õigusel on põhiõiguste süsteemis tähendus nii iseseisva põhiõigusena kui ka väärtusena. Normi kaitseobjekt – tervis – on iseenesest oluline väärtus, milleta ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Seega on õigus tervise kaitsele üks olulisemaid põhiõigusi, mille tagamine on oluline ka teiste põhiõiguste tagamise seisukohast.

Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et PS § 28 lõikes 1 sätestatud õigus tervise kaitsele on igähe subjektiivne kohtu kaudu kaitstav põhiõigus. Tänaeni ei ole aga ühtset seisukohta selles, mida see subjektiivne põhiõigus endas täpselt sisaldab. Tervise kaitsele on aga häid tulemusi võimalik saavutada üksnes siis, kui tervisel on igähe jaoks ühtmoodi arusaadav sisu. Küsimus on tervise kaitse põhiõiguse kaitsealas, täpsemalt selle piirides. Põhiseadus annab seadusandjale tervise kaitse põhiõiguse sisustamisel laialdase otsustusõiguse, sest selle õiguse tagamise ulatus sõltub paljus riigi majanduslikest ressursidest ning nende käsutamise õigus on seadusandjal. Seda seisukohta on mitmes oma lahendis rõhutanud ka Riigikohus. Oma 10. novembri 2003. a lahendis asus Riigikohtu halduskolleegium seisukohale, et õiguse tervise kaitsele kui sotsiaalse põhiõiguse täpsema mahu määrab muuhulgas kindlaks riigi majanduslik olukord.<sup>184</sup> Samas on Riigikohus rõhutanud, et sellest ei saa järeldada, justkui riigi poolt loodud tervisekindlustuse süsteem ei saa üldse olla vastuolus põhiseadusega, sest see muudaks PS § 28 sisutuks. Tervise mõiste sisustamisel peaksime lähtuma Maailma Tervishoiuorganisatsiooni põhikirjas<sup>185</sup> sätestatud definitsioonist, milleks on täielik füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte üksnes haiguste või puuete puudumine.

Käsitletaval ülevaateperioodil laekus õiguskantslerile tervise kaitse valdkonnas ligi 30 avaldust. Lisaks tegeles õiguskantsler tervise kaitse temaatikaga ka omal initsiatiivil, keskendudes üldarstiabi kättesaadavuse analüüsimisele. Samuti külastas õiguskantsler vahetu kontrolli korras Põlva linna perearstikeskust. Kontrollkäigu tulemuste põhjal võib öelda, et patsientide õigused olid tagatud ja tuvastatud puudused olid ebaolulised. Nii kontrollkäigu, laekunud avalduste kui ka valminud analüüsi põhjal võib väita, et perearstisüsteem on Eestis hästi käivitunud ja patsiendid on üldiselt perearstisüsteemiga rahul. Kuid mõningatele puudujääkidele saab siiski tähelepanu juhtida. Arvestades maavanema kesket rolli perearstiabi kättesaadavuse tagamisel, tuleb olulise korraldusliku probleemina nimetada maavanema pädevuse ebaselgust. Lisaks maavanema pädevusele vajab täpsustamist ka kohalike omavalitsuste roll üldarstiabi kättesaadavuse tagamisel. Perearstiabi finantseerimine kohalike omavalitsuste poolt oma territooriumil on ebahühtlane, mis tingib ka üldarstiabi erineva kättesaadavuse eri kohalike omavalitsuste elanike jaoks.

Märkimisväärne arv avaldusi laekus ülevaateperioodil seoses ravikindlustuse seaduse<sup>186</sup> (edaspidi RaKS) tõlgendamise ja kohaldamisega. Selle seaduse mitmed sätted on osutunud põhiseadusega vastuolus olevaks ning seda asjaolu näitab ka alltoodud kaasus. Laekunud avalduste põhjal võib lisaks teha üldise järelduse, et ravikindlustuse seadusega tagatud õiguste kaitseks peaksid nii Sotsiaalministeerium kui ka Eesti Haigekassa tegema tõhusamat teavitustööd, sest inimesed ei mõista alati ravikindlustuse seadusest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Patsientide vähese teadlikkuse tõttu ei ole alati tagatud ka efektiivne õiguskaitse.

Õiguskantsler analüüsis ülevaateperioodil lisaks üldarstiabi kättesaadavusele ka mereteenistuse seadusega<sup>187</sup> (edaspidi MTS) meremeestele tagatud vältimatu arstiabi kättesaadavust. Olulisi

<sup>184</sup> RKHKo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349.

<sup>185</sup> Kättesaadav arvutivõrgus:

[http://policy.who.int/cgi-bin/om\\_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basicdoc&record={9D5}&softpage=Document42](http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?hitsperheading=on&infobase=basicdoc&record={9D5}&softpage=Document42) (seisuga 21.03.2005).

<sup>186</sup> RT I 2002, 62, 377; 2004, 56, 400.

<sup>187</sup> RT I 2001, 21, 114; 2003, 88, 594.

rikkumisi tuvastas õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi tegevuses meremeestele vältimatu arstiabi tagamisega seoses, millest annab täpsema ülevaate allpool toodud kaasus.

Samuti analüüsis õiguskantsler psühhiaatrilise abi seadusega<sup>188</sup> (edaspidi PsAS) psüühikahäiretega isikutele tagatud õiguste kaitset ja sellega seoses Tervishoiuameti järelevalvetegevust. Õiguskantsler peab psühhiaatrilist ravi vajavate ja eriti psühhiaatrilisele sundravile määratud patsientide õiguste kaitset väga oluliseks valdkonnaks, sest nn kinnistes või poolkinnistes asutustes viibivate isikute võimalused oma õiguste eest seista on märgatavalt piiratumad tavakodanikuga võrreldes. Alltoodud kaasus ohjeldusmeetmete rakendamise kohta ühes psühhiaatrilist abi pakkuvas tervishoiuasutuses on üheks delikaatseimaks kaasuseks, mida õiguskantsleril on tulnud oma ametiajal tervishoiu valdkonnas lahendada.

## 2. Haigushüvitise maksmise piirangu põhiseaduslikkus

*Asi nr 9-4/824*

(1) Füüsilisest isikust ettevõtja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus kontrollida RaKS § 60 lõike 1 punkti 6 põhiseaduslikkust.

(2) RaKS § 60 lõike 1 punkt 6 sätestas, et kindlustatud isikul ei ole õigust saada ajutise töövõimetuse hüvitist, kui RaKS § 5 lõikes 3 nimetatud isikul – füüsilisest isikust ettevõtjal – on sotsiaalmaksu avansilise makse võlgnevus töövõimetuslehe haigekassale väljamaksmiseks esitamise kuupäeval. Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskirja järgi oli regulatsiooni eesmärgiks tagada, et ka füüsilisest isikust ettevõtjad ennast haigekassas arvele võtaksid: „Karmistatakse nende isikute kindlustustingimusi, kes ise on vastutavad sotsiaalmaksu maksmise eest – füüsilisest isikust ettevõtjad, juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed. Oma kohustuse täitmata jätmisel maksude tasumisel ei ole õigustatud hüvitiste saamine solidaarsel alusel. Kõik need muudatused aitavad haigekassal suunata raha just nende isikute ravimisele, kes on pikka aega olnud kindlustatud haigekassas ning kelle haigestumine on riski realiseerumine, mitte ajend selleks, et ennast haigekassas arvele võtta.“<sup>189</sup>

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et RaKS § 60 lõike 1 punkt 6 piirab põhiseadusvastaselt tema õigust saada haigushüvitist. Avaldaja leidis, et viidatud seadusesäte on põhiseadusega vastuolus, sest vigastuse tõttu ei olnud avaldajal tegelikult võimalik tegeleda ettevõtlusega ja saada tulu. Samuti polnud avaldajal võimalik ettenähtud tähtajaks sotsiaalmaksu maksta, sest vigastuse tõttu lamas ta kaks kuud voodis. Tema ajutine töövõimeetus oli tõendatud kahe järjestikuse haiguslehega ja sotsiaalmaksukohustuse täitmise aeg langes ajavahemikku, kui avaldaja oli vigastuse tõttu töövõimetu.

Õiguskantsler pöördus RaKS § 60 lõike 1 punktis 6 sätestatud piirangu põhiseaduslikkuse väljaselgitamise menetluse käigus teabenõudega sotsiaalministri ja rahandusministri poole. Nii Rahandusministeeriumi kui ka Sotsiaalministeeriumi vastustes asuti seisukohale, et kõnealune säte ei ole põhiseadusega vastuolus. Rahandusminister leidis, et RaKS § 60 lõike 1 punkti 6 eesmärgiks oli sotsiaalmaksu õigeaegse laekumise tagamine, ning arvestades, et Eestis on jätkuvalt probleeme maksukuulekusega, on abinõu vajalik. Sotsiaalministri hinnangul on RaKS § 60 lõike 1 punkt 6 lisatud seadusesse seetõttu, et oma maksude tasumise kohustuse tähtaegselt täitmata jätmisel jäävad ravikindlustuseks vajalikud vahendid saamata ning seetõttu on piirang ravikindlustuseks vajalike vahendite saamiseks põhjendatud. Sotsiaalministri hinnangul on piirangu põhjenduseks asjaolu, et füüsilisest isikust ettevõtja vastutab ise sotsiaalmaksu avansiliste maksete tasumise eest.

(3) Tuli leida vastus küsimusele, kas RaKS § 60 lõike 1 punktis 6 sätestatud füüsilisest isikust ettevõtja haigushüvitise saamise piirang on kooskõlas põhiseadusega.

<sup>188</sup> RT I 1997, 16, 260; 2002, 64, 392.

<sup>189</sup> Ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 13. november 2001, nr 914 SE (jõustunud), kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

(4) Õiguskantsler analüüsis RaKS § 60 lõike 1 punktis 6 sätestatud füüsilisest isikust ettevõtja haigushüvitise saamise piirangu põhiseaduslikkust ning leidis, et RaKS kõnealune säte riivas oluliselt ja määramatult isiku omandiõigust, olles seega väga intensiivne omandiõiguse riive, samas kui tegelikkuses oli legitiimse eesmärgi saavutamine piisavalt tagatud maksukorralduse seaduses ning karistusseadustikus sätestatud vahenditega.

Sotsiaalmaks on oma iseloomult dualistlik ning vastab osaliselt maksu ja osaliselt sundkindlustuse tunnustele. Erinevalt maksust tekib sundkindlustuse puhul isikul õigus vastuhüvele. Sotsiaalmaksuseaduse<sup>190</sup> (edaspidi SMS) ja ravikindlustuse seaduse koosmõjus tekib ka füüsilisest isikust ettevõtjast maksumaksjal õiguspärane ootus saada vastuhüve. Ravikindlustuse seaduse üldine eesmärk peaks olema sotsiaalmaksu kaudu kogutavate ravikindlustusvahendite põhiseaduspärane jaotamine. RaKS § 60 lõike 1 punktist 6 tulenenud haigushüvitise saamise piirang oli käsitatav täiendava piiranguna, sest füüsilisest isikust ettevõtjal säilis sotsiaalmaksukohustus. Kuna aga vastuhüve saamine seadusega välistati, siis omandas sotsiaalmaksukohustus karistusliku iseloomu.

Õiguskantsler leidis, et maksukohustuslase õiguste täiendav piiramine RaKS § 60 lõike 1 punktis 6 ei olnud maksuõiguse põhimõtteid ja sotsiaalmaksu laekumise tagamise üldskeemi arvestades põhjendatud, sest on selgelt ülemäärane. Ülemäärasuse hindamisel tuli arvestada seda, et RaKS § 60 lõike 1 punkti 6 rakendumine ei välistanud sotsiaalmaksu, samuti maksuintressi tasumise kohustust.

Õiguskantsler leidis, et seadusandja peaks keskenduma inimeste põhiõiguste ja vabaduste kaitsele, mitte aga maksuõiguse üldpõhimõtteid eiravalt ja solidaarsuspõhimõtet kõigutavalt kehtestama lisapiiranguid. Õiguskantsleri hinnangul oli nii spetsiifiliste maksuõiguse põhimõtete kui ka üldiste ravikindlustuse põhimõtete vastuolus ravikindlustuse seaduse eelnõu seletuskirjas nimetatud õigustus, nagu võiks oma maksukohustused täitmata jätnud maksukohustuslaste õigusi mis tahes asjaoludel ka haigushüvitiste saamisel piirata ja eirata seejuures solidaarsuspõhimõtet. Menetlusluseks olnud juhtumi puhul oli füüsilisest isikust ettevõtja saanud vigastada ning vigastuse tõttu ei olnud suuteline oma maksukohustust tähtaegselt täitma. Isik oli niigi keerulises olukorras, aga tema suhtes rakendusid veel ka täiendavad piirangud. Õiguskantsleri hinnangul võivad sellisesse olukorda sattunud inimese sotsiaalsed põhiõigused (antud juhul õigus abile töövõimetuse korral ja õigus tervise kaitsele) jääda efektiivselt tagamata. Riik ei tohi maksukohustuste täitmise tagamise eesmärgil tegutsedes lasta tekkida olukorral, kus töövõimetu inimese põhiõigused ja vabadused on sedavõrd ulatuslikult piiratud.

Arvestades, et valdav osa ravikindlustuse süsteemi toimimiseks vajalikust tulust saadakse sotsiaalmaksu laekumiste kaudu, on selge, et süsteemi toimimiseks on maksu õigeaegne laekumine oluline. Samas ei saa täpselt planeerida füüsilisest isikust ettevõtjate vigastusi ja haigestumisi ega ka makseõlgnevuste tekkimist, mistõttu ei saa ka täpselt planeerida nende ettevõtjatele haigushüvitisteks välja makstavat või välja maksmata jäävat rahasummat. Oleks võimalik väita, et piirang oleks põhjendatav ravikindlustusraha otstarbeka või teiste kindlustatute tervise kaitseks kasutamiseks. Solidaarsuspõhimõte, millel rajaneb ka ravikindlustussüsteem, tähendab, et ravikindlustuse tulud moodustuvad inimeste maksevõime alusel, hüvitiste saamine toimub aga vastavalt vajadusele. Solidaarsusprintsipi kohaselt jagatakse tulu ümber kõrgepalgaliste ja madalalpalgaliste, tulu teenivate ja tulu mitteteenivate ning haigete ja tervete kindlustatud isikute, lastega perekondade ja üksikute inimeste vahel, samuti maa- ja linnapiirkondade vahel.

Eelnevast tulenevalt ja arvestades ka, et RaKS § 60 lõike 1 punktis 6 sätestatud abinõu rikkus ravikindlustuse solidaarset iseloomu, leidis õiguskantsler, et abinõu polnud ravikindlustussüsteemi finantseerimise tagamiseks vajalik, samuti ei sobinud kokku süsteemi olemusega.

<sup>190</sup> RT I 2000, 102, 675; 2004, 89, 604.

Õiguskantsler leidis, et haigekassa eelarvet on võimalik tasakaalus hoida füüsilisest isikust ettevõtjat vähem kahjustaval viisil. Näiteks on võimalik seadusega ette näha tingimused, mida tuleb arvestada, enne kui füüsilisest isikust ettevõtja suhtes haigushüvitise saamise piirang rakendub.

(5) Arvestades asjaolu, et õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ajal valmistas Sotsiaalministeerium ette ravikindlustuse seaduse ja sellega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega kavandati muuhulgas tunnistada kehtetuks RaKS § 60 lõike 1 punkt 6, otsustas õiguskantsler mitte esitada Riigikogule ettepanekut vaidlusaluse sätte põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Nimetatud seaduseelnõu esitatigi Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule ning Riigikogu võttis 16. detsembril 2004 vastu ravikindlustuse seaduse ja Eesti Haigekassa seaduse muutmise seaduse<sup>191</sup>, millega tunnistati RaKS § 60 lõike 1 punkt 6 kehtetuks. Muudatus jõustus 1. jaanuaril 2005.

### 3. Mereteenistuse seaduse vastavus põhiseadusele ning Sotsiaalministeeriumi tegevuse seaduslikkus

*Asi nr 6-8/105*

(1) Eesti Laevaomanike Liit pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus kontrollida MTS § 28 lõike 5 vastavust põhiseadusele ning Sotsiaalministeeriumi tegevuse seaduslikkust ja hea halduse tava järgimist.

(2) MTS § 28 lg 5 sätestab: „Eestis registreeritud laeval tagatakse vältimatu arstiabi saamiseks tervishoiuasutuse ööpäevaringse riigikeelse raadiokonsultatsiooni võimalus. Tervishoiuasutuse raadiokonsultatsioonikeskuse asutab sotsiaalminister.“

Avaldaja leidis, et MTS § 28 lg 5 ei ole kooskõlas põhiseadusega ning Euroopa Nõukogu direktiivi 92/92/EMÜ<sup>192</sup> (edaspidi direktiiv) artikli 6 lõikega 1a, mille kohaselt liikmesriik peab võtma vajalikud meetmed, tagamaks, et nimetatakse üks või mitu keskust, kes annavad töötajatele raadio teel tasuta meditsiinalast nõu.

Avaldaja leidis, et Euroopa lepingu artikli 68 kohaselt kohustus Eesti Vabariik tagama oma seaduste kooskõla ühenduse õigusega. MTS § 28 lg 5 on vastu võetud tulenevalt Euroopa Nõukogu direktiivist 92/92/EMÜ, mis sätestab raadiokonsultatsiooni andmise tasuta. Avaldaja arvates on mereteenistuse seaduse viidatud sättest välja jäänud sõna „tasuta“.

Avaldaja leidis samuti, et Sotsiaalministeeriumi tegevus viidatud direktiivi nõuete siseriikliku õigusega kooskõlla viimisel ei ole kooskõlas seadustega ning Sotsiaalministeerium on rikkunud seadust ning hea halduse tava, sõlmides halduslepingu MTS § 28 lõike 5 rakendamiseks.

Sotsiaalministeerium sõlmis 24. mail 2002 halduslepingu AS Lääne-Tallinna Keskhaiglaga Eestis registreeritud laevadel ööpäevaringse riigikeelse raadiokonsultatsiooni andmise kohta. Sotsiaalministeeriumi ja AS Lääne-Tallinna Keskhaigla vahel sõlmitud halduslepingu punktist 3.1.5 nähtub, et haigla on kohustatud andma informatsiooni telefoninumbri, faksinumbri, e-posti aadressi ja mobiiltelefoni numbri kohta, mille kaudu on Eestis registreeritud laevadel võimalik raadiokonsultatsiooni saada.

Avaldaja leidis, et Sotsiaalministeerium on toiminud vastuolus nii mereteenistuse seaduse kui ka 2003. ja 2004. aasta riigieelarve seadustega, kui ta sõlmis MTS § 28 lõike 5 täitmiseks halduslepingu, mille kohaselt kaetakse konsulteerimisega seotud kulud, kuid mitte sidekulud laeva ja konsultatsioonikeskuse vahel ning antakse konsultatsiooni telefoni, faksi, e-posti ja mobiiltelefoni teel, mitte raadio teel.

<sup>191</sup> RT I 2004, 89, 614.

<sup>192</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.legaltext.ee/text/et/T50120.htm>.



Õiguskantsler pöördus kahel korral sotsiaalministri poole teabenõudega, milles palus esmalt selgitusi direktiivi ülevõtmise ja mereteenistuse seaduse rakendamise kohta ning teiseks Sotsiaalministeeriumi tegevusetuse kohta avaldaja pöördumistele vastamisel ning mereteenistuse seadusest tuleneva kohustuse täitmisel. Õiguskantsler oli sunnitud juhtima sotsiaalministri tähelepanu ÕKS § 35 lõikele 1, mille kohaselt on käsitatav õiguskantsleri tegevuse takistamisena teabe andmisest kõrvalehoidmine või teabe andmisest alusetu keeldumine. Sotsiaalminister ei vastanud õiguskantsleri teabenõudele rohkem kui kahe kuu jooksul. Õiguskantsler pöördus täiendava teabe saamiseks ka Riigikantselei poole, selleks et välja selgitada, mis põhjendusel oli Sotsiaalministeerium jätnud täitmata MTS § 28 lõike 5 teisest lausest tuleneva delegatsiooninormi. Samuti palus õiguskantsler normi rakendamise kohta selgitusi AS Lääne-Tallinna Keskaigla esindajalt.

(3) Kaasuse lahendamisel tuli leida vastus kahele küsimusele:

- 1) kas mereteenistuse seadus on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ja
- 2) kas Sotsiaalministeeriumi ja AS Lääne-Tallinna Keskaigla vahel sõlmitud haldusleping tagab piisavalt vältimatu arstiabi kättesaadavuse?

(4.1) Tulenevalt liitumislepingust<sup>193</sup> ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse<sup>194</sup> §-st 2 kohustub Eesti Vabariik oma seadused ühtlustama Euroopa Liidu õigusega, sh direktiivi 92/29/EMÜ artikli 6 lõike 1a nõuetega. Euroopa Liidu direktiivides sisalduvate eesmärkide saavutamiseks tuleb vastavas valdkonnas võtta vastu Eesti õigusakte.

Direktiivides sisalduvate eesmärkide saavutamiseks tuleb õiguslikult ja faktiliselt tagada isikute õiguste kaitse. Mereteenistuse seadus kui Eestis registreeritud laevadel töötavate isikute töösuhteid, töötervishoiu- ja tööohutusnõudeid ning ka sellistel laevadel tervishoiuteenuste osutamist reguleeriv eriseadus peab muuhulgas sätestama niisuguse õigusliku kaitse, mis võimaldab viidatud direktiivis ettenähtud eesmärgid saavutada.

Õiguskantsler, analüüsinud MTS § 28 lõikes 5 sätestatud koos sama paragrahvi teiste lõigete ning §-dega 29 ja 30 ning arvestades seejuures direktiivi 92/29/EMÜ eesmärki, milleks on laevadel töötavate isikute ohutuse tagamine ja nende tervise kaitse, leidis, et direktiivi eesmärgi saavutamine Eestis kehtestatud regulatsiooni arvestades on küsitav. Õiguskantsler võttis arvamuse kujundamisel arvesse ka Euroopa Komisjoni tööhõive ja sotsiaalküsimuste peadirektoraadi selgitusi direktiivi rakendamise kohta.

Direktiivi üldiseks eesmärgiks on laevadel töötavate isikute ohutuse tagamine ja nende tervise võimalikult maksimaalne kaitse. Direktiivi preambulast ja artiklist 6 tulenevalt tuleb laeval töötavate isikute tervise kaitse eesmärgil hädaolukorras parima abi saamiseks tagada vähemalt ühe neile raadio teel meditsiininõu andva keskuse olemasolu ja tasuta meditsiinialane nõustamine selle kaudu. Ühinedes Euroopa Komisjoni tööhõive ja sotsiaalküsimuste peadirektoraadi tõlgendusega, leidis õiguskantsler, et esmatähtis on meditsiinilise nõustamise kättesaadavus laeval töötava inimese jaoks. Inimesele peab olema hädaolukorras meditsiiniline abi kättesaadav tasuta ja see abi peab olema võimalikult kvaliteetne. Viimati nimetatud nõue tuleneb direktiivi artikli 6 lõikest 1b, mille kohaselt arstid, kes annavad raadio teel meditsiininõu, peavad saama eriväljaõppe, eelistatavalt laeval.

Kuigi Euroopa Komisjoni peadirektoraadi tõlgendusest direktiivi 92/92/EMÜ artikli 6 kohta nähtub, et direktiivis mainitud meditsiiniline nõustamine laevadelt raadio teel ei välista võimalust

<sup>193</sup> Lepingu Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu Liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga ratifitseerimise seadus (RT II 2004, 3, 8).

<sup>194</sup> RT I 2003, 29, 174.



kasutada radio kõrval muidki sidepidamisvahendeid (selgituses nimetatakse satelliitsidet ja videokonverentsi), on direktiivi eesmärgi saavutamiseks vaja siseriikliku regulatsiooni loomisel arvestada riigi võimalustega. Õiguskantsler leidis, et antud juhul tuleb eeskätt laevadel töötavate inimeste tervise kaitse vajadustest lähtuvalt hinnata, missugust sidepidamisvahendit on võimalik kasutada.

(4.2) PS § 28 lõike 1 esimene lause sätestab igäihe õiguse tervise kaitsele. Seega tuleneb viidatud sättest igäihe subjektiivne õigus saada teatud tingimustel abi tervise kaitseks. Õiguse tervise kaitsele kui sotsiaalse põhiõiguse sisustamisel on seadusandja diskretsiooniõigus lai, sest selle põhiõiguse tagamine sõltub selle suure kulukuse tõttu paljus riigi majanduslikest võimalustest. Sotsiaalsete põhiõiguste, sh õiguse tervise kaitsele realiseerimiseks on vajalik riigi rahaliste ressursside ümberjagamine ning -korraldamine. Seda seisukohta on tunnustanud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium<sup>195</sup> ning Riigikohtu halduskolleegium.<sup>196</sup> Viimati nimetatud lahendis asus kohus seisukohale, et õiguse tervise kaitsele kui sotsiaalse põhiõiguse täpsema mahu määrab muuhulgas kindlaks riigi majanduslik olukord ja et seadusandja pädevuses on täpsemalt määrata, milles väljendub igäihe õigus tervise kaitsele. Seadusandjal ei saa aga põhiõiguste kujundamisel olla piiramatut kaalutlusõigust. Ta ei tohi põhiõiguse kujundamisel jätta kaitse alt välja vastava põhiõiguse tuuma ega seada õiguse kasutamisele ebamõistlikke tingimusi.

Õigus tervise kaitsele hõlmab ka igäihe õigust menetlusele ja korraldusele. Igäihe subjektiivsele õigusele vastab riigi kohustus luua toimiv tervishoiusüsteem ja riiklik mehhanism tervishoiuteenuse osutamise ja selle kvaliteedi kontrollimiseks.

Seega peab laevadel töötavate isikute tervise kaitse olema tagatud võimalikult parimal viisil. MTS § 28 lõike 5 rakendamine kooskõlas põhiseaduse ja seadustega on sotsiaalministri kohustus.

Õiguskantsler leidis, et tulenevalt õigusriigi ja õiguskindluse, sh õigusselguse ja õiguspärase ootuse põhimõtetest peab riik nii õigustatud kui ka kohustatud isikutele andma võimaluse õigusaktiga tutvudes mõista, missugused õigused ja kohustused sellest tulenevad, samuti peab olema võimalik riigiorganite käitumist ette näha ja sellega arvestada. Õigusriigi ja õiguskindluse põhimõtted ning põhiõiguste kandjate kaitseõigused on kindlustatud põhiseadusega kooskõlas oleva, piisava ja selge regulatsiooni puhul. MTS § 28 ei sätesta piisavalt selgelt, mil viisil tagatakse vältimatu arstiabi ja kas selle teenuse eest tasumine toimub analoogselt tervishoiuteenuste korraldamise seaduses sätestatuga. Õiguskantsleri hinnangu kohaselt on vaja mereteenistuse seaduses täpsustada, kas nimetatud teenuse osutamise näol on tegemist tervishoiuteenuse osutamisega TTKS § 2 lõike 1 tähenduses.

Õiguskantsleri hinnangul võib jääda MTS § 28 lõikes 5 sätestatud õigus saada tervishoiuasutuse ööpäevaringset riigikeelset raadiokonsultatsiooni kasutades vältimatut arstiabi tagamata ebapiisava, selgusetu ja õiguskindlusetu regulatsiooni tõttu. Õiguskantsler leidis, et mereteenistuse seaduse rakendamine on ka õigusriigi ja õiguskindluse, sh õigusselguse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid ja PS § 28 lõikest 1 tulenevat tervise kaitse tagamise nõuet arvestades küsitav.

Avaldaja oli rõhu asetanud sidekulude tasumise kohustusele. MTS § 29 lg 1 näeb ette, et reeder või kapten korraldab merereisi ajal haigestunud või vigastatud laevapere liikmele meditsiiniabi andmist ja laevapere liikme ravi laeval või maal. MTS § 29 lg 2 sätestab, et laevapere liikmele merereisi ajal meditsiiniabi osutamisega seotud kulud ja laevapere liikme vajalikud ravikulud katab reeder. Seega võib väita, et meditsiiniabi osutamisega seotud kulud on kohustatud katma reeder. Mereteenistuse seadus ei näe ette erandeid vältimatu arstiabi kulude katmise osas. Kuna mereteenistuse seadus ega ka selle seaduse eelnõu menetlemist kajastav materjal ei selgita, mis kaalutlustel on riik pannud reederile meditsiiniabi osutamise seotud kulude katmise kohustuse, on sellise kohustuse panemine tulenevalt PS § 3 lõikest 1, §-dest 10 ja 11, samuti § 28 lõikest 1 küsitav.

<sup>195</sup> RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, RT III 2004, 5, 45.

<sup>196</sup> RKHKm 27.11.2003, nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349.

AS Lääne-Tallinna Keskhaigla esindaja kohaselt on riikide praktika raadiokonsultatsiooni kasutades antava vältimatu arstiabi rahastamise korralduse ja ulatuse osas erinev. Õiguskantsler leidis, et inimeste tervise kaitseks tehtavate kulutuste katmise kohustuse delegeerimine kolmandatele isikutele peab olema põhjendatud. Õiguskantsleri arvamuse kohaselt peab mereteenistuse seadusest piisava selgusega nähtuma, kes katab kõnealuse teenuse ja selle andmisega seotud kulud (sh sidekulud).

MTS § 28 lõike 5 esimeses lauses on seadusandja näinud Eestis registreeritud laeval töötavatele isikutele vältimatu arstiabi andmiseks ette tervishoiuasutuse ööpäevaringse riigikeelse raadikonsultatsiooni võimaluse. Sama lõike teise lause kohaselt on seadusandja delegeerinud sotsiaalministrile tervishoiuasutuse raadikonsultatsioonikeskuse asutamise kohustuse. Seega on seadusandja näinud laeval töötavate isikute tervise kaitse tagamiseks ette vältimatu arstiabi saamise ööpäevaringse raadikonsultatsioonikeskuse kaudu.

Nagu nähtus Riigikantsleist saadud teabest, ei olnud sotsiaalminister tervishoiuasutuse raadikonsultatsioonikeskust asutanud. Sotsiaalminister ei pidanud majanduslikult otstarbekaks asutada eraldi raadikonsultatsioonikeskust. Ülesande täitmiseks oli ministeerium sõlminud 24. mail 2002 halduslepingu AS Lääne-Tallinna Keskhaiglaga selle kohta, et nad annavad Eestis registreeritud laevadele tasuta ööpäevaringselt riigikeelset raadikonsultatsiooni. Seega: jättes täitmata MTS § 28 lõikest 5 tuleneva kohustuse asutada raadikonsultatsioonikeskust ja sõlmides selle asemel halduslepingu AS-ga Lääne-Tallinna Keskhaigla, on sotsiaalminister rikkunud seadust ning seadnud mereteenistuse seaduse rakendamisel ohtu ka PS § 28 lõikest 1 tuleneva laeval töötavate isikute tervise kaitse tagamise.

Õiguskantsleri hinnangul rikkus Sotsiaalministeerium AS Lääne-Tallinna Keskhaiglaga halduslepingut sõlmides HMS § 97 lõiget 1. Haldusmenetluse seaduse viidatud sätte kohaselt võib piiritlemata arvu juhtumite lahendamiseks sõlmida halduslepingu vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel. MTS § 28 lg 5 ei volita sotsiaalministrit sõlmima halduslepingut.

Lisaks on seadusandja MTS § 28 lõikes 5 sõnaselgelt näinud ette, et Eestis registreeritud laeval töötavatele isikutele võimaldatakse vältimatu arstiabi saamiseks tervishoiuasutuse ööpäevaringne riigikeelne raadikonsultatsioon. Sotsiaalministeeriumi ja AS Lääne-Tallinna Keskhaigla vahel sõlmitud halduslepingu punktist 3.1.5 aga nähtus, et haigla on kohustatud andma informatsiooni telefoninumbri, faksinumbri, e-posti aadressi ja mobiiltelefoni numbri kohta, mille kaudu on Eestis registreeritud laeval võimalik raadikonsultatsiooni saada. Seega on Sotsiaalministeerium rikkunud ka MTS § 28 lõikest 5 tulenevat kohustust.

Arvestades ka pöörduja avalduse lahendamise käigus ilmnenuid Sotsiaalministeeriumi ametnike tegevusetust, leidis õiguskantsler, et Sotsiaalministeerium ei järgi oma tegevuses hea halduse tava.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga sotsiaalministri poole mereteenistuse seaduse õiguselgemaks muutmise ja sama seaduse § 28 lõike 5 rakendamise põhiseaduslikkuse küsimuses. Ühtlasi juhtis õiguskantsler ministri tähelepanu vajadusele tegutseda head haldustava järgides.

Sotsiaalminister nõustus õiguskantsleri seisukohtadega ning lubas, et 2004. aasta teise poolde kavandatud mereteenistuse seaduse muutmise käigus analüüsitakse mereteenistuse seaduse rakendamise probleeme ja tehakse vajalikud muudatused laevapere liikmete töötervishoiu- ja tööhutusnõuete ning arstiabi osutamist puudutavas regulatsioonis. Ühtlasi kinnitas sotsiaalminister vajadust muuta mereteenistuse seadust nii, et Sotsiaalministeeriumil tekiks õiguslik alus sõlmida haldusleping tervishoiuteenuse osutajaga piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.

Sotsiaalministeerium valmistas ette töö- ja puhkeaja seaduse ning mereteenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega kõrvaldatakse õiguskantsleri märgukirjas esitatud puudused ja viiakse mereteenistuse seadus kooskõlla põhiseadusega. Eelnõuga korrastatakse laevapere liikme töötervishoiu- ja tööhutusnõuded ning sätestatakse sõnaselgelt vältimatu arstiabi saamise võimalus raadikonsultatsiooni kaudu. Ühtlasi täpsustatakse reederi kohustusi töötervishoiu ja tööhutuse nõuete tagamisel.

#### 4. Ida-Viru maavanema ja Vaivara Vallavolikogu tegevuse õiguspärasus üldarstiabi kättesaadavuse tagamisel

*Asi nr 9-4/442*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles palus kontrollida, kas asjaolu, et Vaivara valla territooriumil suleti üldarstiabi osutaja tegevuskoht, tagab üldarstiabi kättesaadavuse nõutud tasemel.

(2) Üldarstiabi osutav äriühing (perearstikeskus) oli sunnitud 2003. aasta sügisel lõpetama arstiabi osutamise Vaivara valla Sinimäe alevikus. Perearstikeskus väitis, et rahapuudusel ei olnud võimalik täita Ida-Viru maavanema ja Virumaa Tervisekaitsetalituse ettekirjutusi ruumide ja sisseseade nõuetega vastavusse viimise kohta.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et seoses üldarstiabi osutaja tegevuskoha sulgemisega tema elukohas, ei ole üldarstiabi endistel tingimustel enam kättesaadav, vaid selle kättesaadavus on halvenenud. Üldarstiabi saamiseks oli avaldaja sunnitud tegema suuri lisakulutusi: üldarstiabi, sh lihtsamate raviprotseduuride saamiseks tuli sõita oma kulul Sillamäele või Narva või maksta üldarstiabi osutaja koduvisiidi eest 50 krooni, samas vajas avaldaja oma terviseseisundi tõttu sagedast abi.

Õiguskantsler nõudis oma seisukoha kujundamiseks selgitust Vaivara vallavanemalt, Ida-Viru maavanemalt ja sotsiaalministrilt. Vaivara vallavanem ja Ida-Viru maavanem selgitasid kujunenud olukorra põhjuseid ning väitsid, et üldarstiabi kättesaadavus tagatakse üldarstiabi osutajaga sõlmitud kokkuleppe kohaselt koduvisiitidega ning vajadusel korraldab Vaivara Vallavalitsus eakatele ja teistele abivajajatele valla kulul transpordi. Sotsiaalminister asus seisukohale, et maavanem peab üldarstiabi osutaja (perearsti) teeninduspiirkonna määramisel muuhulgas arvestama perearsti tegevuskoha lähedust teenindatavate inimeste elupaigale ning teeninduspiirkonda määrates lähtub maavanem sellest, et üldarstiabi oleks kättesaadav piirkonna kõigile elanikele. Samas peab aga perearsti tegevuskoht vastama sotsiaalministri määrusega kehtestatud nõuetele ruumide, sisseseade ja aparatuuri osas.<sup>197</sup>

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas üldarstiabi kättesaadavuse tagamisel on Ida-Viru maavanem ja Vaivara Vallavolikogu tegutsenud kooskõlas seadusega.

(4.1) Esmalt tuli selgitada Ida-Viru maavanema tegevuse vastavust seadustele ja põhiseadusele.

Isiku avaldusest nähtus, et peamisteks üldarstiabi kättesaadavust halvendavateks põhjusteks olid perearsti tegevuskoha kaugus ja avaldaja võimalused, mistõttu oli avaldaja sunnitud üldarstiabi saamiseks arvestama ühistranspordiga ja tegema arvestatavaid lisakulutusi (bussisõidu ja koduvisiidi kulud). Ühtlasi selgus, et lubatud transporti kohaliku omavalitsuse kulul ei toimunud.

PS § 28 lg 1 sätestab, et igapähe on õigus tervise kaitsele. Selles sättes on väljendatud igapähe subjektiivne õigus.<sup>198</sup> Igapähe subjektiivsele õigusele vastab riigi kohustus luua toimiv tervishoiusüsteem ja riiklik mehhanism selle kvaliteedi kontrollimiseks. Õigus tervise kaitsele ei ole absoluutne. Rahvusvaheliselt on tunnustatud, et sotsiaalsete õiguste, sh õiguse tervisele tagamine sõltub otseselt riigi rahalistest vahenditest – riigilt ei saa nõuda rohkem, kui tal on võimalik pakkuda. Terviseõiguse realiseerimiseks on vajalik riigi rahaliste ressursside ümberjagamine ning -korraldamine.<sup>199</sup> PS § 28 ei sätesta, millisel

<sup>197</sup> Sotsiaalministri 29.11.2001 määrus nr 116 „Nõuded perearsti tegevuskoha ruumidele, sisseseadele ja aparatuurile“ (RTL 2001, 130, 1886).

<sup>198</sup> Niisugust seisukohta on väljendanud ka RKHKo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349. Osutatud lahendis märgitakse, et PS § 28 lõikes 1 on otsesõnu väljendatud põhiõiguse adressaadi subjektiivne õigus ja PS § 15 lõike 1 kohaselt peab olema tagatud selle kohtulik kaitse.

<sup>199</sup> Vrd RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, RT III 2004, 5, 45; RKHKo 10.11.2003, nr 3-3-1-65-03, RT III 2003, 34, 349.

viisil ja mil määral peab õigus tervisele olema tagatud. Seega on seadusandja pädevuses täpsemalt määrata, milles väljendub igäühe õigus tervisele, kuid seadusandja ei tohi põhiõiguse kujundamisel jätta kaitse alt välja põhiõiguse tuuma ega piiritleda selle õiguse kasutamist ebamõistlike kriteeriumidega.

PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega kohustab põhiseaduse viidatud norm nii seadusandlikku kui ka täidesaatvat võimu, samuti kohalikke omavalitsusi põhiõigusi tagama. Nagu öeldud, tuleneb PS § 28 lõikest 1 igäühe õigus tervisele, mida on võimalik muuhulgas tagada riigi, sh nii seadusandliku kui ka täidesaatva võimu aktiivse tegevusega ning sellega, et põhiõiguse realiseerimine ei muutuks võimatuks või ei oleks raskendatud piisavate menetlusnormide puudumise või ebapiisava menetluse tõttu. Seadusandliku võimu kohustuseks PS § 28 lõike 1 ja § 14 koosmõjus on tagada muuhulgas tervishoiusüsteemi ühe osa – üldarstiabi – kättesaadavus õiguslike lahenduste abil.

Selleks et tagada isikute põhiõiguste kaitse, peab riik õigusaktides sätestama vajalikud õiguslikud lahendused ning jälgima õigusaktide täitmist. Põhiseadus ei välista põhiõiguste kaitset riigi ülesannete üleandmist eraõiguslikele isikutele. Kuid riik peab tagama, et see ei kahjustaks olulisel määral isikute põhiõigusi. Selle põhimõtte kohaselt peab avalike ülesannete üleandmisel eraõiguslikele isikutele tagama, et ülesanne täidetakse nõuetekohaselt ja et ülesande täitmise lõpetamisel ei tekiks olukorda, kus ülesannet mõnes piirkonnas vajalikus ulatuses enam ei täideta. Siinjuures on oluline märkida, et põhiseadusest tuleneb üldjuhul nõue, et sotsiaalsete õiguste puhul tuleb arvestada õiguspärase ootuse põhimõttega, mis tähendab, et põhimõtteliselt on igäühel õigus eeldada, et saadud hüved ei vähene.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt korraldab ja kontrollib üldarstiabi kättesaadavust maavanem.<sup>200</sup> Maavanema kohustuseks on nimetatud seaduses sätestatud eesmärgi ja korda järgides tagada üldarstiabi kättesaadavus. Maavanema pädevuses on kinnitada perearsti nimistu (arvestades perearsti juurde registreerunud isikute nimekirja) ja määrata teeninduspiirkond. Maavanem peab suutma nimistu kinnitamisel ja teeninduspiirkonna määramisel hinnata, kas nimistusse kuuluvatel inimestel, aga ka kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil ajutiselt viibida võivatel inimestel on tegelikult võimalik kehtestatud tingimustel üldarstiabi saada.

Käsitletaval juhul oli tekkinud olukord, kus üldarstiabi kättesaadavus Vaivara valla elanikele halvenes ning ei üldarstiabi osutaja, maavanem ega ka kohalik omavalitsus ei leidnud võimalust tagada üldarstiabi kättesaadavus Vaivara valla elanikele nende elukohas. Ka tervishoiuteenuste korraldamise seadus ei sätesta üldarstiabi osutaja, maavanema või kohaliku omavalitsuse konkreetset kohustust tagada üldarstiabi kättesaadavus nimistusse kuuluvate inimeste elukohast või muudest olulistest asjaoludest lähtudes. Vaid sotsiaalministri 29. novembri 2001. a määruse nr 113 „Perearsti nimistu piirsuurus, perearsti nimistu moodustamise, muutmise ja võrdlemise alused ja kord“<sup>201</sup> § 2 näeb ette võimaluse, et maavanem lubab kooskõlastatult Eesti Haigekassaga nimistu ettenähtud suurusest (1600±400 inimest) kõrvalekaldeid sõltuvalt piirkonna eripäradest. Seega võib maavanem piirkonna eripära arvestades oma korraldusega kinnitada mõnes piirkonnas üldarstiabi kättesaadavuse tagamiseks väiksema või suurema perearsti nimistu. Kuid sel juhul on vaja tagada ka üldarstiabi osutamiseks nõuetekohane tegevuskoht. See kohustus lasub üldarstiabi osutajal. Üldarstiabi osutaja on omakorda sunnitud arvestama oma rahaliste võimalustega.

PS § 28 lõike 1 kohaselt koosmõjus §-ga 14 on üldarstiabi kättesaadavuse tagamine täidesaatva võimu kohustus. Siinjuures olgu eraldi märgitud, et riik ei tohi vabastada ennast kohustusest järgida põhiõigusi eraõigusesse põgenemise teel. Põhiseadusega konstitueeritud riigil ei ole õigust meelevaldsele käitumisele üheski valdkonnas ning seetõttu peab kogu avalik võim alati kõigepealt järgima põhiõigusi. Avalik võim ei saa põhiõigustega seotusest vabaneda ei eraõiguslike

<sup>200</sup> Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 8 lg 4, § 9; §-d 34–38; § 58, §-d 60–62.

<sup>201</sup> RTL 2001, 130, 1883.

tegutsemisvormide kaudu ega ka avaliku võimu funktsioone eraõiguslikele isikutele delegeerides. Täitevvoim on seejuures seotud nii põhiseaduse kui ka seadustega.<sup>202</sup>

Õiguskantsler leidis, et kuna tervishoiuteenuste korraldamise seadus paneb maavanemale üldarstiabi korraldamise ja järelevalve kohustuse, on maavanem kõigi tema käsutuses olevate seaduslike vahenditega kohustatud üldarstiabi kättesaadavuse tagama. Antud juhtumi puhul lisandus maavanema kohustusele tagada üldarstiabi kättesaadavus veel asjaolu, et maavanem pidi juba perearstiabi süsteemi käivitumisel teadlik olema Vaivara vallas asuva üldarstiabi osutaja tegevuskoha seisukorrast. Need ruumid, kus üldarstiabi osutati, kuulusid vallale. Antud juhul oli Ida-Viru maavanem juba 2002. aasta alguses teadlik, et üldarstiabi osutaja ruumid, sisseseade ja aparatuur ei vasta kehtestatud nõuetele. Ka võib eeldada, et maavanem on teadlik maakonnas asuvate valdade ja linnade majanduslikust ja elanikkonna sotsiaalsest olukorrast, mistõttu võiks maavanemalt oodata üldarstiabi kättesaadavuse tagamise eesmärgil ettenägevat ja planeeritud tegevust. Kui maavanem esmakordselt tegi perearstikeskuse Vaivara valla Sinimäe aleviku tegevuskohas järelevalvet ning sai teadlikuks olukorrast, võinuks ta leida võimalusi, et üldarstiabi kättesaadavus ei halveneks.

Maavanem pidi tulenevalt oma kohustustest teadlik olema ka üldarstiabi osutajate olukorrast ning nende võimalustest investeerida tegevuskoha ruumidesse, aparatuuri ja sisseseadesse. Maavanema ettekirjutustest perearstidele nähtus, et maavanem pidas oluliseks kõnealuses tegevuskohas üldarstiabi osutaja tegevuse jätkamist, kuid olemasolevale materjalile tuginedes võis väita, et Ida-Viru maavanem ei teinud piisavaid pingutusi tekkinud olukorra lahendamiseks kõiki osapooli rahuldaval moel.

(4.2) Seejärel tuli selgitada, kas Vaivara Vallavolikogu on toiminud kooskõlas seaduste ja põhiseadusega ning kas vallal oli võimalusi tagada elanikele üldarstiabi kättesaadavus endistel tingimustel.

Kohalikud omavalitsused on põhiõigustega seotud nii siis, kui nad täidavad riiklike kohustusi PS § 154 lõike 2 mõttes, kui ka siis, kui nad vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad iseseisvalt kohaliku elu küsimusi. Vastavalt PS §-le 14 on kohalikud omavalitsused kohustatud tagama põhiõigusi, sh põhiõigust tervisele.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) §-st 3 tulenevalt rajaneb kohalik omavalitsus järgmistel põhimõtetel:

- 1) kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine;
- 2) igapäevase seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas;
- 3) seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- 4) valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
- 5) vastutus oma ülesannete täitmise eest;
- 6) tegevuse avalikkus;
- 7) avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

KOKS § 6 lõigete 1 ja 2 järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Kohaliku omavalitsusüksuse ülesandeks on veel korraldada oma vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus ei näe kohalikule omavalitsusele ette sõnaselget kohustust korraldada üldarstiabi kättesaadavust, ometi sätestab TTKS § 53, et valla- või linnaelarvest

<sup>202</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-dele 13 ja 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 124–133.

rahastatakse tervishoiuteenuse osutamist ja muid tervishoiukulusid valla- või linnavolikogu otsuse alusel.

Õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi välistab kohaliku elu küsimuste ammendava loetelu seaduses. Kohalikul omavalitsusel peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta. Seetõttu peab kohalikule omavalitsusele jääma õigus otsustada, missuguses ulatuses kohalik omavalitsus oma elanike üldarstiabi kättesaadavusele kaasa aitab. Küsimuste kohaliku omavalitsuse tasandil lahendamise võimalikkus sõltub sellest, kas otsustest, mis puudutavad vaid selle kohaliku omavalitsuse territooriumi ja selle kogukonda, piisab püstitatud eesmärgi saavutamiseks ning kas küsimuse lahendamiseks on küllaldaselt ressursse. Küsimus on tõhususe ja mõjususe nõuet silmas pidades otstarbekas lahendada kohaliku omavalitsuse otsuse alusel, kui lahendus sõltub kohalikest oludest.

Tervishoiu korraldamise küsimus on kaheldamatult eeskätt riigielu küsimus. Kuid seadusandja on kohalikule omavalitsusele näinud ette tervishoiuteenuse osutamise rahastamise ja tervishoiukulude katmise võimaluse. Õiguskantsler leidis, et vaatamata asjaolule, et kohaliku omavalitsuse kohustusi üldarstiabi kättesaadavuse tagamisel ei ole piisavas ulatuses reguleeritud, ei saa see takistada kohalikul omavalitsusel muuhulgas oma elanikele üldarstiabi parema kättesaadavuse tagamist.

Õiguskantsler leidis, et üldarstiabi kättesaadavuse tagamist tuleb vaadelda kui ühte olulisemat osa sotsiaalsete põhiõiguste tagamise süsteemis. Seetõttu leidis õiguskantsler, et tulenevalt põhiseadusest ja kohaliku omavalitsuse toimimise eelnimetatud põhimõtetest (põhiõiguste kaitse, iseseisev kohaliku elu küsimuste otsustamine, kogukonna liikmete ühiselu ja ühised huvid, igäihe seaduslike õiguste ja vabaduste tagamine jt) on kohalikul omavalitsusel kohustus oma võimaluste piires ka üldarstiabi kättesaadavuse tagamisele kaasa aidata.

Kõnealusel juhul selgus, et Vaivara Vallavalitsus on valmis vajadusel transportima valla eakad elanikud perearsti vastuvõtule teistes kohaliku omavalitsuse üksustes asuvatesse perearstikeskustesse. Avaldaja selgitustest selgus aga, et tegelikult sellist transport ei toimunud.

Ka õiguskantsleri hinnangul ei pruugi niisugune toetamise viis olla otstarbekas ja tõhus üldarstiabi tegeliku kättesaadavuse tagamisel. Vahemaa kohalike omavalitsusüksuste vahel võib ühistranspordi liikumissagedust arvestades olla takistuseks näiteks ka väikelaste emadele ja teistele elanikele. Ühtlasi ei selgunud Vaivara Vallavalitsuse antud teabest, mis tingimustel ja missuguse korra kohaselt transport kättesaadav on. Ei selgunud, keda täpsemalt, kui sagedasti ja kui pika aja vältel kohalik omavalitsus on valmis perearsti juurde transportima. Õiguskantsler leidis, et kohalik omavalitsus on kohustatud oma elanike elamistingimusi ja kohalikke olusid tundes tagama, et sotsiaalsete õiguste, sh õiguse tervisele kättesaadavus oleks inimestele neilt ülemääraseid pingutusi nõudmata tagatud. Õiguskantsler leidis, et kui inimene peab oma tervise kaitse eesmärgil üldarstiabi saamiseks tegema ülemääraseid pingutusi, on põhiseaduse ja seaduste kohane tervise kaitse tagamata. Õiguskantsler leidis, et kohalikul omavalitsusel on tulenevalt põhiseadusest, kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ja tervishoiuteenuste korraldamise seadusest kohustus tagada üldarstiabi kättesaadavus oma võimaluste piires.

(5) Õiguskantsler pöördus 6. detsembril 2004 Ida-Viru maavanema poole märgukirjaga, juhtis tema tähelepanu eelkirjeldatud probleemile ning palus ühe kuu jooksul selgitada, missuguseid konkreetseid samme on maavanem astunud või kavatses astuda üldarstiabi kättesaadavuse tagamiseks. Ida-Viru maavanem palus 5. jaanuaril 2005 pikendada õiguskantsleri märgukirjale vastamise tähtaega ühe kuu võrra. 17. märtsi 2005. a seisuga ei ole Ida-Viru maavanem õiguskantslerile oma seisukohti edastanud ega palunud ka täiendavalt vastamise tähtaega pikendada.

Samuti pöördus õiguskantsler 6. detsembril 2004 Vaivara Vallavolikogu esimehe poole, sest just vallavolikogu pädevuses on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt ülalnimetatud küsimuste otsustamine, ning juhtis selle tähelepanu



kirjeldatud probleemile. Õiguskantsler palus Vaivara Vallavolikogu esimehel ühe kuu jooksul anda selgitusi, kas ja missuguseid meetmeid on võetud üldarstiabi kättesaadavuse tagamiseks. 28. jaanuaril 2005 saabus õiguskantslerile vastus, milles selgitatakse, et Vaivara Vallavalitsus võimaldab abivajajatele tasuta transporti perearstikeskuse külastamiseks. Ühtlasi lubas Vaivara Vallavolikogu esimees kohalikus ajalehes teavitada elanikke, millised võimalused on üldarstiabi saamiseks ja transporti kasutamiseks ning missugust abi selleks Vaivara vald osutab. Vaivara Vallavolikogu esimees selgitas ka, et on tehtud pingutusi perearsti tegevuskohtade majandamiskulude katmiseks ja perearstidele on antud ruume tasuta kasutada. Vaivara valla arengukavas on ette nähtud arstiabi osutajate tegevuskohtade majandamiskulude katmine ning Vaivara Vallavolikogu sotsiaal- ja hariduskomisjoni ettepanekul analüüsib Vaivara Vallavalitsus võimalusi suletud üldarstiabi osutaja tegevuskoha vastavusse viimiseks kehtestatud nõuetega.

## 5. Tervishoiuteenuse osutamise turvatöötaja kaasamise seaduslikkus

*Asi nr 7-4/1119*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida, kas tervishoiuteenuse osutajate praktika kaasata tervishoiuteenuse osutamise eraõiguslikke turvafirmasid või muid jõustruktuure on kooskõlas seadusega.

(2) Avaldaja perekonnaliige viidi tahtest olenematu psühhiaatrilise abi korras psühhiaatrikliinikusse ravile. Pärast psühhiaatrikliiniku vastuvõtuosakonnas kliiniku töötajate ja turvafirma töötajate poolt toimunud ohjeldamist perekonnaliige suri.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et tervishoiuteenuse osutajate praktika kaasata tervishoiuteenuse osutamise eraõiguslikke jõustruktuure rikub patsientide põhiõigusi ja on vastuolus patsiendi õiguspärase ootusega saada ravi sellekohase tegevusloaga tervishoiuteenuse osutajalt.

Õiguskantsler nõudis turvafirma töötajate tervishoiuteenuse osutamise kaasamise õiguspärasuse kohta selgitusi sotsiaalministrilt ning pöördus Tervishoiuameti peadirektori poole, saamaks selgitusi, kas tervishoiuteenuse osutajate üle on teostatud järelevalvet turvafirma töötajate kaasamise küsimuses ning missugused on olnud järelevalve tulemused.

Sotsiaalminister selgitas oma vastuses, et ohjeldusmeetmete rakendamine ei ole tervishoiuteenuse osutamine, vaid sellel on tervishoiuteenusega toetav seos. Ka üheaegne ohjeldusmeetme rakendamine ja tervishoiuteenuse osutamine ei muuda ohjeldusmeetmet tervishoiuteenuseks. Ühtlasi teavitas sotsiaalminister õiguskantslerit plaanist asuda välja töötama psühhiaatrilise abi seaduse uut redaktsiooni.

Tervishoiuameti vastuses asuti seisukohale, et menetluse aluseks oleva juhtumi puhul toimus kaks teineteisega läbipõimunud sarnase eesmärgiga tegevust samal ajal. Tervishoiuamet märkis, et mitmed haiglad on sõlminud turvafirmadega lepingu, mille üldiseks eesmärgiks on korra tagamine, kuid turvatöötajad sekkuvad ka olukorras, kus ravialune on kaotanud kontrolli oma füüsilise tegevuse üle. Tervishoiuamet leidis, et turvatöötajate sekkumist reguleerib turvaseadus<sup>203</sup> (edaspidi TurvaS) ja teenuse osutamiseks sõlmitud leping.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas eraturvafirmade töötajate kaasamine tervishoiuteenuse osutamise tervishoiuteenuse osutajate poolt on õiguspärane.

(4) Tervishoiuteenuste osutamist reguleeriva üldseaduse – tervishoiuteenuste korraldamise seaduse – § 2 lõike 1 järgi on tervishoiuteenus tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgituse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi,

<sup>203</sup> RT I 2003, 68, 461.



hoida ära tema terviseseisundi halvenemine või haiguse ägenemine ning taastada tervis. Seega saab tervishoiuteenus mõistet avada üksnes juhul, kui on teada, kes on seaduse mõttes tervishoiutöötaja. TTKS § 3 lõike 1 järgi on tervishoiutöötaja arst, hambaarst, õde ja ämmaemand, kui nad on registreeritud Tervishoiuametis. Järelikult on tervishoiuteenus Tervishoiuametis registreeritud arsti, hambaarsti, õe ja ämmaemanda tegevus haiguse, vigastuse või mürgituse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema terviseseisundi halvenemine või haiguse ägenemine ning taastada tervis.

Psühhiaatrilise abi osutamist reguleerib lisaks viidatud üldseadusele ka eriseadus: psühhiaatrilise abi seadus. PsAS § 2 punkti 2 kohaselt on psühhiaatriline abi psüühikahäirete diagnostika, psüühikahäirega isiku ravi ja taastusabi ning psüühikahäireid ennetav tegevus. Psühhiaatrilise abi osutajateks on aga PsAS § 6 lõike 2 järgi sellekohase tegevusloaga raviautused, arstid ja muud spetsialistid.

Võrreldes tervishoiuteenus mõistet mõlemas seaduses, on psühhiaatrilise abi seadusest tulenev psühhiaatrilise abi mõiste tervishoiuteenus korraldamise seaduses sätestatud tervishoiuteenus mõistest laiem, hõlmates ka muude spetsialistide tegevust. Sellest tulenevalt saab psühhiaatrilise abi osutamisel käsitada tervishoiuteenusena üksnes tervishoiutöötaja tegevust, s.t muu psühhiaatrilise abi raames osutatav ja tervishoiuteenus osutamist toetav tegevus pole iseseisvaks tervishoiuteenus ning seetõttu ei kohaldata vastavale tegevusele ka tervishoiuteenus osutamisele kohustuslikke nõudeid.

PsAS § 14 lõike 1 järgi rakendatakse ohjeldusmeetmeid psüühikahäirega isiku suhtes, kui isik võetakse tema enda või tema seadusliku esindaja nõusolekuta vältimatu psühhiaatrilise abi korras ravile haigla psühhiaatriosakonda või jätkatakse ravi tema tahtest olenemata ainult järgmiste asjaolude koos esinemise korral:

- 1) isikul on raske psüühikahäire, mis piirab tema võimet oma käitumisest aru saada või seda juhtida;
- 2) haiglaravita jätmisel ohustab isik psüühikahäire tõttu iseenda või teiste elu, tervist või julgeolekut;
- 3) muu psühhiaatriline abi ei ole küllaldane, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ja muud vahendid ohu kõrvaldamiseks ei ole osutunud küllaldaseks.

Seega rakendatakse ohjeldusmeetmeid juhul, kui on oht, et isik vigastab ennast või teisi, ning järelikult on ohjeldusmeetme rakendamise eesmärgiks tagada isiku enda ja teiste isikute julgeolek ning teha võimalikuks isikule psühhiaatrilise ravi osutamine. PsAS § 14 lõike 2 kohaselt kasutatakse ohjeldusmeetmena eraldamist, mis on isiku eralduspalatisse paigutamine ning seal meditsiinitöötaja<sup>204</sup> järelevalve all kinnipidamine, ja fikseerimist, milleks on eralduspalatis ja meditsiinitöötaja järelevalve all mehaaniliste vahendite (rihmad, eririietus) kasutamine isiku tegutsemisvabaduse piiramiseks. Tulenevalt PsAS § 14 lõikest 3 rakendatakse eespool nimetatud ohjeldusmeetmeid arsti otsusel, mis vormistatakse koos põhjendusega ravidokumentides, ja nende rakendamine lõpetatakse kohe ohu möödumisel.

Õiguskantsler leidis, et ohjeldusmeetme rakendamine pole iseseisev tervishoiuteenus, ja seda alljärgnevatel põhjustel.

Esiteks on tervishoiuteenus tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgituse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema terviseseisundi halvenemine või haiguse ägenemine ning taastada tervis. Seega nähtuvalt tervishoiuteenus mõistest on tervishoiuteenus üksnes konkreetse isiku tervise huvides osutatav teenus, mistõttu pole tervishoiuteenus tegevus teiste isikute julgeoleku tagamiseks, nagu see on sätestatud PsAS § 14 lõike 1 punktides 2 ja 3.

<sup>204</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu § 50 punktiga 5 soovitakse asendada „meditsiinitöötaja“ mõistega „tervishoiutöötaja“. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu seisuga 25. veebruar 2004, nr 273 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

Teiseks saab tervishoiuteenust osutada üksnes tervishoiutöötaja. PsAS § 14 lõike 2 kohaselt rakendatakse aga ohjeldusmeetmeid tervishoiutöötaja järelevalve all. Seega ei pea seaduse kohaselt ohjeldusmeetme otsesel rakendajal olema tervishoiutöötaja kvalifikatsiooni. Vastavat tõlgendust toetab ka politseiseaduse (edaspidi PolS) § 15<sup>5</sup>, milles pole täpsustatud, et ohjeldusmeetme rakendajaks peaks olema tervishoiutöötaja. Järelikult võib ohjeldusmeetmet rakendada ka politseinik. Kuna politseiametniku eriala õppekavas<sup>205</sup> on ette nähtud esmaabikursuse läbimine, tuleks eeldada, et ohjeldusmeetme otsene rakendaja haiglas on samuti vastava kursuse läbinud. Seega võib PsAS § 14 lõikest 2 pigem järeldada, et tervishoiutöötaja funktsiooniks ohjeldusmeetme kohaldamisel on selgitada välja isiku vajadus tervishoiuteenuse järele ning võime seda vastu võtta. Näiteks juhul, kui isik on eralduspalatis, võib tal tekkida selline terviseseisund, mille puhul peab tervishoiutöötaja hindama, kas isiku psüühilist seisundit arvestades on konkreetse ravimi manustamine isikule mõne meditsiiniseadme abil võimalik.

Siinjuures asjaolu, et tulenevalt PsAS § 14 lõikest 3 rakendatakse ohjeldusmeetmeid arsti otsusel, mis vormistatakse koos põhjendusega ravidokumentides, ja nende rakendamine lõpetatakse kohe ohu möödumisel, ei ole ohjeldusmeetmete tervishoiuteenuseks liigitamise seisukohalt oluline. Analoogiline regulatsioon on ka PolS § 15<sup>5</sup> lõikes 3, mille kohaselt tehakse protokollu kanne, kus näidatakse ära ohjeldusmeetme kasutamise põhjus, valitud ohjeldusmeetme ja selle kasutamise kestus. Protokollu teeb sellisel juhul kande politseinik, kes ohjeldusmeetmet kohaldas. Järelikult on seadusandja leidnud, et kuna raviasutuses koostab dokumendid arst, peaks tema ka ohjeldusmeetme rakendamise fikseerima. Arsti otsus on seega käsitatav otsusena, millega arst annab korralduse muule spetsialistile tervishoiuteenuse osutamist toetava tegevuse teostamiseks. Näiteks võib arst anda muule spetsialistile korralduse, et viimane transpordiks patsiendi ühest ruumist teise, märkides ravidokumentidesse põhjuse isiku ümberpaigutamise kohta, kuid see ei tähenda veel seda, et transportimine ise oleks tervishoiuteenus tervishoiuteenuste korraldamise seaduse mõttes.

Kolmandaks ei näe ohjeldusmeetmeid tervishoiuteenusena ka Vabariigi Valitsuse 17. jaanuari 2005. a määruse nr 3 „Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelu“<sup>206</sup> § 29, millega kehtestatakse psühhiaatriliste uuringute ja protseduuride piirhinnad. Kuna selles loetelus ei ole nimetatud ohjeldusmeetmeid, leidis õiguskantsler, et nii seadusandja kui ka täitevvõim on asunud seisukohale, et ohjeldusmeetmed ei kuulu tervishoiuteenuste hulka. Seega saab ohjeldusmeetmete rakendamine olla üksnes tervishoiuteenuse osutamist toetav tegevus.

Kuna ohjeldusmeetmete rakendamine ei ole tervishoiuteenus, vaid tervishoiuteenuse osutamist toetav tegevus, leidis õiguskantsler, et on võimalik, et ohjeldusmeetmete rakendajaks võivad olla muud spetsialistid PsAS § 6 lõike 2 tähenduses juhul, kui ohjeldusmeetmeid rakendatakse kooskõlas PsAS §-ga 14. Samas leidis õiguskantsler, et tulenevalt ohjeldusmeetme rakendamise iseloomust ning eespool toodud võrdlusest politseiseadusega, peab ohjeldusmeetme vahetu kohaldaja olema läbinud esmaabikursuse, s.t omama algteadmisi meditsiinist. Seega võib ohjeldusmeetme vahetuks kohaldajaks olla iga raviasutuses töötav isik, kes on teatud meditsiinilise teadmisega.

Turvutöötaja tervishoiuteenuse osutamise protsessi kaasamise, sh ohjeldusmeetmete rakendamisele kaasamise küsimuses leidis õiguskantsler, et see pole õiguspärane tulenevalt turvaseaduses sätestatud nõuetest turvatöötaja tegevusele, turvateenuse ning psühhiaatrilise abi iseloomust. Turvateenus on vastavalt TurvaS § 4 lõike 1 punktidele 1–6 turvakonsultatsioon, vallas- või kinnisvara valve ja kaitse, isikukaitse, korra tagamine üritusel või valveobjekttil, juhtimiskeskuse pidamine, valveseadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine. Arvestades turvateenuse eri liikide sisu (nt mehitatud valve on turvaülesannet täitva isiku tegevus valveobjekti puutumatus tagamiseks), võib väita, et tegemist on teenusega, millega toetatakse isiku põhitegevust sellesse sekkumata. Sellest tulenevalt on seadusandja kehtestanud TurvaS §-s 32 ammendavalt turvatöötaja õigused turvateenuse osutamisel. Seal nimetatud õigused võimaldavad turvatöötajal tõhusalt täita turvateenuse osutamise lepingust

<sup>205</sup> Politseiametniku eriala õppekava, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pol.ee/?id=4978> (25.08.2004).

<sup>206</sup> RT I 2005, 4, 13.

tulenevaid ülesandeid teise poole põhifunktsiooni täitmisesse sekkumata.

Psühhiaatrikliiniku põhifunktsioon on osutada ambulatoorset ja statsionaarset psühhiaatrilist abi ning selle abi osutamise seotud tervishoiuteenuseid. Turvatöötajad võivad psühhiaatrikliinikus osutada vallas- või kinnisvara valve ja kaitse ning isikukaitse teenust. Seejuures on oluline tähele panna, et TurvaS § 8 lõike 1 kohaselt võib turvateenusena osutada vahetut ihukaitset (isiku kaitsmine ründe või muu ohu eest tema elu-, töö- või viibimiskohas) isiku soovil ja tema kirjalikul nõusolekul selliste meetmete rakendamise kohta, mis tagavad isiku enda või muu isiku turvalisuse. Seega on lubatud sõlmida turvateenuse osutamise lepingut ka kolmandate isikute kaitseks. Käesoleva kaasuse puhul on järelikult psühhiaatrikliinikul õigus sõlmida turvateenuse osutamise leping ka patsientide ning personali turvalisuse kaitseks. Lepingust tulenevalt on aga turvateenuse osutajal õigus teha toiminguid, millega ta ei sekku põhifunktsiooni täitmisega. Kuna psühhiaatrikliiniku põhifunktsiooniks on psühhiaatrilise abi andmine, mis tähendab nii tervishoiuteenuse osutamist kui ka tervishoiuteenuse osutamise seotud tegevust (ohjeldusmeetmete rakendamine, isikute transport ühest palatist teise, hooldus jne), ei tohi turvatöötaja psühhiaatrilise abi andmisega sekkuda. Sellest tulenevalt ei ole turvatöötajal õigus osutada abi isiku suhtes ohjeldusmeetmete rakendamisel ka juhul, kui isik ründab teisi patsiente või personali. Isiku ohjeldamiseks on õigustatud üksnes psühhiaatrikliiniku personal. Turvatöötaja võib võtta meetmeid tarvitusele üksnes juhul, kui see ei ole psühhiaatrilise abi osutamise seotud. Näiteks võib turvatöötaja kinni pidada külastaja, kes ründab patsienti või personali.

Õiguskantsler leidis samuti, et turvatöötaja kaasamine psühhiaatrilise abi osutamisse oleks vastuolus turvatöötaja õigusi sätestava TurvaS §-ga 32. Selle paragrahvi eesmärgiks on sätestada ammendavalt turvatöötaja õigused isikute põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel. Turvatöötaja õiguste ammendav loetelu viitab selgelt sellele, et turvatöötaja pole õigustatud muid toiminguid sooritada, v.a juhul, kui see pole mõnes muus seaduses otseselt sätestatud. Nii tuleneb TurvaS § 32 punktide 3 ja 4, et turvatöötaja, kes on isiku kinni pidanud või isikult ohtlikud esemed ja ained oma kontrolli alla võtnud, peab kinnipeetud isiku või nimetatud esemed viivitamata politseile üle andma. Seega on nende sätete kohaselt turvatöötajal üksnes õigus isiku kinni pidada ning kohustus iga kinnipeetud isiku politseile üle anda. Järelikult juhul, kui turvatöötaja peaks isiku psühhiaatrikliinikus kinni, peaks ta isiku üle andma politseile. Tulenevalt PolS § 12 lõike 2 punktist 2 peaks politsei isiku uuesti ravisutusse toimetama. Kuna isik juba on ravisutuses (psühhiaatrikliinikus), tähendaks see formaalset isiku üleandmist ravisutusele. Juhul kui psühhiaatrikliiniku personal pole oma füüsiliste eelduste poolest võimeline isikut ohjeldama, peaks seda tegema jällegi turvatöötaja. Kuna seaduslikku alust psühhiaatrikliiniku põhifunktsiooni täitmisega sekkumiseks pole, on turvatöötaja oma tegevuse seadustamiseks kohustatud teavitama taas politseid. Arvestades aga asjaolu, et ohjeldusmeetme rakendamine on osa psühhiaatrilisest abist, oleks selline tegutsemisviis selgelt vastuolus kinnipeetud isiku huvidega ning arsti kohustusega osutada isikule abi, sest tervishoiuteenuse osutamine lükkuks isiku seisundi tõttu edasi. Lisaks oleks jätkuvalt ohustatud kinnipeetud isiku ja teiste isikute julgeolek. Sellest tulenevalt leidis õiguskantsler, et psühhiaatrikliinikul kui psühhiaatrilist abi pakkuval institutsioonil peab oma põhifunktsiooni täitmisega olema sobiv personal.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et tervishoiuteenuse osutajate praktika kaasata turvatöötajad tervishoiuteenuse osutamisse on õigusvastane. Õiguskantsler leidis, et kuna on üsna tõenäoline, et psühhiaatrikliinikus on tulenevalt psühhiaatrilise abi iseärasusest vaja isikute suhtes tihti rakendada ohjeldusmeetmeid, peab kliiniku personali koosseisus olema sobiv isik, kellel on ohjeldusmeetmete rakendamiseks piisavad meditsiiniteadmised ning ka sobiv füüsiline ettevalmistus.

(5) Õiguskantsler pöördus Tervishoiuameti peadirektori poole turvatöötaja tervishoiuteenuse osutamise kaasamise seaduslikkust selgitava soovitusena. Ühtlasi soovitas õiguskantsler Tervishoiuametile sellest seisukohast järelevalvetegevuses juhendada ning teavitada sellest tervishoiuteenuse osutajaid. Õiguskantsler palus Tervishoiuameti peadirektoril end kolme kuu jooksul teavitamise ja järelevalve tulemustest teavitada. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei olnud Tervishoiuameti teavitamis- ja järelevalvetegevuse tulemused veel teada.

## IV SOTSIAALHOOLEKANNE

### 1. Üldiseloostus

PS § 28 lõikes 2 on sätestatud isiku õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. PS § 28 lg 4 nõuab lasterikaste perede ja puuetega inimeste erilist kaitset. Nimetatud sätetest tuleneb, et õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral on isiku subjektiivne õigus.

Nagu eelmisel, nii ka käsitlaval ülevaateperioodil lahendas õiguskantsler isikute avaldusi, mis olid seotud õigusega riigi abile puuduse korral, ning kontrollis omal algatusel isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamist sotsiaalhoolekande asutustes vastavalt Õiguskantsleri Kantslele tegevusplaanile või eelnevalt laekunud teabe alusel.

Õiguskantslerile saabus 2004. aasta jooksul ligi 50 avaldust, mis olid seotud puuetega isikute õigustega. Lisaks sellele käis õiguskantsleri vastuvõtul sotsiaalhoolekande probleemidega ligi 40 isikut, mis moodustab üle 5% isikute vastuvõtu üldarvust.

Jätakuvalt moodustasid niisugustest pöördumistest suurema osa kaebused kohaliku omavalitsuse tegevuse peale seoses sotsiaalabi määramisega ning taotlused selgitada hoolekandeesutustes viibivate isikute õigusi. Mõni kaebus oli esitatud selle kohta, et maavanem ei olnud sotsiaalabi andmise järele nõuetekohaselt valvanud.

Riigi kohustus ei ole mitte ainult hoolitseda puuetega inimeste eest neile sotsiaaltoetusi makstes ja sotsiaalteenuseid osutades, vaid ühtlasi peab riik looma isikutele võimalused õiguse riigi kaitsele realiseerimiseks. Samas juhib õiguskantsler tähelepanu sellele, et maavanemal on sotsiaalhoolekande seadusest tulenevalt oluline roll sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise üle järelevalve teostamisel, sest tegemist on vähekindlustatud isikutega, kellel puudub reeglina võimalus end kohtus kaitsta.

Laekunud avalduste alusel võib teha üldistuse, et puuetega inimeste õiguste kaitse üheks probleemiks on mõnede kohalike omavalitsuste hoiak, mille kohaselt võimalusel piiratakse või vähendatakse puuetega inimestele sotsiaalteenuste osutamist ning sotsiaaltoetuste maksmist. Näitena saab siin tuua alljärgnevalt käsitletud kaasused Narva Linnavalitsuse sotsiaalkomisjoni tegevuse kohta toimetulekutoetuse määramisest keeldumisel.

Lisaks avalduste lahendamisele kontrollis õiguskantsler isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamist sotsiaalhoolekande asutustes ja nende üle järelevalvet teostavates asutustes. Õiguskantsler külastas aruandeperioodil Narva-Jõesuu Hooldekodu, Narva Linnavalitsuse Sotsiaalabiametit ja Ida-Viru Maavalitsust.

Isikute avaldusi lahendades ja sotsiaalhoolekande asutusi kontrollides selgus, et sotsiaalhoolekande õigusaktide rakendamisel on puudusi nii maavalitsuste, kohalike omavalitsuste kui ka sotsiaalhoolekande asutuste tegevuses. Sageli on inimeste rahulolematust tingitud vajaliku teabe puudumisest. Eriti puudutab see hoolekandeesutustes viibijaid. Näiteks Narva-Jõesuu Hooldekodu külastamise tulemusena leidis õiguskantsler, et hoolealuseid ei ole kaebeõigusest piisavalt informeeritud.

Järgmistes punktides käsitletud kaasused annavad viidatud probleemidest ülevaate.

## 2. Toimetulekutoetuse määramisest keeldumise õiguspärasus

*Asi nr 7-4/950*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes ei olnud rahul Narva Linnavalitsuse sotsiaalkomisjoni otsusega toimetulekutoetuse määramise kohta.

(2) 9. märtsil 2004 tegi Narva Linnavalitsuse sotsiaalkomisjon otsuse, millega keeldus avaldajale toimetulekutoetuse eraldamisest alates maist 2004 põhjusel, et Narva linna sotsiaalabiametil puudusid andmed avaldaja elukoha kohta. Samuti nõudis Narva linna sotsiaalkomisjon oma otsuses, et avaldaja esitaks tõendid oma abielu või abielulahutuse kohta.

31. mail 2004 käis avaldaja õiguskantsleri vastuvõtul ning esitas avalduse. Avalduse järgi olid avaldaja igakuised sissetulekud alla toimetulekupiiri ning ta oli abielus, aga abikaasad ei elanud koos ja isikul ei olnud võimalik saada abikaasalt elatist, sest abikaasa elukoht ei olnud teada.

(3) Selle kaasuse lahendamiseks oli oluline leida vastus kahele küsimustele:

1) kas isikul, kelle igakuised sissetulekud on alla toimetulekupiiri ning kellel on abielu sõlmitud, aga abikaasad ei ela koos ning isikul ei ole võimalik saada abikaasalt elatist, on õigus saada toimetulekutoetust;

2) kas isikul, kes ei kasuta eluruumi, kuid tema igakuised sissetulekud on alla toimetulekupiiri, on õigus saada toimetulekutoetust.

(4.1) Sotsiaalhoolekande üldpõhimõtete (SHS § 3) järgi abistab riik isikut siis, kui isik ise ei tule enesega toime ning ka tema perekond ei ole võimeline teda toetama. Abikaasad on vastavalt perekonnaseaduse<sup>207</sup> (edaspidi PKS) §-le 21 kohustatud üksteist toetama ja abistama. PKS § 23 annab isikule võimaluse nõuda kohtu kaudu elatist abikaasalt, kes elatise maksmise kohustust ei täida. Toimetulekutoetuse arvutamist reguleeriva SHS § 22 lõike 2 järgi tuleb toimetulekutoetuse määramise puhul arvestada mõlema koos elava abikaasa sissetulekuid. PS § 28 lõike 2 esimese lause järgi on igal Eesti kodanikul õigus riigi abile puuduse korral. Õiguskantsler leidis, et kui toimetulekutoetuse taotleja ei ole oma abielu lahutanud, kuid on tõendatud, et isiku abikaasa ei ela temaga koos ning et isikul ei ole võimalik saada abikaasalt PKS § 23 alusel elatist, ja isik vastab teistele toimetulekutoetuse saamise kriteeriumidele (toodud SHS §-s 22 jj), siis on tal õigus saada toimetulekutoetust.

(4.2) Toimetulekutoetus koosneb toetusest SHS § 22 lõike 1 teises lauses nimetatud esmavajaduste rahuldamiseks ning eluasemetoetusest. Eluasemetoetuse arvutamiseks peab taotleja esitama oma elukoha andmed ning elukohale tehtavate kulutuste nimekirja. SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 on toodud loetelu, missugusel õiguslikul alusel peab isik ruumi valdama, et sellele ruumile tehtavaid kulutusi arvestataks toimetulekutoetuse määramisel. Õiguskantsler leidis, et kui isik ei kasuta eluruumi SHS § 22<sup>1</sup> lõikes 4 toodud alusel, aga vastab teistele toimetulekutoetuse saamiseks ettenähtud kriteeriumidele, siis arvestades Riigikohtu seisukohta sotsiaalhoolekande seaduse asjas<sup>208</sup>, tuleb isikule siiski maksta toimetulekutoetuse igakuiste esmavajaduste rahuldamiseks ettenähtud osa (2004. aastal vastavalt seadusele „2004. aasta riigieelarve“<sup>209</sup> 500 krooni kuus).

(5) Oma seisukohast teavitas õiguskantsler nii avaldajat kui ka Narva Linnavalitsust. Järelmenetluse käigus selgus, et avaldaja saab regulaarselt toimetulekutoetuse esmavajaduste rahuldamiseks ettenähtud osa, vaatamata sellele, et avaldaja endiselt ei kasuta eluruumi ja tema abielu ei ole lahutatud.

<sup>207</sup> RT I 1994, 75, 1326; 2004, 22, 148.

<sup>208</sup> RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, RT III 2004, 5, 45.

<sup>209</sup> RT I 2004, 1, 1.

### 3. Maavanema kohustus pöörduda protestiga halduskohtusse tema ettepaneku mittetäitmise korral

*Asi nr 7-4/150*

(1) Avaldaja kaebas Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna ametnike tegevuse peale seoses toimetulekutoetuse määramisega oktoobris, novembris ja detsembris 2003.

(2) 30. oktoobril 2003 tegi Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna inspektor otsuse, millega keeldus toimetulekutoetuse maksmisest avaldajale oktoobris 2003 ning tegi sellele ettepaneku tagastada veebruarist kuni augustini 2003 toimetulekutoetusena saadu summas 6942,40 krooni.

4. novembril 2003 pöördus avaldaja Ida-Viru Maavalitsuse poole vaidega Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna inspektori 30. oktoobri 2003. a otsuse peale.

6. novembril 2003 tegi Ida-Viru Maavalitsus järelepärimise Sillamäe Linnavalitsusele vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>210</sup> (edaspidi VVS) § 84 punktile 10 ja §-le 85 ning SHS § 7 lõikele 2.

Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiukomisjon tegi 27. novembril 2003 otsuse nr 1-16/2222, millega keeldus avaldajale toimetulekutoetuse maksmisest novembris 2003.

1. detsembril 2003 pöördus avaldaja Ida-Viru Maavalitsuse poole vaidega Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni 27. novembri 2003. a otsuse nr 1-16/2222 peale.

4. detsembril 2003 saabus Ida-Viru Maavalitsusele Sillamäe Linnavalitsuse 28. novembri 2003. a selgitus avaldajale toimetulekutoetuse määramise ja maksmise kohta. Sillamäe Linnavalitsus oma selgituses vastas, et avaldajale toimetulekutoetuse maksmisest keeldumise peamiseks põhjuseks on asjaolu, et avaldaja pangakonto väljavõttest selgus, et avaldajal olid sissetulekud, mida ta toimetulekutoetuse taotlemisel ei deklareerinud.

Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakond tegi 22. detsembril 2003 otsuse nr 1-16/2451, millega keeldus avaldajale toimetulekutoetuse maksmisest detsembris 2003 ning tegi ettepaneku tagastada jaanuarist kuni augustini 2003 toimetulekutoetusena saadu summas 7305,10 krooni.

31. detsembril 2003 pöördus avaldaja Ida-Viru Maavalitsuse poole vaidega Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna 22. detsembri 2003. a otsuse nr 1-16/2451 peale.

12. jaanuaril 2004 vastas Ida-Viru maavanem avaldaja 4. novembri, 1. detsembri ja 31. detsembri 2003. a avaldustele, milles avaldaja palus tühistada Sillamäe Linnavalitsuse otsused, mis käsitlesid temale toimetulekutoetuse määramist oktoobris, novembris ja detsembris 2003. Maavanem vastas, et Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna inspektorite ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni otsuste vastuvõtmisel ei lähtunud faktilisest tõendusmaterjalist avaldaja täiendavate sissetulekute kohta, vaid arvamusest. Sillamäe Linnavalitsuse selgitus avaldajale veebruarist kuni juunini määratud toimetulekutoetuse tagasimakse nõude kohta ei ole seaduse kohaselt põhjendatud. Maavanem soovitas avaldajal pöörduda avaldusega halduskohtusse.

19. jaanuaril 2004 esitas Ida-Viru maavanem VVS § 85 lõike 4 alusel kirjaliku ettepaneku Sillamäe Linnavalitsusele viia avaldajale oktoobris, novembris ja detsembris 2003 toimetulekutoetuse määramist käsitavad otsused seadusega vastavusse.

22. jaanuaril 2004 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole avaldustega seoses toimetulekutoetuse määramisega oktoobris, novembris ja detsembris 2003 Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande-osakonna ning sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni poolt.

<sup>210</sup> RT I 1995, 94, 1628; 2004, 22, 148.



2. veebruaril 2004 nõudis õiguskantsler seletust Ida-Viru maavanemalt ning asjakohaseid dokumente Sillamäe Linnavalitsusest.

9. veebruaril 2004 teavitas Ida-Viru maavanem õiguskantslerit sellest, et ta on esitanud VVS § 85 lõike 4 alusel kirjaliku ettepaneku Sillamäe Linnavalitsusele viia seadusega vastavusse otsused, mis käsitlevad avaldajale toimetulekutoetuse määramist oktoobris, novembris ja detsembris 2003.

13. veebruaril 2004 laekusid õiguskantslerile Sillamäe Linnavalitsuselt nõutud dokumentide koopiad, mis puudutasid avaldajale toimetulekutoetuse määramist 2003. aastal. Vastavalt Ida-Viru maavanema 19. jaanuari 2004. a ettepanekule on Sillamäe Linnavalitsus avaldaja oktoobri, novembri ja detsembri 2003. a toimetulekutoetuse taotlemise avaldused uuesti läbi vaadanud ning Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakond on teinud avaldajale oktoobris, novembris ja detsembris 2003 toimetulekutoetuse mitteraksumise kohta 6. veebruaril 2004 otsused nr 1-16/112, 1-16/375 ja 1-16/367.

Samal päeval pöördus avaldaja uuesti õiguskantsleri poole.

16. veebruaril 2004 palus õiguskantsler maavanemat teavitada õiguskantslerit maavanema edasistest menetlustoimingutest avaldaja vaiete osas.

8. märtsil 2004 palus õiguskantsler maavanemal vastata küsimustele, kas maavanem on seoses avalduse menetlemisega pöördunud halduskohtumenetluse seadustikus<sup>211</sup> ettenähtud korras protestiga halduskohtusse VVS § 85 lõike 4 alusel või millal ta kavatseb seda teha.

Oma 15. märtsi 2004. a vastuses õiguskantslerile leidis maavanem, et Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna 6. veebruari 2004. a otsused nr 1-16/112, 1-16/375 ja 1-16/367 on kehtivate õigusaktidega vastavusse viimata.

(3) Käsitletava kaasuse lahendamiseks oli oluline leida vastus küsimusele, kas maavanem on kohustatud pöörduma halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse, kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast.

(4) Reeglina ei ole maavanem vaideorganiks kohaliku omavalitsuse aktide suhtes, sest vaide lahendamise pädevus eeldab teenistusliku järelevalve teostamise õigust. Reeglina ei ole maavanemal teenistusliku järelevalve teostamise õigust kohaliku omavalitsuse aktide üle. Antud juhul tuleneb vaide lahendamise pädevus SHS § 33 lõikest 3, mille kohaselt on taotlejal õigus lõikes 1 nimetatud ametniku või komisjoni otsusega mitteraksumisel esitada vaie maavanemale. SHS § 33 lõike 1 esimese lause järgi otsustab sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise valla- või linnavalitsuse volitatud ametnik.

Ida-Viru maavanem viis läbi vaidemenetluse Sillamäe Linnavalitsuse aktide üle. Vaidemenetlust reguleerib haldusmenetluse seadus. HMS § 83 lõike 1 järgi kontrollitakse valet läbi vaadates haldusakti andmise õiguspärasust ja otstarbekust. Vastavalt HMS §-le 85 võib valet sisuliselt lahendav haldusorgan vaideotsusega:

- 1) rahuldada vaide ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.

<sup>211</sup> RT I 1999, 31, 425; 2004, 46, 329.



Käesoleval juhul rahuldab maavanem kui vaiet läbi vaatav organ vaide sisuliselt, kuid valis Vabariigi Valitsuse seaduses sätestatud järelevalvemehhanismi ja toetus VVS § 85 lõikele 4, mis sätestab: „Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepaneku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, pöördub maavanem halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse.“

Maavanem tegi VVS § 85 lõike 4 alusel Sillamäe Linnavalitsusele ettepaneku viia avaldajale toimetulekutoetuse määramist oktoobris, novembris ja detsembris 2003 käsitlevad otsused seadusega vastavusse. Maavanem asus seega seisukohale, et kohaliku omavalitsuse toimetulekutoetuse määramist puudutavad otsused olid õigusvastased. Vastavalt VVS § 85 lõike 4 teisele lausele on maavanemal kohustus pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et kohaliku omavalitsuse üksikakt on õigusvastane.

(5) Pärast õiguskantsleri 8. märtsi 2004. a teabenõude saamist esitas Ida-Viru maavanem 11. märtsil 2004 vastavalt VVS § 85 lõike 4 alusel protesti halduskohtusse. Ida-Viru maavanem palus protestis teha kindlaks avaldajale jaanuarist kuni augustini toimetulekutoetusena makstud 7305,10 krooni tagasinõude ja Sillamäe Linnavalitsuse otsuste (Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaalhoolekande osakonna 30. oktoobri 2003. a otsus, 22. detsembri 2003. a otsus nr 1-16/2451, 6. veebruari 2004. a otsused nr 1-16/112, 1-16/375 ja 1-16/367, Sillamäe Linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiukomisjoni 27. novembri 2003. a otsus nr 1-16/2222) õigusvastasus ning teha Sillamäe Linnavalitsusele ettekirjutus avaldajale toimetulekutoetuse määramiseks 2003. aasta oktoobri-, novembri- ja detsembrikuu eest.

#### 4. Lavassaare valla sotsiaal- ja lastekaitsetöö õiguspärasus

*Asi nr 9-4/387*

(1) Avaldaja kaebas Lavassaare valla tegevuse peale tema lapse perest eraldamisel.

(2) Avaldaja oli perest eraldatud lapse isa.

17. veebruaril 2003 kanti avaldaja ja tema laps Lavassaare valla elanike registrisse. Kohe veebruaris asus laps elama oma tädi, avaldaja õe juurde.

2. septembril 2003 võttis avaldaja lapse kaasa Tallinnasse, kus jättis lapse sõbra hoolde, kust laps viidi politseisse ja sealt lastekodusse.

4. septembril 2003 teavitas Tallinna Lõuna Politseiosakond Lavassaare valda lapse politseisse ja sealt edasi lastekodusse toimetamisest.

5. septembril 2003 vestlesid Lavassaare vallavanem ja sotsiaaltöötaja lapse tädi ja tädimehega. Vestluse põhjal koostas vald perekonna olukorra kirjelduse ja selgituse.

6. septembril 2003 töid lapse tädi ja tädimees lapse Tallinnast Lavassaarde. Nendega koos tuli Lavassaarde ka avaldaja.

8. septembril 2003 külastas sotsiaaltöötaja avaldajat, mille käigus kirjutas avaldaja seletuse lapse hooletusse jätmise kohta Tallinnas.

15. ja 17. septembril 2003 kohtus avaldaja sotsiaaltöötajaga.

19.–21. septembrini 2003 jättis avaldaja lapse võõrasse perre hoida ja sõitis ise Tallinnasse. Avaldaja

väitel hoidis tol nädalavahetusel last tema õe, s.t lapse tädi pere.

23. septembril 2003 toimus Lavassaare valla sotsiaalkomisjoni istung, mille kolmanda päevakorrapunktina arutati lapse hooletusse jätmist avaldaja poolt, ning otsustati teha vallavalitsusele ettepanek algatada kohtuasi vanema õiguste äravõtmiseks ja lapse koheseks eraldamiseks perest.

24. septembri 2003. a hommikul külastasid vallavalitsuse sotsiaaltöötaja ja raamatupidaja avaldajat ning võtsid lapse endaga kaasa. Avaldaja väitel toimus lapse eraldamine päev varem, 23. septembril 2003 ja selle käigus ei esitanud valla töötajad ühtegi dokumenti lapse eraldamise kohta. Lapse eraldamise päeval käis avaldaja vallavalitsuses selgitusi nõudmas, kuid ei saanud vastust.

24. septembril 2003 toimusid ka kaks Lavassaare Vallavalitsuse istungit, kus arutati sotsiaalkomisjoni ettepanekut lapse eraldamise kohta perekonnast. Üks istung toimus enne lapse eraldamist (protokoll nr 17) ja teine pärast seda (protokoll nr 18). Samal päeval andis Lavassaare Vallavalitsus korralduse nr 76 eraldada laps perekonnast ning esitada Pärnu Maakohtule hagiavaldus avaldajalt vanema õiguste äravõtmise kohta.

26. septembril 2003 väljastati avaldajale vallavalitsusest ärakiri Lavassaare valla sotsiaalkomisjoni 23. septembri 2003. a protokollist ja kirjalik selgitus lapse eraldamise kohta.

26. septembril 2003 on dateeritud lapse ema notariaalselt kinnitatud nõusolek lapsendamise kohta. 1. oktoobril 2003 esitas Lavassaare Vallavalitsus Pärnu Maakohtule hagiavalduse vanema õiguste äravõtmise nõudes.

10. novembril 2003 esitas vallavalitsus lapse kohta päringu laste tugikeskusele, kus avaldaja oli lapsega viibinud enne Lavassaarde kolimist, ja 15. jaanuaril 2004 politseile.

18. veebruaril 2004 otsustas Pärnu Maakohus võtta avaldajalt ära vanema õigused selle lapse suhtes.

23. veebruaril 2004 pöördus avaldaja õiguskantsleri poole kaebusega Lavassaare valla sotsiaaltöötaja tegevuse peale tema lapse perest eraldamisel. Avaldaja kaebas, et lapse eraldamise järel vallavalitsusse pöördumisel keelduti talle igasuguste dokumentide esitamisest, ei võimaldatud lapsega kohtuda, samuti ei teavitatud lapse asukohast kogu lapse perearstikeskuses viibimise vältel. Avaldaja küsis muuhulgas, miks esitati kohtusse hagi vanema õiguste äravõtmiseks, aga mitte lapse eraldamiseks ilma vanema õiguste äravõtmiseta.

25. märtsil 2004 nõudis õiguskantsler Lavassaare vallavanemalt teavet viidatud lapse eraldamise juhtumi kohta. Muuhulgas esitas õiguskantsler küsimusi sotsiaaltöö korraldamise kohta vallas üldiselt ning ka konkreetse juhtumi kohta. Ühtlasi palus õiguskantsler vallavanemalt ärakirju lapse eraldamist puudutanud sotsiaalkomisjoni koosoleku protokollist ja vallavalitsuse istungi protokollist, õienditest koduviitide kohta ja lapse olukorra kohta, ning muid materjale sotsiaaltöötaja perekonda toetava või jälgiva tegevuse kohta.

Vallavanem teatas oma vastuses, et laps asus Lavassaarde elama veebruaris ning tema käekäik oli sellest hetkest peale sotsiaaltöötaja suure tähelepanu all. Vallavanem leidis, et laps oli Lavassaarde kolimisest saati tihti hädaohus, viibides Tallinnas isale tundmatu lapsehoidja juures, politseijaoskonnas, alaealiste koolilaste hoida tiheda liiklusega tänaval ning juhuslike hoidjate juures. Vallavanem teatas, et pärast lapse avaldajast eraldamist ei teavitanud vallaametnikud avaldajat lapse asukohast kartuses, et isa viib ellu oma varasema ähvarduse võtta laps ja kaduda koos temaga. Samuti seetõttu, et ei olnud veel kindlat kohta, kuhu laps paigutada. Vallavalitsuse väitel ei esitatud dokumente seepärast, et vastav korraldus oli veel ametlikult vormistamata. Vallavanem edastas õiguskantslerile vestluse ja külastuse aktid alates 4. septembrist 2003. Varasemaid sündmusi kirjeldas vallavanem kokkuvõtlikult alljärgnevalt.

20. veebruaril 2003 toimunud Lavassaare Valla Sotsiaalkomisjoni istungil teavitas sotsiaaltöötaja komisjoni avaldaja ja lapse valla elanike registrisse kandmisest, ema soovimatuses last kasvatada ja lapse elama asumisest oma tädi, avaldaja õe juurde. Sotsiaaltöötaja kohtus kohe küll lapse tädi perega, kuid mitte isaga ning külastas tädi pere veel ka hiljem korduvalt. Vallavalitsus põhjendas oma vastuses suhtlemist lapse tädi ja mitte isaga asjaoluga, et lapse isa ei asunud faktiliselt Lavassaarde elama ja jätkas elamist Tallinnas. Samuti viidati vastuses lapse isa soovimatusse koostööd teha.

16. mail 2003 pöördus lapse tädi, avaldaja õde, sotsiaaltöötaja poole murega, et lapse isa ei ole käinud kaks kuud last vaatamas. Seejärel toimus sotsiaaltöötaja esimene kontakt lapse isaga.

Juuli algul toimus veel üks avaldaja ja valla töötajate kohtumine.

21. juulil 2003 üüris avaldaja koos elukaaslasega korteri, misjärel külastas peret ka sotsiaaltöötaja. Juulis-augustis hoolitses isa äraolekul lapse eest avaldaja elukaaslane.

Pärast lapse isa poolt õiguskantslerile avalduse esitamist tegi Lavassaare Vallavalitsus järelepärimised lapse käekäigu kohta lastekodule (26. veebruaril 2004) ja perearstile (24. märtsil 2004).

(3) Käesoleval juhul oli põhiküsimuseks hinnangu andmine lapse eraldamisele eelnenud sotsiaal- ja lastekaitsetööle Lavassaare vallas.

(4) Vallavalitsuse poolt edastatud teabest nähtus, et valla sotsiaaltöö perekonnaga oli puudulik ning võis kaasa aidata sellise olukorra kujunemisele, kus osutus vajalikuks lapse eraldamine perekonnast. Sotsiaaltöö oli puudulik nii suhtluse osas avaldaja kui lapse isaga, samuti oli dokumentatsioon lünklik, rikuti lapse ja vanema kohtumisõigust, esines probleeme lapse eraldamist puudutava teabe edastamisel ja ka eeskostekohustuse täitmisel.

(4.1) Esiteks oli puudulik sotsiaaltöötaja suhtlus lapse isaga. Kuigi Viimsi valla sotsiaaltöötaja teavitas Lavassaare valda probleemse perekonna plaanist kolida Pärnumaale, ei otsinud sotsiaaltöötaja esialgu kontakti üksikisa endaga, vaid suhtles vaid tema õe perega. Sotsiaaltöötaja esimene kontakt lapse isaga sai teoks alles mais 2003 ehk kolm kuud pärast pere valda kolimist. Arvestades aga, et lapse PS § 27 lõikest 3 tulenev õigus vanemlikule hoolitsusele ei olnud seeläbi tagatud ning ta oli teiste sugulaste kasvatada, oleks sotsiaaltöötaja pidanud seda aktiivsemalt otsima võimalusi isa kaasamiseks lapse kasvatamisse ning soodustama lapse ja vanema vaheliste kontaktide säilimist.

Peale külastuste ja vestluste ei olnud vallavalitsuse vastustest näha, milliseid muid sotsiaaltöö vorme valla sotsiaaltöötaja välja pakkus abi vajava pere ja lapse toetuseks. Mainitud on, et sotsiaaltöötaja konsultatsioon on tasuta, ent samas ei ole täpsustatud, mis vormis ja millal isale sellist võimalust tutvustati ning kas seejuures arvestati ka noore üksikisa sotsiaalset ebaküpsust. Vallavanema väide, et koostööd ei saa teha inimesega, kes seda ei soovi, annab alust arvata, et isa isikuga ei arvestatud.

(4.2) Dokumentatsioon tehtud sotsiaaltöö kohta oli puudulik. Igasugune dokumentatsioon tegevuse kohta enne 4. septembrit 2003 puudus, kuigi laps asus Lavassaarde elama juba veebruaris ning tema käekäik oli sellest hetkest peale väidetavalt sotsiaaltöötaja suure tähelepanu all. Põhjalikumalt on dokumenteeritud vaid vahetult lapse eraldamisele eelnenud tegevus (vestluse ja külastuse aktid) ning otsused.

Mitme väidetava külastuse ja vestluse kohta puuduvad igasugused andmed enne vallavanema vastust õiguskantslerile. Neid ei ole mainitud ka lapse äravõtmisega seotud aktides. Näiteks Lavassaare Vallavalitsuse 24. septembri 2003. a istungi protokollis nr 17 on ära toodud kohtumine lapse tädi ja viimase elukaaslasega veebruaris, tädi pöördumine sotsiaaltöötaja poole mais ning sotsiaaltöötaja vestlus lapse isaga juunis.<sup>212</sup> Kirjas õiguskantslerile on aga vallavanem lisanud mitu perekülastust

<sup>212</sup> Küsitavusi tekitas ka 24. septembril 2003 toimunud istungi protokollis lause, mille alusel lapse ema on kirjutanud avalduse, kus ta annab nõusoleku lapse lapsendamiseks. Ema omakäeliselt kirjutatud ja notariaalselt kinnitatud avaldus on aga dateeritud alles 26. septembri 2003. a kuupäevaga.

ajavahemikul, kui laps elas oma tädi juures veebruarist juulini, sotsiaaltöötaja kohtumise lapse isaga mais ning isaga toimunud vestluse ja kodukülastuse juulis. Samuti puudusid dokumendid, mis oleksid kinnitanud, et isale pakuti nõustamist või muud laadi abi.

Puudulik dokumentatsioon teeb tegelikult toimunud abistamise, külastuste, vestluste jm hindamise raskeks. Lapse ja tema pere abistamiseks ei koostatud juhtumi plaani, milles oleks seatud täpsed eesmärgid kavandatavale sotsiaaltööle ja toetusele. Vastavalt LaKS § 24 lõikele 1 on lapse arengu ja kasvu loomulikuks keskkonnaks perekond, mille tagamiseks tuleb kohaliku omavalitsuse sotsiaal- ja lastekaitsetöös osutada vajalikku kaitset ja toetust. Juhtumikorraldus tagab, et lapsele osutatav abi oleks perekeskne, kompleksne ja lapse erivajadustest lähtuv.

Olemasoleva dokumentatsiooniga tutvumine andis aluse arvata, et Lavassaare Vallavalitsuse tegevus ei olnud piisavalt põhjalik eestkostetasutuse ja eestkostja kohuste täitjana vastavalt LaKS §-le 63 ja PKS §-le 97 koostoimes PKS § 95 lõikega 5 vanemliku hoolitsuseta lapse õiguste ja vabaduste kaitsmisel ka situatsioonis, kus esimese astme kohtu otsusega võeti vanema õigused lapse isalt ära. Mitu teabenõuet lapse ja isa kohta esitas vallavalitsus alles pärast lapse äravõtmist ja kohtusse pöördumist seoses vanema õiguste äravõtmisega (päring tugikeskusesse 10. novembril 2003 ja politseisse 15. jaanuaril 2004). Järelepärimised lapse käekäigu kohta lastekodusse (26. veebruaril 2004) ja perearstile (24. märtsil 2004) tehti alles pärast maakohtu veebruarikuist otsust ning õiguskantsleri teabenõuet märtsis.

Puudulik oli ka Lavassaare Vallavalitsuse 24. septembri 2003. a korraldus nr 76 lapse eraldamise ja vanema õiguste äravõtmise hagi esitamise kohta. Korraldus viitas Eesti Vabariigi lastekaitse seadusele ja perekonnaseadusele ilma sätteid täpsustamata. Samuti lähtuti korralduse andmisel valla sotsiaalkomisjoni 23. septembri 2003. a istungil otsustatust, kuigi viide korralduse andmiseks oli tegelikult vallavalitsuse 24. septembri 2004. a istungi protokollis nr 18.

(4.3) Oluliseks rikkumiseks tuleb pidada ka valla ametnike keeldumist teavitada isa oma lapse asukohast pärast lapse eraldamist perekonnast, millega rikuti lapse ja vanema kohtumisõigust. LaKS § 28 alusel on lapse ja vanema kohtumine vastunäidustatud juhul, kui see kahjustab last. Antud juhtumi puhul ei täpsustanud vallavalitsus oma otsuses lapse eraldamise kohta, et vanema ja lapse kohtumine oleks lapsele näiteks ohtlik või traumeeriv. Selle vältimiseks, et isa lapsega kohtumisel ta kaasa viib, oli olemas ka muid võimalusi kui kokkusaamise keelamine, näiteks pereabikeskuse teavitamine isa eelnevast ähvardusest ning kohtumise korraldamine pideva järelevalve all.

(4.4) SHS § 35 lõike 1 alusel on isikul õigus saada teavet hoolekandetöötaja valduses ja sotsiaalhoolekande asutuses olevatest tema kohta käivatest dokumentidest. Vallavanem põhjendas oma vastuses õiguskantslerile, et lapse eraldamise ajaks (24. septembriks 2003) ei olnud vallavalitsuse vastav korraldus nr 76 veel ametlikult vormistatud (korraldus võeti vastu samal õhtul toimunud vallavalitsuse istungil). Samas oleks isale saanud esitada vähemalt 23. septembril 2003 toimunud valla sotsiaalkomisjoni istungi protokoll.

(4.5) Vallavanema vastusest õiguskantslerile nähtus, et valla ametnikel puudus arusaam, mis erinevus on abi vajaval lapsel (LaKS § 59) ja hädaohus oleval lapsel (LaKS § 32). Abi vajav on laps, kelle toimetulek ja areng on ajutiselt või osaliselt pärsitud, mida on võimalik ületada, toetades last ja tema perekonda sotsiaaltöö korras nõustamiste, toetuste, tugivõrgustiku arendamise jms kaudu. Hädaohus oleva lapse puhul ei ole töö perega enam võimalik ning ta on vaja viivitamatult paigutada ohutusse tingimustesse. Vallavanem leidis, et laps oli tihti hädaohus (Tallinnas isale tundmatu lapsehoidja juures, politseijaoskonnas, alaealiste koolilaste hoida tiheda liiklusega tänaval, ööbimas juhuslike hoidjate juures). LaKS § 32 alusel on laps hädaohus, kui ta on tingimustes, mis ohustavad tema elu ja tervist või kui laps ise oma käitumise või tegevusega ohustab oma tervist ja arengut ning seetõttu vajab viivitamata abi. Kui laps oli hädaohus juba varem ja tihti, nagu märkis vallavanem, oleks lapse ohutusse tingimustesse paigutamine pidanud toimuma juba eelnenud ohuolukordade puhul. Nende kahe mõiste eristamisel on seega kohaliku omavalitsuse jaoks oluline tähtsus olukorra

adekvaatsel hindamisel ning sellest tulenevalt sotsiaal- ja lastekaitsetöö sobiva meetodite valimisel.

(4.5) Vallavalitsus ei kaalunud lapse vanemalt äravõtmist vanema õiguste äravõtmiseta (PKS § 53), tehes kohe ettepaneku esitada kohtule hagiavaldus vanema õiguste äravõtmise kohta (PKS § 54). Esimese variandi puhul oleks olnud võimalik sotsiaaltööd perega jätkata ning säilitada võimalus lapse tagasipöördumiseks isa juurde, nagu sätestab SHS § 25 lg 6.

Õiguskantsleri järelevalve eesmärk ei olnud anda hinnangut lapse eraldamise otsusele, vaid sellele eelnenud sotsiaaltööle inimeste põhiõiguste ja vabaduste tagamisest lähtuvalt. Lapse eraldamine on paratamatult sotsiaaltöötaja ja laiemalt kohaliku omavalitsuse diskretsiooni küsimus, mida õiguskantsler ei saa asjaolude ning konkreetse sotsiaalse konteksti vähese tundmise tõttu analüüsida. Eeltoodu põhjal leidis aga õiguskantsler, et sotsiaaltöö oli puudulik ning on võimalik, et põhjalikuma sotsiaaltöö korral oleks suudetud vältida taolist probleemide kuhjumist ning lapse ja isa vahelise suhte lõplikku lõhkumist.

(5) Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler 30. juunil 2004 Lavassaare Vallavalitsusele järgmised ettepanekud:

- 1) koostada edaspidi abi vajavate laste ja nende perede abistamiseks juhtumi plaanid, märkides sh kavandatava sotsiaaltöö etapid, tegevused ja eesmärgid. Valla koostöö ja konsultatsioonid Pärnu Maavalitsuse ja teiste suuremate kohalike omavalitsustega on tervitatavad ning teiste kogemustest võib olla kasu ka juhtumi plaanide koostamisel;
- 2) dokumenteerida edaspidi kõik olulised sammud sotsiaaltöös, sh koostada aktid kodukülastuste, vestluste, nõustamise, spetsialistide juurde suunamise jms kohta;
- 3) sotsiaaltöös arvestada SHS §-des 31, 32 ja 35 sätestatud kohustustega kuulata ära isiku arvamus, arvestada isiku tahtega (ka lapse omaga) ning anda teavet isiku kohta käivate dokumentide kohta;
- 4) lapse eraldamisel perekonnast tagada LaKS §-st 28 ja PKS § 52 lõikest 1 tulenev lapse ja vanema kohtumisõigus;
- 5) sotsiaaltöötajal läbida lastekaitsealane täienduskoolitus, pöörates sealjuures tähelepanu just lastekaitse seaduses, perekonnaseaduses ja sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud kohustustele ja võimalustele;
- 6) teadvustada rohkem vallavalitsuse kui eestkostesutuse PKS §-dest 92, 97, 99, 100 ja 101 tulenevaid kohustusi vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse õiguste ja huvide kaitsel.

Lavassaare Vallavalitsus ei ole käesoleva ülevaate koostamise ajaks õiguskantsleri ettepanekutele vastanud.

## 5. Kontrollkäik Narva-Jõesuu Hooldekodusse

(1) 2003. ja 2004. aastal kaebas mitu õiguskantsleri vastuvõtul käinud isikut (Narva-Jõesuu Hooldekodu ja Narva-Jõesuu Linnavalitsuse töötajad ning muud huvitatud isikud) Narva-Jõesuu Hooldekodus (edaspidi hooldekodu) viibivate isikute olukorra ning hooldekodu juhatuse tegevuse peale seoses hoolealuste õiguste, sealhulgas kaebamisõiguse piiramise, viletsa toidu ja riietusega.

18. mail 2004 toimus õiguskantsleri esindajate kontrollkäik Narva-Jõesuu Hooldekodusse, mis on ööpäevane vanuritele ja puuetega isikutele ajutiseks või alaliseks elamiseks loodud segatüüpi hoolekandeesutus, mis tegutseb Ida-Viru Maavalitsuse haldusalas ja mille eesmärgiks on tagada seal viibivatele isikutele nende eale ja seisundile vastav hooldamine, pöetamine ja rehabilitatsioon.

(2) Õiguskantsleri esindajad kontrollisid, kas hooldekodus on hoolealustele tagatud kaebamisõigus, õigus rehabilitatsioonile, vabale liikumisele, adekvaatsele toidule ja riietusele ning õigus mitte olla eraldatud teistest isikutest ilma põhjuseta, samuti kontrolliti maavanema tegevust riikliku järelevalve teostamisel.

(3.1) Kontrollimisel selgus, et ei hooldekodu kodukorra eeskirjas ega ka majutuslepingus ei ole hoolealuseid kirjalikult informeeritud oma õigusest pöörduda avalduste ja kaebustega hooldekodu juhatase ja kõrgemal seisvate asutuste (nt maavanema) poole sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud korras. Küll viitab majutusleping hoolealuste kohtu poole pöördumise õigusele. Õiguskantsler leidis, et hooldekodu tegevus kaebamisõigusest informeerimisel ei ole olnud piisav.

(3.2) Hoolealustele koostatud rehabilitatsiooniplaanidega tutvumisel selgus, et hooldekodu ei ole teostanud hoolealuste rehabilitatsiooniks vajalikke toiminguid.

Vastavalt SHS § 16 lõikele 1 peab hoolekandeesutuses viibivatele isikutele olema tagatud nende eale ja seisundile vastav hooldamine, mis hõlmab muuhulgas ravi, põetamist, rehabilitatsiooni, kasvatamist ja arendamist. Narva-Jõesuu Hooldekodu ei ole küll rehabilitatsiooniasutus vastavalt sotsiaalministri 28. juuni 2000. a määruse nr 43 „Rehabilitatsiooniasutustele esitatavad nõuded“<sup>213</sup> §-le 1, ent peab tulenevalt põhimääruse järgesest hooldamisfunktsioonist sellegipoolest viima ellu rehabilitatsioonitegevusi, mis hooldekodus viibivatele isikutele rehabilitatsiooniplaanis on määratud isiku igapäevase toimetuleku parandamise ja võimaliku sotsiaalse integratsiooni eesmärgil. Eriti oluline on rehabilitatsioon hooldekodus elavate nooremate isikute puhul, et tagada neile võimalikult täisväärtuslik elu. Vastavalt Sotsiaalministeeriumis koostatud isikliku rehabilitatsiooniplaani täitmise juhendi<sup>214</sup> punktile 3.8 on rehabilitatsiooniplaani täitmist koordineerivaks isikuks või asutuseks üldjuhul valdkonna esindaja, kelle pädevusalasse jäävad isiku rehabiliteerimise peamise eesmärgi saavutamiseks vajalikud tegevused (sh nt hoolekandeesutus).

(3.3) Kontrollimisel selgus, et hoolealuse võib paigutada ebaadekvaatse käitumise korral hooldekodu kolmandale korrusele, kus töötab meessanitar, kelle kohustuste hulka kuulub korra jälgimine hooldekodus, eriti selle kolmandal korrusel. Nimetatud juhud on töötajate poolt fikseeritud hooldekodu žurnaalides, mis asuvad hooldekodu igal korrusel. Samas mõned hoolealused elavad püsivalt kolmanda korruse ruumides ning nende vaba liikumise õigus on samuti piiratud ilma juhataja või tema asendaja poolt tehtava otsuseta. Nad söövad oma tubades või osakonnas ning võivad väljaspool hooldekodu viibida ainult hooldekodu töötaja saatel. Seega tegemist on hooldekodu poolkinnise osakonnaga.

SHS § 20 lõike 1 punkti 3 alusel võib õigust vabalt liikuda hooldekodu juhataja või tema asendaja otsuse alusel piirata määral, mis on vajalik isiku järelevalvetuse ärahoidmiseks ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks. Sama paragrahvi punkt 4 sätestab, et hoolekandeesutuses viibiv isik võidakse hoolekandeesutuse juhataja või selle asendaja otsuse alusel eraldada teistest asutuses viibivatest isikutest, kui ta on endale või teistele ohtlik, kuid mitte kauemaks kui 24 tunniks.

SHS § 20 lõike 2 alusel antud sotsiaalministri 30. mai 2000. a määruses nr 82 „Hoolekandeesutustes piirangute rakendamise kord“<sup>215</sup> on sätestatud, et hoolekandeesutuse juht või tema asendaja peab vormistama iga eraldamise kohta motiveeritud otsuse, mida säilitatakse hoolealuse isiklikus toimikus ning mida on võimalik vaidlustada sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud korras. Õiguskantsler leidis, et hoolealuste eraldamist puudutavate otsuste fikseerimine žurnaalid hooldekodu töötajate poolt ei ole kooskõlas ülalnimetatud määrusega.

(3.4) Kontrollimisel selgus, et Ida-Viru Maavalitsus on teostanud järelevalvet üksnes hooldekodu rahaliste vahendite kasutamise üle. Õiguskantsler leidis, et maavanem ei ole täitnud seadustest tulenevaid ülesandeid piisavalt korralikult, sest hooldekodu tegevuse üle puudub süstemaatiline järelevalve, mis hõlmaks rahaliste vahendite kasutamisele lisaks ka hoolekandeteenuste kvaliteeti ning hooldekodu hoolealuste põhiõiguste ja -vabaduste tagamist. SHS § 7 lõike 2 alusel teostab

<sup>213</sup> RTL 2000, 82, 1205; 2002, 42, 598.

<sup>214</sup> Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.sm.ee/est/HtmlPages/rehabplaanitamisejuhend/Sfile/Isikliku%20rehabilitatsiooniplaani%20täitmise%20juhend.doc> (21.06.2004).

<sup>215</sup> RTL 2002, 65, 995.



maavanem järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Sellesisuline ettekanne esitatakse Vabariigi Valitsusele vähemalt kord aastas.

(4) Õiguskantsler tegi järgmised ettepanekud hooldekodu juhatusele: selgitada senisest enam hoolealustele nende õigusi ning tagada samuti, et hoolealused teaksid, kelle poole saab pöörduda hooldekodu tegevusega rahuolematuse puhul; teostada rehabilitatsioonitegevusi, mis on isikute rehabilitatsiooniplaanides või nende järgi koostatud arengukavades määratud hooldekodule täitmiseks; täita hoolealuste vaba liikumise õiguse piiramise ja hoolealuste eraldamise nõudeid. Maavanemale tegi õiguskantsler ettepaneku teostada süstemaatilist järelevalvet hooldekodu tegevuse üle, sh hoolealuste õiguste ja vabaduste tagamise üle, eriti osas, mis puudutab hoolealuste rahuolematust söögi ja riietega.

Õiguskantsler kontrollis oma ettepanekute täitmist vastavalt ÕKS § 35<sup>2</sup> lõikele 2 poole aasta möödudes. Õiguskantsleri esindaja tutvus hooldekodus kohapeal ettepanekute täitmisega. Järelekontrollimisel selgus, et hooldekodu sisekorra eeskirja on täiendatud selgitustega, kuhu, kelle poole ja millisel aadressil võivad hoolealused pöörduda kirjaliku kaebusega. Hooldekodus tegeletakse aktiivselt hoolealuste rehabilitatsiooniga. Hoolealused töötavad lepingu alusel hooldekodus vastavalt oma võimalustele ja saavad selle eest tasu. Hoolealuste vaba liikumise õiguse piiramise ja hoolealuste eraldamise otsused võtab alates 2005. aasta algusest vastu hooldekodu juhataja või tema asendaja ning need säilitatakse hoolealuse isiklikus toimikus.

## V PENSIONID

### 1. Üldiseloostus

PS § 28 lõike 2 järgi on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. See norm jätab seadusandjale suure otsustusruumi, kuidas kujundada Eesti pensionisüsteemi nii, et isikutele oleks tagatud toimetulekuks vajalik abi.

Üldiselt on õigus pensionile reguleeritud riikliku pensionikindlustuse seaduses<sup>216</sup>, mida avaldajad palusid õiguskantsleril kontrollida peamiselt ennetähtaegse vanaduspensioni ning pensionistaaži nõuete osas. Ennetähtaegse vanaduspensioni regulatsiooni muutis Riigikogu 15. detsembril 2004 riikliku pensionikindlustuse seaduse § 43 muutmise ja täiendamise seadusega<sup>217</sup>, millega kaotas põhiseadusvastase töötamisekeelu üldisesse pensioniikka jõudnud ennetähtaegse vanaduspensioni subjektide puhul. Pensionistaaži nõuete põhiseadusvastasust õiguskantsler ei tuvastanud.

Lisaks üldisele pensioniregulatsioonile on seadusandja oma diskretsiooniõigusele tuginedes kehtestanud ka mitmeid eripensioneid, mis garanteerivad teatud gruppi kuuluvatele isikutele tavalisest määrast suurema pensioni. Eripensionide osas esitati normikontrolliks politseiteenistuse seaduse<sup>218</sup> mõningad sätted, mida õiguskantsler pidas põhiseadusega kooskõlas olevaks.

Peamiselt pöördusid õiguskantsleri poole avaldustega isikud, kes leidsid norme tõlgendades, et neil on õigus suuremale pensionile (nt reservi arvatud kaitseväelased, endised miilitsatöötajad ja politseiametnikud ning okupatsioonirežiimide poolt represseritud isikud). Kuna neist kõige aktiivsemateks avaldajateks olid kaitseväelased, on käesolevas osas toodud tüüpkaasus kaitsevälase pensioni ümberarvestamise kohta koos õiguskantsleri asjaomaste selgitustega.

Peale selle tuleb märkida, et mitmed avaldajad vaidlustasid pensioniameti tegevuse alles õiguskantsleri poole pöördudes, kuigi eespool nimetatud pensioniseadused andsid neile vaide esitamise või kohtusse pöördumise näol tõhusamad õiguskaitsevahendid. Selliseid avaldusi menetles õiguskantsler vaid juhul, kui oli näha, et isikutele oli pensioniametis antud näiteks väärteavet, mille õigsuse kontrollimiseks isikud ise ei pruugi olla võimelised ja õiguskantsleri teostatav menetlus oleks tõhus isikute põhiõiguste ja hea halduse tava kaitsel. Alljärgnevalt ongi esitatud kaasused, kus õiguskantsler suutis isikute põhiõiguste ja hea halduse tava kaitsel tõhusalt tegutseda.

### 2. Virumaa Pensioniameti tegevuse seaduslikkus pensionistaaži arvestamisel

*Asi nr 9-4/459*

(1) Avaldaja kaebas Virumaa Pensioniameti tegevuse peale pensionistaaži arvestamisel.

(2) Avaldaja jõudis 19. jaanuaril 2004 vanaduspensioniiikka ning esitas 15. jaanuaril 2004 Virumaa Pensioniametile pensionistaaži tõendavad dokumendid.

Avalduses õiguskantslerile märkis avaldaja, et Virumaa Pensioniamet ei arvestanud esitatud tööraamatu põhjal pensionistaaži hulka ajavahemikku 24. detsember 1991 kuni 3. juuli 1993 põhjusel, et tööraamatus puudus templijäljend töötamise lõpetamise märke juures.

Lisaks märkis avaldaja, et 1993. aastal asus ta tööle Lääne-Virumaa Tehnika- ja Spordiklubisse õpetajana, kus ta töötas kuni vanaduspensioniea saabumiseni võlaõigusliku lepingu alusel.

<sup>216</sup> RT I 2001, 100, 648; 2004, 89, 608.

<sup>217</sup> RT I 2004, 89, 608.

<sup>218</sup> RT I 1998, 50, 753; 2004, 54, 390.

Avaldaja väitis, et Virumaa Pensioniamet ei arvestanud pensionistaaži hulka 1993–2004 töötatud aega, sest ei tunnistanud eespool nimetatud lepingut pensionistaaži arvestamise alusena ning avaldajal puudus võimalus töötamist dokumentaalselt tõendada põhjusel, et arhiivides puuduvad vastavad dokumendid.

Virumaa Pensioniameti kirja kohaselt esitas avaldaja vanaduspensioni määramiseks isikut tõendava dokumendina passi, sõjaväepileti ning taotluse tema pensioni kandmise kohta Hansapanka, näitamata pangakonto numbrit, millele pension kanda. Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonna ametnikud ei keeldunud pensionistaaži hulka arvestamast ajavahemikus 24. detsember 1991 kuni 3. juuli 1993 töötatud aega, vaid palusid avaldajal esitada täiendav dokument, mis tõendaks töötamist. Selle dokumendi esitamist pidasid ametnikud vajalikuks põhjusel, et tööraamatu sissekande juures puudusid nii pitsat kui ka sissekande teinud isiku allkiri. OÜ Tapa Trans esitas töötamist tõendava dokumendi Sotsiaalkindlustusameti Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonnale 2. märtsil 2004.

Ajavahemikus 25. märts 1993 kuni 3. juuli 2003 töötatud aega ei saanud Virumaa Pensioniamet arvestada pensionistaaži hulka põhjusel, et avaldaja esitatud üksikutest töölepingutest ei nähtunud tegelikult töötatud ajavahemikud, vaid üksnes töölepingu sõlmimise kuupäev. Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonna ametnikud esitasid vastavasisulise selgituse ka avaldajale, mispeale viimane lubas oma kirjalikus taotluses esitada töötamist tõendavad dokumendid. Lisaks pidas Virumaa Pensioniameti Rakvere osakond vajalikuks ise vastavaid dokumente otsida. Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonna ametnikud said Lääne-Virumaa Autokool OÜ-st palgalehtede alusel väljaantud tõendi töötamise kohta selles asutuses. Avaldaja töötamise kohta Rakvere Tehnika- ja Spordiklubis ei õnnestunud Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonnal dokumente leida. Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonnast selgitati avaldajale, et Rakvere Tehnika- ja Spordiklubis töötamise tõestamiseks võib avaldaja pöörduda kohtusse juriidilise fakti tuvastamiseks.

Virumaa Pensioniameti Rakvere osakond määras avaldajale vanaduspensioni esitatud dokumentide põhjal 13. aprillil 2004 pärast seda, kui avaldaja reageeris Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonna meeldetuletusele esitada pangakonto number.

(3) Kaasuse lahendamisel oli põhiküsimuseks Virumaa Pensioniameti tegevuse seaduslikkus.

(4) Tulenevalt riikliku pensionikindlustuse seaduse (edaspidi RPKS) § 27 lõikest 3 kehtestab Vabariigi Valitsus pensioniõigusliku staaži tõendamise korra. Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2002. a määruse nr 6 „Pensionioigusliku staaži tõendamise kord“<sup>219</sup> § 24 lõike 1 kohaselt peavad tööraamatu kanded olema kooskõlas tööraamatu täitmise ajal kehtinud juhendiga tööraamatute pidamise korra kohta. Tööraamatusse kannete tegemist reguleerib Eesti Vabariigi Tööministeeriumi 1. juuni 1992 määrusega nr 7 kinnitatud „Töölepingu koostamise ja vormistamise meetoodilised juhised“.<sup>220</sup> Selle õigusakti kuni 27. novembrini 1993 kehtinud redaktsiooni punkti 4.1 kohaselt pidi tööandja tegema töölepingu lõpetamise kohta töötaja tööraamatusse kande, milles tuli näidata töölepingu lõpetamise päev ja töötaja nõudel töölepingu lõpetamise alus viitega töölepingu seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile. Seega ei olnud avaldaja töölepingu lõpetamise ajal kehtinud redaktsiooni kohaselt töölepingu lõpetamise kande pitseri ja allkirjaga kinnitamine nõutav.

Keeldudes arvestamast eespool nimetatud tööraamatu kannet pensioniõiguslikku staaži tõendava dokumendina, kohaldas Virumaa Pensioniamet avaldaja suhtes „Töölepingu koostamise ja vormistamise meetoodilised juhised“ punkti 4.1 alates 27. novembrist 1993 kehtivat redaktsiooni, mille kohaselt pannakse pärast töölepingu lõpetamise kannet viimase kande teinud asutuse (tööandja) pitseri, mida selleks volitatud isik kinnitab oma allkirjaga. Vastavalt HMS § 3 lõikele 1 võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Virumaa Pensioniamet, kohaldades normi tagasiulatuvalt, seega piiras isiku põhiõigusi ja vabadusi seadusliku aluseta vastuolus PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega.

<sup>219</sup> RT I 2002, 5, 14; 84, 498.

<sup>220</sup> RTL 1993, 25, 0; 2001, 22, 313.

Vastavalt pensioniõigusliku staaži tõendamise korra § 2 lõikele 2 võib tööraamatu või tööraamatus vastavate kannete puudumise või ebaõigete kannete korral pensioniõiguslikku staaži tõendada muu dokumendiga (tööleping, käskkiri, korraldus, isiklik kaart, töötasuleht, töönimistu, teenistuskiri, kolhoosi liikmeraamat, töötetevõtuleping või muu tsiviilõiguslik leping jmt), milles on andmed töötamise aja kohta. Seega juhul, kui Virumaa Pensioniamet leidis, et töötamine vastavas ajavahemikus ei olnud piisavalt tõendatud avaldaja esitatud lepinguga, oli Virumaa Pensioniamet tulenevalt RPKS § 31 lõikest 6 kohustatud osutama pensioni taotlejale vajaduse korral abi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel. Olukorras, kus Virumaa Pensioniametil tekkis kahtlus nimetatud lepingu osas, oleks Virumaa Pensioniamet pidanud vastavalt RPKS § 31 lõikele 6 osutama avaldajale abi dokumentide saamisel, mis tõendavad avaldaja töötamist Lääne-Virumaa Tehnika- ja Spordiklubis, nõudes vastavad andmed välja näiteks Maksu- ja Tolliametist.

Kokkuvõttes oli Virumaa Pensioniameti tegevus avaldaja pensionistaaži arvestamisel vastuolus pensioniõigusliku staaži tõendamise korra § 24 lõikega 1, HMS § 3 lõikega 1 ning PS §-ga 10.

(5) Õiguskantsler soovitas Virumaa Pensioniametil arvestada avaldaja pensioniõiguslikku staaži õiguskindluse põhimõttest lähtudes ning kohaldada pensioniõigusliku staaži tõendamisel tööraamatu iga kande tegemise ajal kehtinud norme. Lisaks tegi õiguskantsler Virumaa Pensioniametile ettepaneku osutada avaldajale edaspidi igakülgset abi pensioniõiguslikku staaži tõendavate dokumentide saamisel vastavalt RPKS § 31 lõikele 6 ning hea halduse tavale.

Õiguskantsler palus end teavitada ettepaneku järgimise käigust 15 päeva jooksul, arvates ettepaneku saamisest. Virumaa Pensioniamet saatis õiguskantslerile kirja, millega andis teada, et Virumaa Pensioniameti Rakvere osakond määras avaldajale pensioni 13. novembril 2004, arvestades pensionistaaži hulka vaidlusaluse 24. detsembrist 1991 kuni 3. juulini 1993 töötatud aja OÜ Tapa Trans esitatud tõendi alusel ning Lääne-Virumaa Autokool OÜ-s töötatud aja palgalehtede alusel väljaantud tõendi põhjal, mille Virumaa Pensioniameti Rakvere osakond sai RPKS § 31 lõiget 6 kohaldades. Rakvere Tehnika- ja Spordiklubis töötatud aega Virumaa Pensioniameti Rakvere osakond pensionistaaži hulka ei arvestanud, sest ametnikud ei suutnud leida töötamist tõendavaid dokumente. Virumaa Pensioniameti Rakvere osakonnast selgitati avaldajale, et tal on õigus pöörduda töötamise tõendamiseks kohtusse. Lisaks koostas Virumaa Pensioniamet memo pensionistaaži arvestamise kohta, milles juhiti tähelepanu asjaolule, et tööraamatute sissekannete kontrollimisel tuleb lähtuda igal konkreetsel ajavahemikul kehtinud regulatsioonist ja vajadusel tuleb faktilisi asjaolusid täpsustada Virumaa Pensioniameti poolse järelepärimisega. Eespool nimetatud memo edastati Sotsiaalkindlustusameti Virumaa Pensioniameti kõikidele osakondadele.

### 3. Pensioniameti tegevuse õiguspärasus pensioniõigusliku staaži tõendite väljanõudmisel

*Asi nr 9-4/1488*

(1) Avaldaja palus õiguskantslerilt abi pensioniõigusliku staaži tõendamise küsimuses.

(2) Avaldaja arreteeriti 1947. aastal, vabastati vangistusest enneaegselt 1954. aastal ning ta suunati Irkutski oblastisse vanemate juurde. Irkutskis elades töötas avaldaja kohalikus ehitustrustis kuni 1966. aastani.

Avaldaja pöördus 26. märtsil 2004 Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe poole küsimusega, kas tal on õigus pensioniõigusliku staaži sooduskorras arvutamisele nende 12 aasta eest, millal avaldaja oli sunnitud töötama Irkutski ehitustrustis. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees edastas avalduse pensioniametile, andes sellest ühtlasi teada ka avaldajale. Tartu Pensioniameti Põlva osakond vastas avaldajale 5. mail 2004, et vastavalt RPKS § 28 lõike 3 punktile 3 arvatakse sooduskorras pensioniõigusliku staaži hulka rehabiliteeritud isiku puhul vahi alt, kinnipidamiskohast või asumiselt vabanemisele järgnenud aeg kuni Eestisse elama asumise õiguse andmiseni pooleteisekordselt, kui isikult oli õigusvastaselt võetud õigus asuda elama Eestisse. Pensioniamet palus avaldajal esitada

pensionioiguslikku staaži tõendav arhiividokument, millest nähtub kinnipidamiskohast vabanemisele järgnenud aeg kuni Eestisse elama asumise õiguse andmiseni.

Pärast pensioniametilt vastuse saamist asus avaldaja ise dokumente Riigiarhiivi vahendusel otsima. Kuna avaldajale tundus, et leitud tõendite põhjal pole võimalik tema pensionioigusliku staaži küsimust lahendada, pöördus ta abi saamiseks õiguskantsleri poole.

Tuginedes ÕKS §-le 29, palus õiguskantsler pensioniametil anda asjas kirjalik seletus ning ÕKS § 28 alusel teavet selle kohta, milliseid menetluslikke samme kavatses pensioniamet ette võtta avaldaja pensionioigusliku staaži tõendamise küsimuses.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Tartu Pensioniameti Põlva osakond järgis kõiki nõutavaid menetlusreegleid.

(4.1) Vastavalt okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seaduse (edaspidi ReprS) § 17 lõike 4 punktile 3 ja §-le 18 kaotas pensioniameti kirjas viidatud säte oma kehtivuse 1. jaanuaril 2004, kui jõustus okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seadus. ReprS § 1 lõike 2 esimese lause järgi sätestab okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seadus õigusvastaselt represseritud isiku mõiste, õigusvastaselt represseritud isikutele laienevad soodustused ja toetused ning pensionioigused.

Tulenevalt hea halduse tavast lasub haldusorganil kohustus edastada isikule õiget teavet, sh teavet kehtiva õiguse kohta. Vastasel juhul võiks asuda seisukohale, et haldusorgan ei järgi haldustegevuse seaduslikkuse põhimõtet, mille kohaselt lähtub haldusorgan oma tegevuses kehtivast õigusest. Seetõttu oli pensioniameti ülalkirjeldatud tegevus vastuolus hea halduse tavaga.

(4.2) Nagu eelnevalt märgitud, palus pensioniamet avaldajal esitada Irkutskis töötamise aja kohta dokumendi, millest nähtub kinnipidamiskohast vabanemisele järgnenud aeg kuni Eestisse elama asumise õiguse andmiseni.

ReprS § 13 lõike 2 kohaselt arvestatakse ja tõendatakse pensionioiguslikku staaži riikliku pensionikindlustuse seaduse ja selle alusel antud õigusaktides kehtestatud korras. RPKS § 27 lõike 3 alusel võttis Vabariigi Valitsus 10. jaanuaril 2002 vastu määruse nr 6 „Pensionioigusliku staaži tõendamise kord“, mille § 19 lõike 2 järgi tõendatakse rehabiliteeritud isiku puhul vahi alt, kinnipidamiskohast või asumiselt vabanemisele järgnenud aega kuni Eestisse elama asumise õiguse andmiseni, kui isikult oli õigusvastaselt võetud õigus asuda elama Eestisse, rehabiliteerimistunnistuse ja Rahvusarhiivi teatise või Eesti NSV Ministrite Nõukogu Büroo protokollilise otsusega. Kuna nimetatud dokumentide leidmise suhtes kehtib RPKS § 31 lõikes 6 sätestatud elukohajärgse pensioniameti kohustus osutada pensioni taotlejale vajaduse korral abi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel, oleks pensioniamet pidanud avaldajat abistama nõutavate dokumentide leidmisel. Vastav kohustus tuleneb ka HMS §-st 6 (uurimisprintsiiip), mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel.

Eespool toodud asjaoludest aga nähtus, et avaldust lahendades ei rakendanud pensioniamet uurimisprintsiiipi, et selgitada välja avaldaja tahet (viimane suunati pensioni taotlemale ReprS § 13 lg 1 p 4 alusel) ning abistada avaldajat pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide leidmisel.

(5) Asi lahenes ilma märgukirja esitamata. Tartu Pensioniameti Põlva osakonna juhataja tunnistas oma vastuses õiguskantsleri teabe ja seletuse nõudele tehtud „kahetsusväärseid vigu“ ning võttis õiguskantsleri edastatud avaldajat puudutava dokumentatsiooni pensionioigusliku staaži tõendamise küsimuses teadmiseks. Lisaks palus pensioniamet avaldajat endaga ühendust võtta, et täpsustada avaldaja Irkutski oblastisse saatmise ja Eestisse tagasipöördumise õiguse andmisega seotud asjaolusid ning selgitada välja sooduskorras pensionioigusliku staaži hulka kuuluv ajavahemik.

#### 4. Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonna tegevuse õiguspärasus töövõimetus-pensioni määramisel

*Asi nr 9-4/1386*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus isik, kes ei olnud rahul töövõimetuspensioni määramisega Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonna poolt osas, millega ei arvatud avaldaja pensioniõigusliku staaži hulka kahte aastat iga lapse kohta.

(2) 1. juulil 2003 esitas avaldaja Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonnale töövõimetus-pensioni määramise avalduse. Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakond määras avaldajale töövõimetuspensioni, kuid ei arvanud aastaid viie lapse kasvatamise eest avaldaja pensioniõigusliku staaži hulka.

16. augustil 2004 esitas avaldaja Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonnale uue avalduse, milles palus pensioni ümber arvutada seoses laste kasvatamise eest arvestatava pensioniõigusliku staažiga. Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakond keeldus avaldust rahuldamast.

16. septembril 2004 käis isik õiguskantsleri vastuvõtul ning esitas avalduse.

Õiguskantsler nõudis menetluse käigus seletust Sotsiaalkindlustusameti peadirektorilt, sest vastavalt RPKS §-le 49 korraldab riiklikku pensionikindlustust Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olev Sotsiaalkindlustusamet.

5. oktoobril 2004 saabus õiguskantslerile Sotsiaalkindlustusameti vastus, millest nähtus, et avaldaja ei olnud esitanud sünnitunnistusi, mistõttu puudus Sotsiaalkindlustusameti andmetes vastav märg, mille alusel arvestatakse laste kasvatamise aja eest pensioniõiguslikku staaži.

(3) Selle kaasuse lahendamiseks oli oluline leida vastus küsimusele, mis põhjusel ei arvanud Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakond töövõimetuspensioni määramisel isiku pensioniõigusliku staaži hulka laste kasvatamist.

(4) RPKS § 28 lõike 2 punkt 12 sätestab, et pensioniõigusliku staaži hulka arvatakse ühe vanema või võõrasvanema või eestkostja või peres hooldaja puhul kaks aastat iga lapse kohta, keda ta on kasvanud vähemalt kaheksa aastat. RPKS § 32 lõike 1 alusel määrab riikliku pensioni elukohajärgse pensioniameti direktor või tema asetäitja või pensioniameti direktori volitatud struktuuriüksuse juht ning § 33 lõike 1 alusel otsustab pensioni taotleja nõudmisel pensioni määramise pensionikomisjon.

Avaldaja töövõimetuspensioni määramisel ei arvatud aastaid laste kasvatamise eest pensioniõigusliku staaži hulka, kuigi selline kohustus seadusest tuleneb.

RPKS § 31 lõikes 6 on sätestatud elukohajärgse pensioniameti kohustus osutada pensioni taotlejale vajaduse korral abi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel. Seega oleks pensioniamet pidanud avaldajat abistama nõutavate dokumentide leidmisel. Vastav kohustus tuleneb ka HMS §-st 6 (uurimisprintsipi), mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel.

Eeltoodud asjaoludest aga nähtus, et avaldust lahendades ei rakendanud pensioniamet uurimisprintsipi, et selgitada välja avaldaja tahet ning abistada avaldajat pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide leidmisel.

(5) Õiguskantsleri teabenõuete läbivaatamise tulemusena leidis Sotsiaalkindlustusamet, et töövõimetuspensioni määramise avalduse vastuvõtmisel Virumaa Pensioniameti Kohtla-Järve osakonna poolt antud ebapiisava teabe tõttu ei esitanud avaldaja koheselt laste kasvatamist tõendavaid



dokumente, ning lubas teha Virumaa Pensioniameti pensionikomisjonile ettepaneku vaadata üle avaldaja töövõimetuspensioni ümberarvutamine tagasiulatuvalt alates pensioni määramisest 2003. aastal.

## 5. Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna tegevuse seaduslikkus kaitseväelase pensioni ümberarvestamisel

*Asi nr 7-4/1206*

(1) Avaldaja kaebus puudutas Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna tegevust kaitseväelase pensioni ümberarvestamisel.

(2) Avaldaja esitas 26. märtsil 2004 Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonnale taotluse tema väljateenitud aastate pensioni ümberarvestamiseks.

14. aprillil 2004 saatis Kaitsejõudude Peastaap teatise avaldaja teenistustasu kohta avaldaja elukohajärgsele pensioniametile esitamiseks. 14. juunil 2004 saatis Kaitseministeeriumi Kirde Riigikaitse Osakond samasuguse teatise pensioniametile.

Pensioniamet vastas avaldajale 22. juunil 2004, et tema pensioni ümberarvutamiseks tuleb esitada tõend, kus on märgitud, millised tema palgakomponendid muutusid. Kuna muutmisel on aluseks üksnes ametipalk ja auastmetasu, tuleb need esitada eraldi väljateenitud aastate tasust, puhkusetasust ja puhkusetootusest, mis ei kuulu ümberarvutamisele. Pensioniamet toetus oma kirjas kaitseväeteenistuse seaduse<sup>221</sup> (edaspidi KVTs) § 197 lõikele 2 ning väitis, et ka Kaitseministeerium on seisukohal, et taotlus KVTs § 197 lõike 2 kohaselt valitud pensioni määramise aluse muutmiseks ei kuulu rahuldamisele.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ning palus kontrollida tema pensioni ümber arvestamata jätmist Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna poolt.

(3) Põhiküsimuseks oli Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna tegevuse seaduslikkus.

(4) 1. jaanuaril 2004 jõustus Vabariigi Valitsuse 12. märtsi 2004. a määrus nr 66 „Vabariigi Valitsuse 13. mai 2003. a määruse nr 151 „Kaadrikaitseväelase teenistuse tasustamine“ muutmise“.<sup>222</sup> Sellega muudeti määruse nr 151 § 6 lõiget 2 ja sõnastati see ümber järgmiselt:

„(2) Kaadrikaitseväelasele, kes osaleb kaitseväeüksuse koosseisus „Rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse“ tähenduses rahvusvahelises sõjalises operatsioonis, makstakse sõjalises operatsioonis osalemise ajal välisriigi territooriumil kõrgendatud ametipalka käesoleva määruse §-de 2 ja 3 alusel määratud ametipalga kolme- kuni viiekordses suuruses. Kõrgendatud ametipalga suuruse määrab operatsiooni toimumise asukohast ja iseloomust lähtudes asjaomane minister kaitseväe juhataja ettepanekul.“

Vastavalt KVTs § 209 lõikele 1 arvutatakse kaitseväelasele pensioni määramise aluseks olnud pensioni vähendamist või suurendamist tingivate asjaolude tekkimisel pension ümber. Sama paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt toimub pensioni ümberarvutamine pensioni suuruse arvestamise aluse muutumisel kaadrikaitseväelase, reservväelase või eruväelase pensioni arvestamisel aluseks olnud teenistustasu koosseisu arvatud ametipalga ja auastmetasu suuruse muutumisel.

Õiguskantsler leidis, et pensioniamet ei ole rakendanud uurimisprintsipi ja hea halduse tava RPKS § 31 lõike 6 ja HMS § 6 kohaselt. RPKS § 31 lõike 6 alusel osutab elukohajärgne pensioniamet taotlejale vajaduse korral abi pensioni taotlemiseks vajalike dokumentide saamisel. Uurimisprintsipi

<sup>221</sup> RT I 2000, 28, 167; 2004, 49, 342.

<sup>222</sup> RT I 2004, 15, 104.

rakendamise kohustus tuleneb HMS §-st 6, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Arvestades, et pensioniametile oli juba kahel korral – 14. aprillil ja 14. juunil 2004. a – väljastatud tõend, mis ei vastanud pensioniameti vajadustele, leidis õiguskantsler, et antud juhul ei piisanud taotleja abistamiseks tema teavitamisest, millise tõendi ta peab esitama. Avaldaja taotluse tõhusaks ja ressursisäästlikuks menetlemiseks oli mõistlikum pensioniametil endal pöörduda kaitsejõudude poole ning selgitada tõendi väljastajale, milliste alajaotustega palgatõendit on vaja avaldaja pensioni ümberarvutamise otsustamiseks.

Pensioniamet oli oma kirjas eksitavalt viidanud Kaitseministeeriumi seisukohale, et taotlus KVTS § 197 lõike 2 kohaselt valitud pensioni määramise aluse muutmiseks ei kuulu rahuldamisele. Nimetatud sätte kohaselt võib kaadrikaitseväelane valida väljateenitud aastate pensioni või töövõimetuspensioniga suurus arvestamise aluseks:

- 1) oma lepingulise teenistuse ajast temale soodsaima 12 kuu teenistustasu üldsumma, mis on jagatud 12-ga, ametikoha järgi, millel ta teenis vähemalt 12 kuud järjest, või
- 2) oma viimase teenistuses oleku kuu teenistustasu, mille hulka ei arvata puhkusetaset ja puhkusetasu.

Seda sätet rakendatakse pensioni esmakordsel määramisel ning seda valikut ei ole võimalik hiljem enam muuta. Käesoleval juhul ei puutunud see printsiip asjasse, sest avaldaja ei teatanud oma soovist muuta tema pensioni määramise alust, vaid taotles määratud pensioni ümberarvutamist seoses tema ametipalga suurenemisega. Pensioniameti poolt esitatud eksitava ja asjassepuutumatu info tulemusena järeldas aga avaldaja, et tema pension ei kuulu ümberarvutamisele. Seega edastas Tartu Pensioniameti Jõgeva osakond avaldajale eksitavat ja asjassepuutumatu teavet seoses tema pensioni ümberarvestamisega.

Eeltoodu põhjal leidis õiguskantsler, et pensioniameti senine tegevus avaldaja taotluse läbivaatamisel ei olnud kooskõlas hea halduse tavaga, mis eeldab riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnikelt kodaniku huvidest lähtumist.

(5) Õiguskantsler pöördus Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna poole märgukirjaga, milles viitas hea halduse tava rikkumisele. Tulenevalt ÕKS § 35<sup>1</sup> lõikest 2 soovitas õiguskantsler pensioniametil nõuda kaitsejõudude esindajalt välja vajalikku infot sisaldav tõend ning ühtlasi hoida avaldajat kursis tema taotluse läbivaatamise käiguga.

Pensioniamet koostöös Kirde Riigikaitse Osakonnaga sai palgaõiendi, mille alusel oli võimalik teha pensioni ümberarvestus. Pensioni ümberarvestuse tulemustest teavitati ka avaldajat.

## VI TÖÖ JA AVALIK TEENISTUS

### 1. Üldiseloostus

PS § 29 garanteerib tegevusala, elukutse ja töökoha valiku vabaduse. Õigus ja võimalus teha tööd ning teenida tulu vabalt valitud elukutse raames on väga oluline inimeste põhiseaduslik vabadus, mis on muuhulgas ühiskonna toimimise aluseks. Enda poolt valitud elukutsel tegutseda ning tulu sellisest tegutsemisest võib saada erineval viisil: võib toota kaupu ja neid müüa, pakkuda teenuseid ja saada tasu, kuid võib töötada ka kellegi teise huvides, saades selle eest töötasu. Sealhulgas võib kellegi teise huvides töötada nii era- kui ka avalikus sektoris. Avalikus sektoris töötamise kohta on PS §-s 30 erinorm, kuid PS §-de 29 ja 30 norme süstemaatiliselt analüüsides tuleb järeldada, et avalikus sektoris töötavatele inimestele kohalduvad ka PS §-st 29 tulenevad tööõiguse üldpõhimõtted, nagu näiteks õigus streikida.

Töötamine, ükskõik kas era- või avalikus sektoris, on inimestele sagedasti peamiseks sissetuleku saamise vahendiks ning seetõttu ka peamine vahend inimväärse äraelamise kindlustamiseks. Sel põhjusel on selge, et tööd tegevate isikute huvides on, et nende töösuhe ning selle tingimused, sealhulgas töö tegemise eest saadava tasu tingimused, oleksid võimalikult kindlad ja stabiilsed.

PS § 29 lõikest 4 tuleneb, et töötingimused on riigi kontrolli all ja PS § 13 esimese lause järgi on igal inimesel õigus riigi ja seaduse kaitsele. PS § 29 lõikeid 1 ja 4 ning § 13 esimest lauset koos lugedes tuleb järeldada, et seadusandjale on pandud kohustus kehtestada teatud töösuhte kohustuslikud, töötajat kaitsvad tingimused, sest riik saab kontrollida ainult olemasolevaid, see tähendab kehtestatud tingimusi. Samal ajal tuleb töötajaid kaitsvaid norme kehtestades arvestada, et need põhjendamatult ei piiraks tööandja õigusi ega kahjustaks riigi toimimist.

Põhiseadus ega selle kommentaarid ei ava, milliseid konkreetseid töötingimusi PS § 29 lg 4 silmas peab. Lõike sõnastusest ja eesmärgist võib järeldada, et see puudutab tingimusi, mis on olemas töösuhte kestuse ajal ja puudutavad tööd tegeva inimese turvalisust ja kaitset, ning tingimusi, mis aitavad tagada töösuhte stabiilsust. Kindlasti kuuluvad siia alla töö- ja puhkeaja normid, tööohutuse ja -kaitse reeglid, samuti normid, mis aitavad tagada tööd tegeva isiku õigust püsivale töötasule, kaitset põhjendamatult töölt vabastamise eest jne. Lisaks vastavate õigusnormide kehtestamisele tuleb kontrollida, et kehtestatud nõudeid ja reegleid ka tegelikult järgitakse, muuhulgas peab riik neid tööandjana ise järgima.

Õiguskantsleri poole pöördus 2004. aasta jooksul mitu avalikus teenistuses töötavat inimest, kes kaebasid, et nende asutus ei järgi seaduses teenistujate kaitseks kehtestatud norme.

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmete seadusest<sup>223</sup> ning selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustest riigiteenistujate töötasustamise kohta tuleneb, et palgaastmete diferentseeritud osad ning lisatasusid võib kehtestada ja ära võtta ainult põhjendatud juhtudel. Teenistujat peaks kaitsma see, et senikaua, kui palgaastme diferentseerimise või lisatasu kehtestamise alused eksisteerivad ehk nende maksmine on põhjendatud ja nende maksmine on tegelikult võimalik, ei ole lubatud neid isikult ära võtta.

Õiguskantslerile saabus mitu avaldust, kus avalikus teenistuses töötavad inimesed kaebasid, et nende töö eest saadavat tasu on asutuse juhid põhjendamatult vähendanud. Õiguskantsler seletas mitmel juhul avaldajale, millistel alustel võib palgaosiseid vähendada ning millistel mitte. Samuti saatis õiguskantsler märgukirju riigiasutustele, kus selgitas palgaastmete diferentseerimise ning lisatasude määramise põhjendamise olulisust avalikus sektoris töötava isiku tööalaste õiguste kaitse seisukohalt. Üks näidiskaasus on toodud allpool.

<sup>223</sup> RT I 1996, 15, 265; 2004, 54, 390.

Inimesele peab olema arusaadav, millised on tema tööülesanded ning -kohustused. Kui isikule ei ole tema tööülesanded üheselt selged, võib tekkida olukord, et inimene jätab täitmata ülesande, mille täitmist temalt eeldatakse, sest töötaja lihtsalt ei tea, et ta peab seda ülesannet täitma. Tööülesannete tegemata jätmine võib nii erasektoris kui ka avaliku teenistuse puhul anda aga põhjuse isiku töölt vabastamiseks.

Selline olukord võib tekkida siis, kui töötaja peab asendama teist töölt puuduvat inimest ehk täitma teise isiku tööülesandeid. Kui isik ei tea, kelle ülesandeid ning millises mahus ta peab täitma, siis võib kergesti tekkida olukord, kus ta jätab vastava töö tegemata ja seab sellega ohtu enda teenistussuhte püsivuse. Sellise olukorra vältimiseks on avalikus teenistuses kehtestatud reegel, et teenistuja peab täitma teise, puuduva teenistuja ülesandeid ainult juhul, kui ta saab selleks vastava korralduse puuduva ametniku nimetamise õigust omavalt isikult (avaliku teenistuse seaduse<sup>224</sup> (edaspidi ATS) § 64 lg 1).

Nimetatud sättest ei saa mööda minna nii, et kehtestatakse asutuse siseaktis abstraktne üldreegel, et ametnikud peavad üksteist vajadusel ilma erikorralduseta asendama. Sellisel juhul ei ole isikule tema tööülesanded ja kohustused piisavalt selged, mis omakorda võib seada ohtu inimese võime täita nõuetekohaselt tööülesandeid. Kaasus, kus üks riigiasustus siiski üritas avalikus teenistuses töötavate isikute kahjuks kalduda kõrvale ATS § 64 lõikes 1 kehtestatud kaitsenormist ja sellega seada ohtu teenistujate töösuhte stabiilsuse, on toodud allpool.

## 2. Isikule määratud astmepalga diferentseeringu äravõtmise õiguspärasus

*Asi nr 7-4/1157*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kaadrikaitseväelane, kes palus, et õiguskantsler hindaks, kas astmepalga diferentseeringu äravõtmine asutuse juhi ühepoolse otsusega on kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.

(2) Avaldaja astmepalk oli kuni 31. märtsini 2004 diferentseeritud 10%. Avaldaja ülema käskkirja kohaselt tema astmepalga diferentseering alates 1. aprillist 2004 lõpetati.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus õiguskantsleri hinnangut, kas tema astmepalga diferentseerimata jätmine on kooskõlas kaitseväeteenistuse seaduse<sup>225</sup> (edaspidi KVTS) §-dega 153 ja 154, samuti palgaseaduse<sup>226</sup> (edaspidi PaS) § 4 lõikega 1.

Õiguskantsler küsis selles asjas ka sotsiaalministri ning justiitsministri arvamust.

(3) Käsitletavas asjas tuli leida vastus küsimusele, kas astmepalga diferentseeringu äravõtmine asutuse juhi ühepoolse otsusega on kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

(4) PS § 29 sätestab igauhe õiguse vabalt valida elukutset, tegevusala, töökohta. Selle sätte kaitse alla kuulub ka õigus saada töö eest tasu. Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamist reguleerib kaitseväeteenistuse seadus ning avalduse menetlemise ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse 13. mai 2003 määrus nr 151 „Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamine“.<sup>227</sup>

KVTS § 153 järgi koosneb kaadrikaitseväelase teenistustasu ametipalgast koos seaduses sätestatud lisatasudega, puhkusetasust ja puhkusetouetusest. KVTS § 154 lõike 1 järgi nimetatakse ametipalgaks palgaastmele vastava kuupalgamäära alusel arvutatud palgaosa. KVTS § 154 lõike 1<sup>1</sup> kohaselt on

<sup>224</sup> RT I 1995, 16, 228; 2004, 29, 194.

<sup>225</sup> RT I 2000, 28, 167; 2004, 88, 599.

<sup>226</sup> RT I 1994, 11, 154; 2004, 71, 504.

<sup>227</sup> RT I 2003, 42, 294; 2005, 5, 19.

palgamääraks kaadrikaitseväelase ametikoha palgaastmele vastav kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise määruuses kehtestatud rahasumma (edaspidi põhipalgamäär) või selle diferentseering.

Riigiga teenistussuhtes olevatele isikutele garanteeritakse nende ametikohale vastav põhipalgamäär. Põhipalga aste on näitarv, mis seostab teenistuskoha sellele vastava põhipalgamääraga. Lisaks on ette nähtud võimalus diferentseerida riigiametnike põhipalga astet. Põhipalga astme diferentseerimise võimalus on ette nähtud seetõttu, et palgamäärade ammendav kehtestamine Vabariigi Valitsuse poolt ei pruugi olla piisav valdkondlike või teatud olukordade spetsiifikaga arvestamiseks.

Põhipalga aste ja selle diferentseeritud osa erinevad selle poolest, et teatud ametikohale vastavat põhipalka on isikul, kes on määratud vastavale ametikohale, alati õigus nõuda. Isikul ei ole subjektiivset õigust nõuda, et tema põhipalka diferentseeritakse. Eelnev tulenes ka kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise määruuse § 3 lõikest 1, mille kohaselt on kaitseministril Kaitseministeeriumi valitsemisalas ja siseministril Siseministeeriumi valitsemisalas lubatud kehtestada käskkirjaga valitsemisala asutustes ja üksustes teenivate kaadrikaitseväelaste põhiametikohtadele ja operatiivstruktuuri ametikohtadele diferentseeritud palgamäärad, kohaldades kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise määruuse lisas 1 või lisas 2 kehtestatud palgamäärade (põhipalgaastmetest) kõrgemaid palgamäärasid ning näidates palgamäärade suurendamise põhjendused. Seega on põhipalgamäärade diferentseerimine ministri õigus, mitte kohustus.

Tagamaks, et palgad riigisektoris oleksid läbipaistvad ning põhjendatud, on Vabariigi Valitsus kehtestanud põhipalgamäärade diferentseerimise alused ehk reeglid, mis viisil ja millises ulatuses võib isikute põhipalgaastmeid diferentseerida. Kui asjaomane minister otsustab kehtestada diferentseeritud põhipalgamäärad, siis peab ta nende nõuetega arvestama.

KVTS § 153 lõikes 3 sätestatud volitusnormist tulenevalt on Vabariigi Valitsusel igal ajal õigus muuta kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise, sealhulgas põhipalgamäärade diferentseerimise aluseid. Põhipalgamäärade diferentseerimise aluseid võib muuhulgas olla vaja muuta riigi rahalistest võimalustest tulenevalt. Üldine printsiip ametnike puhul on, et Vabariigi Valitsus kehtestab igaks eelarveaastaks uuesti nende põhipalgamäärad ja nende diferentseerimise alused.

Nii kehtestab Vabariigi Valitsus riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse<sup>228</sup> § 9 lõike 3 alusel igaks eelarveaastaks palgaastmetele vastavad palgamäärad ja nende kasutamise erisused.<sup>229</sup> Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise kohta kehtestatakse KVTS § 153 lõike 3 alusel eraldi määrus, kuid see määrus on sarnaselt teiste riigiametnike teenistuse tasustamist sätestava õigusaktiga tähtajaline. Määrus on seotud riigi eelarveperioodiga, sest riigi rahalised võimalused eri eelarveperioodidel on erinevad. Eelnevast tuleneb – seda leidsid ka justiitsminister ja sotsiaalminister oma selgitustes –, et isikul ei teki talle määratud põhipalgamäära diferentseeritud osa suhtes õiguspärast ootust kauemaks kui eelarveaastaks.

Kui Vabariigi Valitsus muudab kehtestatud põhipalgamäärade diferentseerimise aluseid, siis on kaadrikaitseväelase palga määramiseks õigustatud isikul kohustus muuta kaadrikaitseväelasele juba määratud põhipalgamäära diferentseeringut vastavalt Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud.

Järgnevalt tuli vastata küsimusele, et kui Vabariigi Valitsus ei muuda diferentseerimise aluseid, kas siis asjaomasel ministril on õigus oma käskkirjaga, sealhulgas eelarveaasta keskel, muuta diferentseeritud põhipalgamäärasid, sealhulgas isiku kahjuks.

Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise määruuse §-st 3 tulenes, et reeglina võis Eestis teenivate kaadrikaitseväelaste põhipalgamäärasid suurendada kuni 30% kvalifikatsiooninõuete, piirkondlikkuse

<sup>228</sup> RT I 1996, 15, 265; 2004, 54, 390.

<sup>229</sup> Vt näiteks Vabariigi Valitsuse määrused: riigiametnike töötasustamine 2004. aastal (RT I 2003, 83, 571), riigiametnike töötasustamine 2003. aastal (RT I 2003, 5, 23) jne.

ja muude teenistustingimuste eripära iseloomustavate näitajate alusel. Minister või muu pädev isik peab põhjendama, miks ta ühe või teise põhipalgaastme diferentseeris.

Põhipalgaastmete diferentseerimine ei ole üldjuhul püsiva iseloomuga, sest diferentseerimise puhul arvestatakse konkreetsel ajavahemikul ilmnevaid teenistuse iseärasusi. Näiteks enne Euroopa Liiduga liitumist suurenes oluliselt mõnede kaadrikaitseväelaste töökoormus ning paljudel tuli lühikese ajavahemiku jooksul täiendada oma keeleoskust. Põhipalgamäära diferentseerimise võimalus laseb selliste asjaoludega arvestada ning lubab kehtestada isikule vastava ametipalga. Peale liitumist võib töökoormus väheneda ning suurendatud palga maksmine ei pruugi enam põhjendatud olla. Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise määrus nõuab, et põhipalgaastme suurendamine oleks põhjendatud.

Arvestades eelnevat ning tööika, et kaadrikaitseväelasel ei ole subjektiivset õigust nõuda, et tema põhipalgamäära diferentseeritakse, leidis õiguskantsler, et juhtum, kus diferentseeritud põhipalgamäära enam ei diferentseerita seoses diferentseerimise asjaolude muutumisega, on kooskõlas kaitseväeteenistuse seaduse ja kaisteväelaste teenistuse tasustamise määrusega.

Avaldaja viitas oma kirjas, et tulenevalt PaS § 4 lõikest 1 võib palgatingimusi muuta ainult poolte kokkuleppel, mistõttu ei tohi palga määramiseks õigustatud isik ühepoolset palka, sealhulgas põhipalgamäära diferentseeritud osa, muuta. PaS § 1 lg 3 ütleb, et avalikele teenistujatele laieneb palgaseadus niivõrd, kui võrd avalikku teenistust reguleeriva või muu seadusega ei ole sätestatud teisiti. Ametnikule palga määramise käskkirja näol on tegemist avaliku võimu kandja ühepoolse ning Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud reeglite lähtuva haldusaktiga ning sellel puudub kokkuleppeline iseloom. Arvestades eelõeldut ning avaliku teenistuse üldist iseloomu, on selge, et kaadrikaitseväelaste töötasustamisele ei laiene üheselt PaS § 4 lg 1, mis ütleb, et palgatingimusi saab muuta ainult kokkuleppel.

(5) Õiguskantsler saatis avaldajale kirja, kus selgitas, mis alusel on avaldaja palga määramiseks õigustatud isikul õigus avaldaja astmepalga diferentseering ära võtta. Samas saatis õiguskantsler võimalike rikkumist ennetamiseks märgukirja ka Piirivalveametile, kus selgitas astmepalkade diferentseeringu muutmise nõudeid ja rõhutas, et astmepalkade diferentseerimine ning diferentseeringu kaotamine peab olema põhjendatud.

### 3. Kriminaalhooldusametnike asendamise regulatsiooni kooskõla avaliku teenistuse seadusega

*Asi nr 6-8/955*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kriminaalhooldusametnik, kes palus, et õiguskantsler annaks hinnangu, kas justiitsministri 12. augusti 2002. a määruse nr 50 „Maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukord“<sup>230</sup> kriminaalhooldusametnike asendamist käsitlev osa vastab seadustele ja põhiseadusele.

(2) Maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra § 72 lõike 1 järgi oli kriminaalhooldusametnik kohustatud vajaduse korral ilma erikorralduseta asendada teist kriminaalhooldusametnikku edasilükkamatutes klienditööga seotud toimingutes. Edasilükkamatuteks toiminguteks olid sellised kriminaalhoolduse toimingud, mis tuli täita tähtaegselt ning mille täitmata jätmine kriminaalhooldusametniku eemal viibimise tõttu ei olnud lubatud.

Avaldaja leidis, et kriminaalhooldusametniku kohustus asendada teist ametnikku ilma erikorralduseta on ebaseaduslik ja ATS<sup>231</sup> § 64 lõikega 1 vastuolus. Avaldaja leidis, et sellisel juhul on muuhulgas ka keeruline ette kujutada asendamise korraldust.

<sup>230</sup> RTL 2002, 93, 1444; 2004, 71, 1173.

<sup>231</sup> RT I 1995, 16, 228; 2004, 29, 194.



(3) Menetletavas asjas tuli vastus leida küsimusele, kas maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra § 72 lg 1 on kooskõlas ATS § 64 lõikega 1.

(4) ATS § 64 lg 1 sätestab, et kui ametnik ei saa mõnel põhjusel (nt puhkus) täita oma tööülesandeid, võib selle ametniku ülesanded panna teisele ametnikule (teistele ametnikele). Vastavalt ATS § 64 lõikele 1 võib ametnikule teise ametniku tööülesanded täitmiseks anda puuduva ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik. Seega peab ametnik teise isiku ülesandeid täitma, kui ta saab selleks vastava korralduse puuduva ametniku ametisse nimetamise õigust omavalt isikult. Sealjuures on oluline märkida, et alati ei peagi puuduva ametniku ülesandeid teisele ametnikule määrama ehk asendaja määramine on asendaja määramiseks pädeva isiku igakordne diskretsiooniotsustus.

Maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra kuni 20. augustini 2004 kehtinud redaktsiooni § 72 lõikest 1 tulenes, et isik pidi täitma vajadusel ilma erikorralduseta teise ametniku ülesandeid. Seega jättis maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukord potentsiaalse asendaja otsustada, kas ta täidab puuduva ametniku ülesandeid või mitte. ATS § 64 nõuab aga, et otsuse asendamise vajalikkuse kohta teeks puuduva ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik ja mitte võimalik asendaja.

ATS § 64 lg 1 ei volita justiitsministrit kehtestama nii abstraktset ametnike asendamise korraldust, kui maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra kuni 20. augustini 2004 kehtinud redaktsiooniga oli kehtestatud. ATS § 64 lõike 1 mõttest ja eesmärgist tuleneb, et ametnik peab täitma teise ametniku tööülesandeid üksnes siis, kui ta saab selleks korralduse puuduva ametniku ametisse nimetamise õigust omavalt isikult.

Analüüsi tulemusena leidiski õiguskantsler, et maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra § 72 lg 1, mis sätestas, et kriminaalhooldusametnik peab täitma ilma erikorralduseta teise ametniku ülesandeid, ei ole kooskõlas ATS § 64 lõikega 1, mis ütleb, et ametnik peab täitma teise ametniku tööülesandeid üksnes siis, kui ta saab selleks korralduse puuduva ametniku ametisse nimetamise õigust omavalt isikult.

(5) Õiguskantsler saatis justiitsministrile märgukirja, milles palus viia maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra § 72 lg 1 kooskõlla ATS § 64 lõikega 1. Ühtlasi juhtis õiguskantsler justiitsministri tähelepanu, et vastavalt ATS § 64 lõigetele 1 ja 4–6 tuleb ametnikule, kes asendab faktiliselt teist ametnikku, s.t täidab ka tegelikult teise ametniku tööülesandeid, maksta nende ülesannete täitmise eest lisatasu. Justiitsminister viis õiguskantsleri märgukirjast ajendatuna 20. augustil 2004 maa- ja linnakohtu kriminaalhooldusosakonna kodukorra § 72 kooskõlla avaliku teenistuse seadusega, sätestades §-s 72, et „kriminaalhooldusametniku asendamisel lähtutakse kriminaalhooldusseaduse §-s 32 sätestatud kriminaalhooldaja asendamise nõuetest“<sup>232</sup>.

#### 4. Kontrollkäik Mereväebaasi

(1) Õiguskantsleri tööplaanijärgne kontrollkäik Mereväebaasi toimus 27. aprillil 2004. Mereväebaas on väeosa, mis allub mereväe ülemale ja mille olulisemateks ülesanneteks on mereväe ujuvvahendite ohutu seismise tagamine sadamas, aluste ja kõigi mereväe allüksuste teenindamine ning varustamine teenistuseks vajalike vahenditega. Mereväebaasi koosseisus on ka mereväe väljaõppe ja arenduskeskus, kus korraldatakse mereväe allohvitseride väljaõpet. 13. aprilli 2004. a seisuga oli Mereväebaasi isikkoosseisu suurus 203 isikut, sh 85 ajateenijat.

(2) Õiguskantsler kontrollis ajateenijate kaebamis- ning esindusõiguse tagatust ning võrdset kohtlemist soo alusel.

(3.1) Ringkäigul Mereväebaasis ei leidnud õiguskantsleri nõunikud ajateenijate eluruumidega

<sup>232</sup> RTL 2004, 110, 1751.

tutvumisel kaitseväe peainspektori kontaktandmeid. Kaitseväe sisemäärustiku<sup>233</sup> punkti 8 kohaselt on igal kaitseväelasel õigus pöörduda vahetult kaitseväe peainspektori poole. Selle õiguse tagamiseks on väeosades hea tavana ajateenijate eluruumidesse kõigile nähtavasse kohta (nt teadetetahvlile) välja pandud kaitseväe peainspektori kontaktandmed.

(3.2) Kontrollkäigul selgus samuti, et Mereväebaasi koosseisus olevatel ajateenijatel ei olnud kontrollkäigu hetkel ajateenijate esindusmeest valitud.

1. märtsil 2003 jõustunud kaitseväeteenistuse seaduse<sup>234</sup> (edaspidi KVTS) muudatusega loodi ajateenijate esindusmehe institutsioon. Ajateenijate esindusmees on KVTS § 63<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt ajateenija, kes esindab ajateenijate huvisid teenistusküsimustes teenistust korraldavate ülemate ees.

Kaitseministri 16. detsembri 2003. a määruse nr 15 „Ajateenijate poolt valitud esindusmehe tegutsemise kord“<sup>235</sup> § 2 lg 1 sätestab, et rühmas ja rühmast väiksemas allüksuses, mille koosseisus on vähemalt viis ajateenijat, valivad ajateenijad endi hulgast ühe esindusmehe. Sama määruse § 3 lõike 1 punktist 1 ning lõikest 2 tulenevalt valitakse ajateenijate esindusmees rühmakooseisule, mille kutsutakse kokku rühmaülem kolme nädala jooksul alates ajateenistuse algusest. Ajateenijate esindusmehe tegutsemise korras ei ole sätestatud erandeid, millal võib jätta § 2 lõikes 1 sätestatud üksuses ajateenijate esindusmehe valimata. Tuvastatud olukord, kus rohkem kui kolm nädalat Mereväebaasi koosseisus olevad ajateenijad ei olnud endale esindusmeest valinud, oli õigusvastane.

(3.3) Vestlustes mereväebaasi kaadrikaitseväelastega kurdeti, et probleeme on kaadrikaitseväelaste toimkondadesse määramisega. Väidetavalt küsiti toimkondadesse määramisel, juhul kui tuli töötada ööajal, küll nõusolekut emadest kaadrikaitseväelastelt, kuid isadelt nõusoleku küsimist ei peetud vajalikuks.

Õiguskantsleri nõunikele anti üle koopia kaitseväe juhataja 2001. aasta kirjust väeliikide ning kaitseväe üksuste ja asutuste ülematele. Kiri annab juhised kaitseväeametnike ja alla 14-aastaste laste emade rakendamiseks korrapidajatena. See kiri olevat aluseks praegusele praktikale selles asjas.

Kaitseväe juhataja kirjas märgiti, et naist, kes kasvatab lapsinvaliidi või alla 14-aastast last, võib ööajal tööle rakendada üksnes tema nõusolekul. Puudega või alla 14-aastast last kasvatava mehe ööajal tööle rakendamise kohta ei ole kirjas midagi märgitud. Mereväebaasi kaadrikaitseväelaste sõnusti ei küsita nendelt nõusolekut ööajal tööle rakendamiseks.

KVTS § 168 lõike 5 järgi määratakse kaadrikaitseväelase töö- ja puhkeage töö- ja puhkeaja seaduse<sup>236</sup> (edaspidi TPS) alusel, arvestades kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud erisusi. Alla 12-aastast last või puudega last kasvatava isiku ööajal tööle rakendamist reguleerib 1. jaanuaril 2002 jõustunud TPS redaktsiooni § 11 lg 4. Kuna kaitseväeteenistuse seadus ei sätesta selles osas eriregulatsiooni, siis tuleb TPS § 11 lõiget 4 kohaldada kaadrikaitseväelaste suhtes vastavalt KVTS § 168 lõikele 5.

Ööaeg on TPS § 11 lõike 1 kohaselt ajavahemik kella 22.00-st kuni kella 6.00-ni. TPS § 11 lg 4 sätestab, et isikut, kes kasvatab alla 12-aastast või puudega last või hooldab täielikult töövõimetut isikut, võib rakendada tööle ööajal üksnes tema nõusolekul. Säte kohaldub nii naistele kui ka meestele ning ei anna alust naissoost ja meessoost kaadrikaitseväelaste erinevaks kohtlemiseks. Seega on, sõltumata kaadrikaitseväelase soost, alla 12-aastast või puudega last kasvatava kaadrikaitseväelase ööajal tööle rakendamise eelduseks tema sellekohane nõusolek. Tema nõusolek on ka vajalik toimkonda määramiseks, kui ta peab seetõttu töötama TPS § 11 lõikes 1 sätestatud ööajal.

<sup>233</sup> Vabariigi Valitsuse 14. detsembri 1998. a määrus nr 273 (RT I 1998, 115/117, 1888; 2002, 109, 648).

<sup>234</sup> RT I 2000, 28, 167; 2004, 49, 342.

<sup>235</sup> RTL 2004, 2, 23.

<sup>236</sup> RT I 2001, 17, 78; 2004, 86, 584.

(4) Kontrollkäigul juhiti Mereväebaasi juhtkonna tähelepanu tuvastatud probleemidele ning Mereväebaasi juhtkond lubas võtta tarvitusele meetmeid nende lahendamiseks. Hilisemast Mereväebaasi vastuskirjast õiguskantsleri järelpärimisele nähtus, et kõikidesse ajateenijate eluruumidesse paigutati kõigile nähtavasse kohta kaitseväge peainspektori kontaktandmed. Samuti valisid Mereväebaasi isikkoosseisus olevad ajateenijad esindusmehe.

Õiguskantsler tegi kaitseväge juhatajale ettepaneku anda väeliikide ning kaitseväge üksuste ja asutuste ülematele korraldus, et nii nais- kui ka meessoost kaadrikaitsevāelasi, kes kasvatavad alla 12-aastast või puudega last või hooldavad täielikult töövõimetut isikut, ei rakendataks ilma nende vastava nõusolekuta ööajal tööle või määrataks toimkonda, kus nad peavad ööajal töötama. Kaitseväge juhataja vastuskirjast nähtus, et õiguskantsleri nõunikele tutvumiseks esitatud kiri oli koostatud 2001. aastal kehtinud töö- ja puhkeaja seaduse redaktsioonist lähtuvalt. Kaitseväge juhataja nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning andis kaitseväge väeliikide, väeosade ja asutuste ülematele korralduse praegu kehtiva TPS § 11 lõike 4 redaktsiooni korrektseks rakendamiseks.

## VII AVALIK KORD

### 1. Üldiseloostus

Riigi ülesandeks on tagada ühiskonnas kord ja turvalisus, et vähendada isikute elu, tervist ja vara ähvardavaid ohte. PS § 14 paneb seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada õigusi ja vabadusi. Avaliku korra ja turvalisuse tagamine on erinevate spetsiaalsete korrakaitseorganite (nt Keskkonnainspeksioon keskkonnaohtude osas) ja politsei ülesanne. Siseministeriumi valitsemisalas olev politsei on üldine korrakaitseorgan, kelle pädevus ohtude tõrjumisel on erikorrakaitseorganite pädevuse suhtes subsidiaarne. Politsei kaitseb avalikku korda niivõrd, kuivõrd erikorrakaitseorganid ei ole suutelised õigeaegselt või piisavalt efektiivselt tegutsema. Politsei nõ oma ülesanneteks on eelkõige kuri- ja väärtegade ärahoidmine ning nende väljaselgitamise menetlus.

Avaliku korra tagamisel on sageli vältimatult vaja sekkuda isikute põhiõigustesse ja vabadustesse, see aga ei tohi toimuda meelevaldselt. PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega peab politseil avaliku korra kaitsel põhiõigustesse sekkumiseks olema seadusest tulenev alus, sekkumine ise peab aga olema proportsionaalne.

Politsei tegevuse suurima puudusena võib välja tuua asjaolu, et sageli tekib politseil raskusi – isegi tagantjärele – selgitamisega, millisele õiguslikule alusele tuginedes tegutseti. Isikutele, kelle õigustesse ja vabadustesse sekkutakse, jääb tihti arusaamatuks, mis alusel (mis seadusele ning sättelegi tuginedes) seda tehakse, kas tegemist on süüteo asjaolude väljaselgitamisega või sekkub politsei avaliku korra tagamiseks ning ohtude tõrjumiseks.

Politsei tegevuse teiseks probleemiks on kasutatavate vahendite ebaproportsionaalsus. Kui politseil on olemas alus tegutsemiseks ning isiku suhtes meetmete rakendamiseks, jäetakse sageli kasutamata vahend, mis on inimese jaoks kõige vähem koormav, ning eelistatakse põhjendamatult koormavaid vahendeid. Täpsema ülevaate viidatud probleemidest annavad allpool esitatud kaasused.

Võib öelda, et mõlemad politseitöö probleemkohad on seotud politsei tegevuse aluseks olevate õigusaktide puudulikkusega. Politsei tugineb oma töös enamasti politseiseadusele, mis on vastu võetud 1990. aastal. Seadust on korduvalt muudetud, selle sõnastus on vananenud, segane ning liiga üldsõnaline, et vastata põhiseadusest tulenevatele nõuetele. Seaduses puuduvad kriteeriumid, mille alusel politseinikud saaksid konkreetsel juhul põhiõiguste piiramise vajalikkuse ja proportsionaalsuse üle otsustada, samuti puuduvad selgelt määratud alus- ehk volitusnormid.

Avaliku korra ja turvalisuse kaitse on killustatud, eri korrakaitseorganite ülesanded ning volitused on sätestatud paljudes eriseadustes ning ebaühtlaselt, korrakaitset ei nähta kui terviklikku süsteemi. Vaja oleks vastu võtta seadus, mis reguleeriks politsei- ja korrakaitseõiguse valdkonda süsteemselt.

Õiguskantsler on korduvalt juhtinud siseministri ja justiitsministri tähelepanu vajadusele viia politsei- ja korrakaitse õigusaktid kooskõlla tänapäeva õigusriigi nõuetega. 2004. aasta kevadel korraldas õiguskantsler teaduskonverentsi eesmärgiga tõmmata tähelepanu politsei- ja korrakaitseõiguse probleemidele.

Alates 1997. aastast on Justiitsministeriumis tegeletud üldise korrakaitse seaduse eelnõu väljatöötamisega. Senine tegevus ei ole kandnud oodatud vilju, eelkõige suutmatuse tõttu langetada otsus, kas parandada-täiendada olemasolevaid seadusi või võtta vastu uus seadus. 2004. aasta suvel võttis Justiitsministerium vahepeal soikunud tegevuse taas päevakorda. Käivitati projekt, mille käigus ekspertgrupp, kuhu kuulub ka õiguskantsleri esindaja, töötab välja korrakaitse seaduse eelnõu kontseptsiooni.

## 2. Alaealise joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamise seaduslikkus

*Asi nr 7-4/651*

(1) Avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole küsimusega, kas nende alaealise tütre joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamine oli seaduslik.

(2) 18. märtsil 2004 toimus Narva Humanitaargümnaasiumis politseioperatsioon, mille käigus toimetasi politseiametnikud mõned alaealised õpilased, sealhulgas ka avaldajate tütre, tervishoiuasutusse joobeseisundi tuvastamiseks. Sellest toimingust lapsevanemaid ei teavitatud ega küsitud ka nende nõusolekut lapse isikuvabadust piiravate toimingute läbiviimiseks. Kuna lapsel joovet ei tuvastatud, toimetati ta kooli tagasi. Toimunud politseioperatsioonist ei teavitatud lapsevanemaid isegi mitte tagantjärele.

Õiguskantsler nõudis menetluse käigus teavet Politseiameti peadirektorilt ja palus nimetada ka politsei toimingute seaduslik alus. Oma vastuses ei osutanud Politseiameti peadirektor ühelegi seaduslikule alusele. Politseiameti peadirektor möönis, et alaealise isiku tervishoiuasutusse toimetamisest tema vanemate teavitamata jätmisega eirasid politseiametnikud politseipeadirektori 7. oktoobri 2002. a käskkirjaga nr 217 kinnitatud õigusvastase teo toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemise juhendis toodud põhimõtteid. Nimetatud juhendis ei ole sätestatud erimenetlust alaealise isiku joobeseisundi tuvastamiseks. Erimenetlust lapse õiguste kaitse tagamiseks joobeseisundi tuvastamise menetluses ei ole sätestatud ka üheski teises õigusaktis. Politseiameti peadirektor möönis, et politseiametnike poolt vanemate teavitamata jätmise lapse joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamisest ei olnud seaduslik. Politseiameti peadirektor kinnitas, et juhtumi asjaolude täielikuks väljaselgitamiseks viiakse läbi distsiplinaarjuurdlus, mille alusel koostatakse vastavasisuline ringkiri kõigile politseiasutustele ühtse toimimisviisi kujundamiseks, et tulevikus analoogseid probleeme vältida.

(3) Põhiküsimus seisnes selles, kas alaealise isiku joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamine oli seaduslik.

(4) Joobeseisundi tuvastamisel kohustab politsei last alluma joobeseisundi tuvastamise toimingutele, millega piirab lapse isikuvabadust. Samas ei suutnud Politseiamet nimetada nende isikuvabadust piiravate toimingute läbiviimise õiguslikku alust.

PS § 20 järgi on igal isikul õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. PS § 11 esimese lause kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Tulenevalt PS § 3 lõike 1 esimesest lausest teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Eeltoodust tulenevalt tohivad politseiametnikud isikuvabadust piiravaid meetmeid rakendada üksnes põhiseadusega kooskõlas olevate õigusaktide alusel. Ka PolS § 4 lõike 1 kohaselt on politsei tegevuse üheks põhialuseks seaduslikkuse põhimõte. Praegu toimub joobeseisundi tuvastamine liiklusega mitteseotud süütegude puhul analoogia alusel lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2001. a määrusest nr 120 „Joobeseisundi tuvastamise ja joobeastme määramise ning joobeastme määramise otsuse vaidlustamise kord“.<sup>237</sup>

PolS § 13 lg 7 sätestab, et politseil on õigus toimetada ravi- või politseiasutusse isikuid, kes alkoholi- või narkootikumijoo tõttu võivad ohustada iseennast või teisi kodanikke, samuti õiguskorda rikkunud kodanikke nende isiku kindlakstegemiseks ja vajaduse korral väärteprotokolli koostamiseks. Selleks, et politseiametnikud saaksid PolS § 13 lõike 7 alusel isiku raviasutusse või kainenemisele toimetada, peab olema eelnevalt tuvastatud isiku joobeseisund. Seega ei saa politseiametnikud isiku joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamisel tugineda PolS § 13 lõikele 7.

<sup>237</sup> Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2001. a määrus nr 120 (RT I 2001, 35, 196).

Politseiameti peadirektor möönis, et alaealise isiku tervishoiuasutusse toimetamisest tema vanemate teavitamata jätmisega eirasid politseiametnikud politseipeadirektori 7. oktoobri 2002. a käskkirjaga nr 217 kinnitatud õigusvastase teo toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemise juhendis toodud põhimõtteid. Nimetatud juhendis ei ole sätestatud erimenetlust alaealise isiku joobeseisundi tuvastamiseks. Puudub eriregulatsioon lapse õiguste kaitseks joobeseisundi tuvastamise menetluses.

Kokkuvõttes asus õiguskantsler seisukohale, et politseiametnike poolt vanemate teavitamata jätmise lapse joobeseisundi tuvastamiseks tervishoiuasutusse toimetamisest ei olnud seaduslik.

(5) Eelnimetatud probleemidele juhtis õiguskantsler oma märgukirjas nii Politseiameti kui ka siseministri tähelepanu. Õiguskantsler palus siseministril tagada, et joobeseisundi tuvastamine politseiametnike poolt toimuks õiguslikul alusel ja et laste õigused oleks joobeseisundi tuvastamise menetluses kaitstud.

Politseiameti peadirektor teatas, et kehtestab oma käskkirjaga sarnaselt õigusvastase teo toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemise juhendile ka juhendi alaealiste kohtlemise kohta joobeseisundi tuvastamisel.

Oma vastuses õiguskantsleri pöördumisele möönis siseminister puudusi joobeseisundi tuvastamist puudutavas õiguslikus regulatsioonis. Siseminister kinnitas, et tal on kavas täiendada isiku joobeseisundi tuvastamise regulatsiooni selliselt, et see oleks kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega. Minister teatas, et Siseministeerium kontrollib, et Politseiamet kehtestaks korra, mis reguleerib politseiametnike tegevust alaealiste isikute joobeseisundi tuvastamisel. Samuti kavatseb ministeerium kontrollida sellise korra rakendamist praktikas.

### 3. Isiku kinnipidamine politsei poolt väärteokahtluse selgitamiseks

*Asi nr 7-4/51*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes leidis, et tema kinnipidamine politsei poolt ei olnud kooskõlas seaduse nõuetega.

(2) Politsei autopatrull pidas 2003. aasta detsembris ühes Tallinna elamurajoonis kinni avaldaja ja tema täisealise poja, kes vedasid lapsevankriga televiisorit. Televiisor kuulus avaldajale ning nad toimetasid seda avaldaja poja korterisse lähedalasuvas majas. Politseiametnikud hindasid olukorda kahtlaseks ning nõudsid avaldajalt ja tema pojalt isikut tõendavate dokumentide, aga samuti televiisori omandiõigust tõendavate dokumentide esitamist.

Avaldaja ning tema poeg esitasid isikut tõendavad dokumendid, kuid televiisori omandiõigust tõendavaid dokumente ei olnud avaldajal kaasas. Avaldaja selgitas politseinikele, et need on tema korteris, mis asub sealsamas lähedal, ning et ta võib need kohe tuua. Politseiametnikud selle võimalusega ei nõustunud ning toimetasid avaldaja ning tema poja asjaolude selgitamiseks Põhja Politseiprefektuuri Lõuna politseiosakonda. Politseiosakonnas paigutati avaldaja ja tema poeg kinnipidamiskambrisse. Kambrist vabastati avaldaja ja tema poeg pärast seda, kui avaldaja abikaasa saabus politseiosakonda televiisori dokumentidega. Avaldaja ning tema poeg viibisid kinnipidamiskambris ligikaudu kolm tundi.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, paludes selgitada, kas tema ja tema poja kinnipidamine toimus dokumentideta televiisori vedamise tõttu ning kas selline kinnipidamine on seaduslik.

Õiguskantsler pöördus asjaolude selgitamiseks Politseiameti peadirektori poole ja palus selgitada, millisele õiguslikule alusele tuginedes politsei kõnealuses olukorras tegutses – nõudes avaldajalt televiisori dokumente, toimetades avaldaja ja tema poja politseiasutusse ning paigutades nad kinnipidamiskambrisse – ning kas avaldaja ja tema poja kinnipidamise kohta koostati protokoll.



Politseiametist vastati õiguskantslerile, et Põhja Politseiprefektuuris algatati asjaolude selgitamiseks distsiplinaarjuurdlus. Pärast mõne kuu möödumist, mille jooksul olid distsiplinaarjuurdluse materjalid Põhja Politseiprefektuuris kaduma läinud ning hiljem taastatud, selgitas Politsei amet, et distsiplinaarjuurdluses tuvastati politseiametnike ebaprofessionaalne käitumine isikute kinnipidamisel ning teenistuskohustuste mittenõuetekohane täitmine kinnipidamise vormistamisel.

Distsiplinaarjuurdluse kokkuvõttes viidati politsei tegevuse alusena PolS §-le 3, mille kohaselt tagab politsei avaliku korra, kaitseb inimeste ja organisatsioonide seaduslikke huve, tõkestab kuritegevust, teostab kuritegude kohtueelset menetlust, määrab ja viib täide karistusi oma pädevuse piires. Samuti viidati PolS §-le 12, mille lõike 1 punkt 4 paneb politseile kohustuse võtta vastu ja registreerida õigusrikkumiste ja muude sündmuste kohta saabuvat informatsiooni ning võtta viivitamatult tarvitusele abinõud õigusrikkumiste ärahoidmiseks, tõkestamiseks ning avastamiseks.

Kokkuvõttes leiti, et politseipatrullil oli alust kontrollida avaldaja ja tema poja poolt veetava televiisori dokumente, kuigi otstarbekuse printsibist lähtuvalt oleksid politseiametnikud võinud kontrollida dokumentide olemasolu avaldaja kodus, mitte transportida avaldajat ja tema poega politseiosakonda. Sellist käitumist aga ei saa politseinikele süüks panna ja distsiplinaarsüütegu nende tegevuses ei esine.

Avaldaja ja tema poja kinnipidamiskambrisse paigutamise osas viidatakse vääртеomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) § 44 lõikele 4, mille kohaselt vabastatakse isik viivitamatult, kui selgub, et teda ei ole põhjust kinni pidada. Avaldaja ja tema poeg vabastati, kui avaldaja abikaasa tõi televiisori dokumendid. Seletust avaldajalt või tema pojalt ei võetud, sest nad polnud midagi valesti teinud.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimustele, millised õigused on politseil isiku kinnipidamiseks vääртеokahtluse tekkimisel.

(4) PS § 20 lõikes 1 on sätestatud igapäevane õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Õigus vabadusele on demokraatlikus riigis üks põhilisemaid inimõigusi, mida tohib piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras PS § 20 lõikes 2 sätestatud eesmärkidel. PS § 20 lõike 2 punkt 3 lubab vabadust ja isikupuutumatust piirata kuriteo või haldusõigusrikkumise ärahoidmiseks, sellises õigusrikkumises põhjendatult kahtlustatava toimetamiseks pädeva riigiorgani ette või tema pakkumineku vältimiseks.

PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et õigusriigis peab politseil põhiõigustesse sekkumiseks olema konkreetne seadusest tulenev alus, mis annab sekkumiseks õiguse. Seadusesäte, mis paneb politseile ülesande midagi teha, ei anna veel politseile õigust selle ülesande täitmiseks põhiõigusi piirata. Igal üksikjuhul põhiõigustesse sekkumisel peab politsei saama viidata konkreetsele seadusesättele, mille alusel ta tegutseb.

Avaldajale jäi ebaselgeks, millise sätte alusel politseinikud tema kinnipidamisel tegutsesid, samuti ei selgunud õiguslik alus päris täpselt Politseiameti kirjadest õiguskantslerile ja distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtetest. Isikute tänaval peatamise ja dokumentide nõudmise osas viidati politseiseaduse üldistele ülesandenormidele – § 3 „Politsei põhiülesanded“ ja § 12 „Politsei kohustused“. Isikute politseiasutusse toimetamise ja seal kinnipidamiskambrisse paigutamise osas viidati vääртеomenetluse seadustikule. Sellest võib teha üldise järelduse, et kõnealuses olukorras oli politsei tegevus ajendatud vääртеokahtlusest.

Vääртеokahtluse korral lähtub politsei oma tegevuses politseiseadusest ja vääртеomenetluse seadustikust. Tõenäoliselt oleks siin olnud asjakohane viidata ka PolS §-le 13 „Politsei õigused“. Näiteks on PolS § 13 punkti 2 kohaselt politseil õigus kontrollida õigusrikkumise toimepanemises kahtlustatava isikut tõendavaid dokumente ning ohutuse tagamiseks teostada kohapeal kahtlustatava isiku ja tema asjade läbivaatust. Tulenevalt PolS § 13 punktist 3 on politseil õigus koostada protokolle

väärtegude kohta, määrata väärteokaristusi, teostada isiku kinnipidamist ning rakendada muid seaduses ettenähtud abinõusid võitluses väärtegude vastu. Kuigi PoS § 13 sätted kaugeltki ei täida PS § 3 lõike 1 esimeses lauses silmas peetud piisava seadusliku aluse olemasolu nõuet, on siin küsimus seaduse puudujääkides. Üldise järeldusena aga on politseil politseiseaduse ja väärteomenetluse seaduse alusel õigus väärteokahtluse korral pidada inimene tänaval kinni, nõuda isikut tõendava dokumendi esitamist, samuti toimetada inimene politseiasutusse ning toimetada tema suhtes väärteomenetlust. Seega on politseil õigus sekkuda inimeste põhiõigustesse, juhul kui on piisav kahtlus, et isik võib olla toime pannud väärteo. Kõnealusel juhul võis olla tõenäoliselt tegemist kahtlusega, et televiisor on varastatud – seega on toime pandud karistusseadustiku §-s 218 sätestatud varavastane süütegu väheväärtusliku asja või varalise õiguse vastu.

Politsei peab oma tegevuses silmas pidama ka põhiseaduse nõudeid. PS § 11 esimese lause kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. PS § 11 teises lauses on väljendatud proportsionaalsuse ehk mõõdukuse printsiip, mille kohaselt peab põhiõiguse piiramine ka igal üksikjuhul olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga – see peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas. See tähendab, et politsei peab igal üksikjuhul kasutama oma eesmärgi saavutamiseks vahendit, mis on inimese jaoks kõige vähem koormav ja tegema seda kõige vähem koormaval viisil.

Õiguskantsler leidis, et käesoleval juhul politsei rikkus oma tegevuses proportsionaalsuse põhimõtet. Raske on hinnata, kas konkreetsel juhul oli kahtlus väärteo toimepanemise suhtes isikute tänaval kinnipidamiseks ja dokumentide kontrollimiseks piisav. Tuleb arvestada, et televiisor on asjaõigusseaduse tähenduses vallasasi ning selle omanikuks peetakse isikut, kelle valduses asi asub – kuni ei ole tõendatud vastupidist (asjaõigusseaduse<sup>238</sup> § 90). Seega eeldatakse, et kui isiku käes on televiisor, siis on see tema oma ning vastupidist väitev isik peaks oma omandiõigust tõendama. On selge, et olukorras, kus politsei näeb tänaval inimest esemega, mis võib olla varastatud, ei pruugi politseil olla veel piisavalt teavet eseme omandiõiguse kohta ning ta pole võimeline kohe tõendama, et see ei kuulu isikule, kelle käes see on. Samas on politseil kohustus takistada väärteogusid ja neid välja selgitada. Seetõttu ongi politseil õigus väärteokahtlusega isik – vältimaks olukorda, kus teda hiljem pole võimalik tabada – kinni pidada ja teha omandiõigus kindlaks tagantjärele.

Kõnealusel olukorras oli aga politseinikel võimalik kontrollida oma kahtluse paikapidavust isikute jaoks palju vähem koormaval viisil: minna koos avaldajaga tema koju ning kontrollida seal televiisori dokumentide olemasolu. Selle asemel valiti isikute jaoks kõige koormavam vahend, politseiasutuses kinnipidamiskambrisse paigutamine, mis on PS § 20 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse piirang.

Kui tegemist oli väärteomenetlusega, oleks tulnud järgida ka väärteomenetluses ettenähtud reegleid. Antud juhul jääb arusaamatuks, kaua ehk milliste asjaolude ilmnemiseni kavatses politsei isikuid kinni pidada ning mida tehti kinnipidamise ajal väärteokahtluse selgitamiseks – kas politsei üritas välja selgitada vaidlusaluse televiisori omandiõigust või tuvastada selle varastamise fakti. VTMS § 44 lõike 2 kohaselt võetakse isiku kinnipidamise korral temalt viivitamatult ütlused väärteo toimepanemise kohta ning koostatakse isiku kinnipidamise protokoll või väärteoprotokoll. Politsei ei võtnud antud juhul isikutelt ütlusi ega koostanud kinnipidamisel protokoll, seega rikuti ka väärteomenetluse seadustikus sätestatud nõudeid.

(5) Õiguskantsler leidis, et politsei rikkus avaldaja ja tema poja kinnipidamisel seadusest tulenevaid nõudeid, piirates ülemäära nende isikuvabadust. Õiguskantsler juhtis oma 10. septembri 2004. a kirjaga siseministri tähelepanu rikkumisele. Siseminister ei vastanud järgneva poole aasta jooksul õiguskantslerile.

<sup>238</sup> RT I 1993, 39, 590; 2004, 37, 255.

#### 4. Julgestuspolitsei õiguspärane kasutamine massiüritustel

*Asi nr 7-4/626*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, paludes kontrollida Julgestuspolitsei korrakaitseosakonna kiirreageerimistalituse (märulipolitsei) tegevuse seaduslikkust ja põhjendatust.

(2) Julgestuspolitsei valvas tugevdatud jõududega korda Eesti jäähokimeistrivõistluste finaalkohtumisel Premia jäähallis, sest oli laekunud informatsioon võimalike konfliktide kohta rivaalitsevate võistkondade poolehoidjate vahel ning ka varem olid mõlema klubi toetajad paistnud silma agressiivse käitumise ja ohtra alkoholitarbimisega. Mängu järel lubas politsei esmalt lahkuda kodumeeskonna HC Panter/Hansasport poolehoidjatel. Külalisvõistkonna Narva PSK poolehoidjaid ja nende seas ka avaldajat peeti rühmana jäähallis kinni kuni vastasvõistkonna pooldajate lahkumiseni, hoidmaks ära võimalikke konflikte ja õigusrikkumisi.

Õiguskantsler pöördus politseipeadirektori poole, et saada informatsiooni toimunu kohta. Õiguskantsler küsis samuti, milliseid abinõusid kasutatakse taoliste konfliktide lahendamiseks üldjuhul.

Politseipeadirektor vastas, et pooldajate rühmade liikumise piirangut otsustati rakendada põhjusel, et politseile oli saabunud eelinformatsioon võimaliku konflikti kohta ning nii finaalseeria eelmise mängu kui ka selle mängu ajal käitusid poolehoidjad agressiivselt. Politsei kasutab nn masside juhtimist, et vaenutsevaid pooli teineteisest eraldada ning konflikte ennetada. Alternatiivsete abinõudena kasutatakse ka tugevdatud jõududega patrullimist, poolehoidjate gruppide saatmist ning korda rikkuvate isikute rahva hulgast eraldamist ja kinnipidamist. Konkreetse meetme kasutamine otsustatakse kohapeal. Politseiamet asus seisukohale, et politseinike tegevus antud juhul oli õiguslikult korrektne, proportsionaalne ning olukorda arvestades vajalik.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas ja millistel juhtudel on Julgestuspolitseil õigus piirata isikurühmade liikumisvabadust massiüritustel.

(4) PS § 34 kohaselt on igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel piirata muuhulgas teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Liikumisvabaduse piirangud peavad kooskõlas PS §-ga 11 olema saavutatava eesmärgi suhtes sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed.

Politseil on suurüritustel õigus ja kohustus kaitsta avalikku korda ning võtta tarvitusele ennetavad meetmed õigusrikkumiste ja massirahutuste ärahoidmiseks. Seejuures on oluline iga kord hinnata kasutatavate meetmete proportsionaalsust ohu suuruse ja saavutatava eesmärgi suhtes. Liikumisvabadust võib rühmiti piirata vaid juhul, kui isikute õigusi vähem piiravad meetmed (nt tugevdatud jõududega patrullimine, poolehoidjate rühmade saatmine, korda rikkuvate isikute rahvahulgast eraldamine) ei ole andnud või ei annaks soovitud tulemusi.

Õiguskantsler leidis, et poolehoidjasektorite mängujärgne kinnipidamine ja liikumisvabaduse piiramine toob paratamatult kaasa negatiivsed tagajärjed ja ebameeldivused ka suurele osale rahumeelselt ja õiguskäitule käituvatele inimestele. Neile isikutele mõjub rühmana kinnipidamine mängu järel ebaõiglase ja ülekohtuse karistusena selliste isikute tegude eest, kes tõenäoliselt on oma agressiivse käitumisega juba niigi ka mängu ajal häirinud rahumeelset pealtvaatajaskonda. Seetõttu peab politsei lähtuma põhimõttest, et enim piiratakse just suurema ohuallika liikumisvabadust. Olukorras, kus üks sektor käitub suhteliselt rahumeelselt ja teine märgatavalt agressiivsemalt, tuleb võimaldada esmalt lahkuda just rahumeelsetel inimestel. Samuti on rahumeelsete ja avalikku korda mitteohustavate poolehoidjate liikumisvabaduse piiramine õigustatud vaid juhul, kui neid ei ole võimalik piisavalt tõhusalt eraldada agressiivsetest poolehoidjatest.

Sama oluliseks tuleb pidada ka asjaolu, et isikute mängujärgne rühmiti kinnipidamine ei tuleks rahumeelsetele pealtvaatajatele üllatusena ning teave võimalikest piirangutest jõuaks nendeni mõistliku aja jooksul enne liikumiskiirangu algust, et nad saaksid nõustuda liikumiskiiranguga või soovi korral ürituselt lahkuda.

Eeltoodust lähtudes leidis õiguskantsler, et isikute rühma liikumisvabaduse piirangut võib pidada PS §-ga 11 kooskõlas olevaks ja proportsionaalseks vaid juhul, kui piirangu rakendamisel järgitakse järgmisi tingimusi.

- Otsus rühma viisi liikumiskiirangu rakendamiseks ei saa olla üldpreventiivne. Selle otsuse peab langetama politsei tegevust kohapeal juhtiv politseiametnik, lähtudes konkreetsest olukorrast, pealtvaatajate käitumisest ja riskidest avalikule korrale.
- Piirangu rakendamisel peab politsei olema veendunud, et muud preventiivsed ja isikute õigusi vähem piiravad meetmed ei ole piisavalt tõhusad. Rühmade liikumiskiirang saab olla avaliku korra kaitsel erandlik abinõu.
- Võimalikud korrarikkujad eraldatakse võimalusel rahumeelsetest ja avalikku korda mitteohustavatest pealtvaatajatest ning viimaste suhtes liikumiskiirangut ei rakendata.
- Üritusel viibivaid isikuid teavitatakse piirangu rakendamisest alati võimalikult vara enne piirangu rakendamist, võimaldades rahumeelsetel ja avalikku korda mitteohustavatel inimestel selle aja jooksul ürituselt lahkuda.

(5) Õiguskantsler esitas eelnimetatud seisukoha soovitusena Politseiameti peadirektorile. Politseiameti peadirektor võttis õiguskantsleri soovitusel töös juhendumiseks, pidades seda oluliseks hea politseipraktika kujunemisel Eestis. Politsei alustas dialoogi Eesti Jäähoki Liiduga, et leida ühiseid lahendusi jäähokimatšidel korra tagamiseks.

## VIII EESTI KEEL JA KODAKONDSUS

### 1. Üldiseloostus

PS § 51 sätestab, et igäühel on õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid. Paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, on igäühel õigus saada riigiasutustelt ja kohalike omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles. PS § 52 kohaselt on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamisekeel eesti keel. Paikkondades, kus elanike enamiku keel ei ole eesti keel, võivad kohalikud omavalitsused seaduses sätestatud ulatuses ja korras kasutada sisemise asjaajamisekeelena selle paikkonna püsielanike enamiku keelt. Võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise riigiasutuses ning kohtu- ja kohtueelses menetluses sätestab seadus.

Õiguskantslerile esitatud avaldused puudutasid nii eestikeelse teabe saamise õiguse tagatust kui ka isikule esitatud keeleoskusuete põhjendatust. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole isik seoses Keeleinspektiooni tegevusega Narva-Jõesuu Linnavalitsuse aselinnapeariigikeeleoskuse kontrollimisel ja tõstas küsimuse, kas Keeleinspektioon on kasutanud kõiki tema pädevuses olevaid vahendeid selleks, et tagada Narva-Jõesuu Linnavalitsuses keeleseadusest<sup>239</sup> (edaspidi KeeleS) tulenevate nõuete täitmine. Samas pöördus õiguskantsleri poole ka avaldajaid, kes leidsid, et nõutav keeleoskustase on liiga kõrge või on Keeleinspektioon rikkunud seadust tööalase keeleoskuse hindamisel keeleoskuse tasemetunnistuste ning vanade tööalase keeleoskuse kategooriatunnistuste vastavuse osas.

Õiguskantsleri menetluse tulemusena tõusis päevakorda probleem, et Keeleinspektioonil puudub praegusel ajal avalike teenistujate ja töötajate eesti keele oskuse tegelikuks kontrollimiseks seaduslik alus. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Praegusel ajal ei ole aga seadusandja Keeleinspektiooni pädevust riikliku järelevalve teostamisel reguleerinud seaduse tasemel, vaid keeleseaduse täitmise kontrolli kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega. Õiguskantsler pöördus menetluse tulemusena märgukirjaga Haridus- ja Teadusministeeriumi poole, milles juhtis ministri tähelepanu Keeleinspektiooni järelevalvemenetluse puudulikule reguleerimisele. Nimetatud probleemi lahendamiseks on ette valmistatud keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu, milles on reguleeritud ka järelevalvemenetlus keeleseaduse nõuete täitmise kontrollimiseks.<sup>240</sup>

Ka Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Alvaro Gil-Robles osutas oma 12. veebruaril 2004 avaldatud raportis ühe küsitavusena Keeleinspektiooni tegevusele tegeliku eesti keele oskuse kontrollimisel, sõltumata sellest, et isikul on kehtiv keeleoskuse tunnistus.<sup>241</sup> Seoses venekeelse koolihariduse reformiga osutas volinik ka vajadusele täiendavalt tegeleda keeleõppeprogrammidega, et vältida reformiga kaasneva võivad riskide nendele õpilastele, kelle eesti keele oskus ei ole ülikooli sisseastumiseks vajalikul tasemel. Teises keeles õppimisega kaasnevad raskused võivad põhjustada koolist väljalangemist või riigieksamite ebaõnnestumist, mis omakorda tekitab probleeme kõrghariduse omandamisel. See võib kanda endas ka suurendatud sotsiaalse tõrjutuse riski. Seetõttu on väga oluline potentsiaalsete riskide ja nende vältimise võimaluste analüüs.<sup>242</sup>

Volinik tõi ühe probleemina välja ka selle, et Eestis on jätkuvalt väga suur hulk kodakondsuseta inimesi ning naturalisatsiooni teel kodakondsuse omandanud inimeste arv kasvab aeglaselt. Tä juhtis tähelepanu sellele, et inimesed, kellel puudub kodakondsus, ei saa kasutada paljusid kodanikuõigusi, mis võib omakorda tuua kaasa nende sotsiaalse tõrjutuse. Sellega seoses osutas volinik ka mitmete praktilistele sammudele, mille abil kodakondsuse probleemi leevendada. Eelkõige tuleb tähelepanu

<sup>239</sup> RT I 1995, 23, 334; 2003, 82, 551.

<sup>240</sup> Keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu seisuga 9. märts 2005, nr 597 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>241</sup> Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to Estonia 27th-30th October 2003 for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly. Strasbourg, 12 February 2004, CommDH(2004)5, p. 22.

<sup>242</sup> Samas, p. 20.

pöörata kodakondsuseta laste kodakondsusõiguse realiseerumisele, astuda täiendavaid samme keeleõppe kättesaadavamaks muutmiseks, et kodakondsuse omandamisel ei oleks ületamatuks probleemiks eesti keele oskuse eksam, ning muuta kodakondsus kättesaadavamaks vanematele inimestele ning erivajadustega isikutele.<sup>243</sup>

## 2. Keeleinspektiooni tegevuse seaduslikkus keeleoskuse kontrollimisel

*Asi nr 9-4/1010*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole küsimusega Keeleinspektiooni tegevuse seaduslikkuse kohta keeleoskuse kontrollimisel ja kiirmenetluse otsuse tegemisel.

(2) Murru Vangla vanemsaatjast avaldaja sooritas 18. juunil 1999 eesti keele E-kategooria eksami. Eksami sooritamist tõendab avaldajale väljastatud töötaja riigikeeleoskuse tunnistus.

28. mail 2004 kontrollis Keeleinspektiooni inspektor keeleseaduse nõuete täitmist Murru Vanglas. Kontrolli käigus tegi ta avaldaja suhtes kiirmenetluse otsuse, millega karistas avaldajat rahatrahviga põhjendusel, et tal puudub ametikohal töötamiseks nõutav kesktaseme keeleoskust tõendav tunnistus ja avaldaja eesti keele oskus ei vasta kehtestatud nõuetele.

Avaldaja palus õiguskantsleril kontrollida, millisel seaduslikul alusel teda trahviti ja suunati sooritama korduseksamit.

Õiguskantsler pöördus selgituse saamiseks Keeleinspektiooni poole. Oma vastuses teatas Keeleinspektioon, et avalike teenistujate ja töötajate eesti keele oskuse vastavust kehtestatud nõuetele kontrollitakse haridus- ja teadusministri 13. juuni 2002. a määruse nr 55 „Keeleinspektiooni põhimäärus“<sup>244</sup> § 6 punkti 3 alusel.

(3) Põhiküsimus seisnes selles, kas Keeleinspektioonil oli seaduslik alus isiku keeleoskuse kontrollimiseks ning isiku korduseksamile suunamiseks ja trahvimiseks.

(4) PS § 3 lõike 1 esimeses lauses on sätestatud seaduslikkuse põhimõte. Tulenevalt sellest sätestest teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Seaduslikkuse põhimõte on sätestatud ka VVS § 71 lõikes 1, mille kohaselt inspektioon on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Inspektiooni põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. VVS § 72 lg 1 sätestab, et ametite ja inspeksioonide pädevus riikliku järelevalve teostamisel ning riikliku sunni kohaldamisel sätestatakse seadusega. VVS § 75 lõike 2 kohaselt määratakse ametnike riikliku järelevalve pädevus ja ettekirjutuste tegemise ning otsuste andmise kord eraldi seadusega.

KeeleS § 51 lõike 1 esimene lause sätestab, et eesti keele oskust hindavad eesti keele tasemeeksamitel riiklikud eksamikomisjonid. Seadusandja ei ole volitanud Keeleinspektiooni kontrollima isikute tegeliku eesti keele oskuse vastavust kehtestatud nõuetele. Seadusandja ei ole Keeleinspektiooni pädevust riikliku järelevalve teostamisel seaduse tasemel üldse reguleerinud.

Avaldaja sooritas eesti keele E-kategooria eksami. KeeleS § 28<sup>2</sup> kohaselt loetakse, et E-kategooria vastab eesti keele oskuse kõrgtasemele. Seega oli avaldajal keeleseaduse regulatsiooni järgi kehtiv dokument, mis tõendaks eesti keele oskust kõrgtasemel. Avaldaja ametikohal töötamiseks oli vajalik eesti keele oskus vähemalt kesktasemel.

<sup>243</sup> Samas, pp. 9–15.

<sup>244</sup> RTL 2002, 68, 1071; 2003, 4, 39.



Õiguskantsler leidis, et Keeleinspeksioonil puudub praegu seaduslik alus avalike teenistujate ja töötajate eesti keele oskuse tegelikuks kontrollimiseks. Riikliku järelevalve teostamine ja riikliku sunni kohaldamine peab aga toimuma seaduslikul alusel. Seega on isikute reaalse keeleoskuse kontrollimine Keeleinspeksiooni poolt vastuolus seaduslikkuse põhimõttega.

(5) Õiguskantsler pöördus menetluse tulemusena märgukirjaga Haridus- ja Teadusministeeriumi poole, milles juhtis tähelepanu antud probleemile ning ühtlasi palus haridus- ja teadusministril tagada, et riikliku järelevalve teostamine, sealhulgas keeleoskuse kontrollimine Keeleinspeksiooni poolt ei toimuks seadusliku aluseta. Menetleja suhtes tehtud kiirmenetluse otsuse vaidlustamise tähtaeg oli õiguskantsleri poole pöördumise hetkeks juba möödunud, seega ei olnud avaldajal võimalik kiirmenetluse otsust enam kohtus vaidlustada.

Haridus- ja teadusminister oma vastuses õiguskantsleri märgukirjale möönis probleemi ja teatas, et probleemi lahendamiseks on Haridus- ja Teadusministeeriumil ette valmistatud keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt reguleeritakse riikliku järelevalve teostamist keeleseaduses sätestatud nõuete täitmise üle seadusega. Praegu on keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu Riigikogu menetluses.

### 3. Eesti kodaniku piiriületus

*Asi nr 9-4/1162*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole küsimusega seoses tema tagasipöördumisega Eestisse.

(2) Avaldajal oli nii Eesti Vabariigi kui ka Vene Föderatsiooni kodakondsus. 2001. aastal muutis ta Venemaal oma nime, kuid Eesti Vabariigi dokumentides kasutas ta endiselt oma vana nime.

2004. aastal võeti Narva piiripunktis tema Eesti pass kontrollimiseks, sest tal oli piiriületusel lisaks Eesti Vabariigi kodaniku passile Vene Föderatsiooni kodaniku pass teisele nimele ja kontrolli teostaval piirivalveametnikul tekkis kahtlus Eesti kodaniku passi kehtivuse osas. Avaldaja ületas piiri Vene Föderatsiooni kodaniku passi alusel.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (edaspidi KMA) tunnistas avaldaja passi ja isikutunnistuse viitega isikut tõendavate dokumentide seaduse<sup>245</sup> (edaspidi ITDS) § 13 lõike 1 punktile 3 kehtetuks. Avaldaja pöördus kaebusega Tallinna Halduskohtusse, sest tema arvates oli KMA nimetatud otsus ebaseaduslik. Avaldaja soovis Eestisse tagasi pöörduda, kuid kuna ta leidis, et Eesti kodanikuna ei ole ta oma nime muutnud, ei soovinud ta oma Eesti dokumente Vene kodaniku nimele vormistada enne vaidlusaluses küsimuses kohtuotsuse tegemist. Samas oli Piirivalveamet seisukohal, et kuna avaldajal puudub piiriületuseks nõuetekohane dokument, peab ta taotlema tagasipöördumistunnistust.

(3) Kaasuse põhiküsimus oli, missugusel õiguslikul alusel saab Eesti kodanik Eestisse tagasi pöörduda juhul, kui Eestist lahkumisel on tema pass kontrollimiseks ära võetud ning see on hiljem tunnustatud kehtetuks.

(4) Riigipiiri seaduse<sup>246</sup> (edaspidi RiPS) § 111 lõike 1 teine lause sätestab, et Eestisse saabudes peab riigipiiri ületaval Eesti kodanikul olema reisidokument, tagasipöördumistunnistus või muu dokument, mis on välislepinguga ette nähtud välisriigi külastamiseks. Lõige 2 sätestab, et Eestisse saabudes lubatakse riigipiiri ületada ka Eesti kodanikul, kellel ei ole sama paragrahvi lõikes 1 nõutavat dokumenti, kui tema isik ja kodakondsus on tõendatud muude dokumentide alusel.

RiPS § 111 lg 2 sätestab Eesti kodaniku võimaluse lihtsustatud korras riiki siseneda, juhul kui on

<sup>245</sup> RT I 1999, 25, 365; 2004, 28, 189.

<sup>246</sup> RT I 1994, 54, 902; 2004, 30, 208.

võimalik tuvastada tema isikut ning kodakondsust. Selleks võib isik esitada ka muid dokumente kui ITDS §-s 2 loetletud isikut tõendavad dokumendid. Oluline on, et isikul olemasolevad dokumendid kogumis võimaldaksid tuvastada tema isikut ja kodakondsust.

Topeltkodakondsuse tõttu oli avaldajal teise riigi kehtiv reisidokument, mis vastab ITDS § 4 lõike 1 nõuetele ja mille alusel saab ta oma isikut tõendada. Tema Eesti passi ja isikutunnistuse kehtetuks tunnistamise menetluse käigus kogutud materjalidest nähtus ka seos tema vana nime ja uues, Vene Föderatsiooni reisidokumendis kajastuva nime vahel. Isiku kodakondsust on võimalik kindlaks teha muude dokumentide alusel. Avaldaja Eesti passi ja isikutunnistuse kehtetuks tunnistamise menetluse materjalidest nähtus, et tal oli Eesti Vabariigi kodakondsus. Dokumentide kehtetuks tunnistamise menetlus algatati dokumendis kajastuvate andmete muutumise tõttu, kuid see ei tähenda, et isik oleks kaotanud Eesti Vabariigi kodakondsuse. ITDS § 13 lõike 1 punkti 3 kohaselt tunnistatakse dokument kehtetuks, kui selles sisalduv kanne või andmed on ebaõiged. Samuti saab piirivalve kahtluse korral kodakondsuse olemasolu kontrollida, kui teeb järelepärimise teistele riigiasutustele või riigi poolt peetavatesse registritesse.

(5) Eeltoodust tulenevalt pöördus õiguskantsler Piirivalveameti peadirektori poole märgukirjaga, milles asus RiPS § 111 lõike 2 tõlgendamise osas seisukohale, et Eesti kodaniku piiriületuseks Eestisse saabumisel võib esitada lisaks ITDS §-s 2 loetletud dokumentidele ka muid dokumente, mille põhjal on kogumis võimalik tuvastada tema isikusamasus ning kodakondsus. Piirivalve peab lisaks dokumentide kontrollimisele omalt poolt aitama kaasa asjaolude väljaselgitamisele, kasutades informatsiooni, mis on kogutud tema enda või teiste avalikku võimu teostavate asutuste tegevuse käigus, et tuvastada Eesti kodanikust piiriületaja isik ning kodakondsus. Piirivalveamet võttis õiguskantsleri seisukoha Eesti kodaniku piiriületuse korra kohta teadmiseks ning edastas selle piiripunkti.

## XI REPRESSEERITUD

### 1. Üldiseloostus

17. detsembril 2003 võttis Riigikogu vastu okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse (edaspidi ReprS), mis jõustus 1. jaanuaril 2004 ja mille eesmärgiks oli leevendada Eestit okupeerinud riikide poolt õigusvastastelt represseeritud isikutele tekitatud ülekohut. Selles mõttes on tegu varasemate aastatega võrreldes uue valdkonnaga. Seaduses ettenähtud Eesti riigi poolt antavad toetused, soodustused ja pensioniõigused on kahtlemata tänuväärseks abiks ja toeks isikutele, kes on olnud sunnitud taluma oma elus äärmist ebaõiglust ning kellest enamikku võib praegu arvata vähekindlustatud elanikkonna hulka.

Nagu nähtub eeltoodust, jäi seaduse vastuvõtmise ja seaduse jõustumise vahele küllalt lühike ajavahemik. Nii tekkis varemgi korduvalt õigusloomes esinenud situatsioon, kus õigeaegselt ei jõutud anda kõiki seaduse korrektseks kohaldamiseks vajalikke rakendusakte. Seaduse jõustumisega võrreldes hilisem määruste vastuvõtmine ja jõustamine toob seetõttu kaasa vajaduse nende tagasiulatavaks kohaldamiseks. Sel puhul tuleb aga alati silmas pidada, et seda oleks tõepoolest ka võimalik teha, s.t et isikutele seadusega antud õiguste kasutamist ei seata tagasiulatuvalt sõltuvusse tingimustest, mida neil enam ei ole võimalik täita. Seda põhjusel, et õiguse kasutamise ajal nad ei teadnud, et tulevikus on taoline nõue kavas rakendusaktiga kehtestada.

Nagu nähtub ühest alljärgnevalt kirjeldatud kaasusest, ei ole okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse alusel rakendusaktide kehtestamisel kahjuks alati eelnimetatud põhimõtet järgitud.

Represseeritutega seoses tuleb kindlasti rõhutada, et tegu on valdavalt isikutega, kes moodustavad ühiskonna haavatavama osa. Nende teadmised õigusaktidest ja oma õiguste kaitseks vajalikest toimingutest on vähesed. Seetõttu tuleb toetuste ja soodustuste andmisega tegelevatel haldusorganitel erilist tähelepanu pöörata taotlejate abistamisele ning haldusorganitel lasuva selgitamis- ja nõustamiskohustuse täitmisele. Ka Riigikohus on märkinud: „Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline.“<sup>247</sup>

Vajadust pöörata suuremat tähelepanu nende isikute nõustamisele, kes taotleavad represseeritu staatusega seotud hüvesid, näitab kindlasti ka üks alljärgnevatest kaasustest.

### 2. Represseeritu tunnistuse väljastamisest keeldumise õiguspärasus

*Asi nr 7-4/1583*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega isik, kes ei olnud nõus represseeritu tunnistuse väljastamisest keeldumisega Sotsiaalkindlustusameti Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonna poolt.

(2) 17. juunil 2004 taotles avaldaja Tartu Pensioniameti Jõgeva osakonnalt (edaspidi pensioniamet) represseeritu tunnistuse väljastamist. Pensioniamet keeldus avaldajale represseeritu tunnistust väljastamast.

26. oktoobril 2004 esitas avaldaja avalduse õiguskantslerile. Õiguskantslerile esitatud avaldusest nähtus, et avaldaja on teeninud Eesti 20. diviisi pioneeride pataljonis.

<sup>247</sup> RKHKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-05, RT III 2005, 7, 61, p 16.

Õiguskantsler nõudis menetluse käigus seletust Sotsiaalkindlustusameti peadirektorilt. 15. novembril 2004 saabus õiguskantslerile Sotsiaalkindlustusameti vastus. Vastuse kohaselt esitas avaldaja pensioniametile hulk teatise ja tunnistusi, millest nähtus, et isik on teeninud Saksa sõjaväes ning seejärel viibis NKVD filtratsioonipunktis. Nendest dokumentidest ei leidnud pensioniamet alust tunnistada avaldaja represseeritud isikuks.

(3) Kaasuse lahendamiseks oli oluline leida vastus küsimusele, kas isikut, kes teenis Eesti 20. diviisi pioneeride pataljonis, peetakse okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadusmõistes represseeritud isikuks või represseerituga võrdsustatud isikuks.

(4) Õigusvastaselt represseeritud isiku mõiste sätestab okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadus. ReprS § 2 lõigetes 2 ja 3 ning § 4 lõikes 1 on sätestatud ammendav loetelu õigusvastaselt represseeritud isikutest ning represseerituga võrdsustatud isikutest. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 27. veebruari 2004. a määruse nr 52 „Represseeritu tunnistuse andmise korra ning taotluse ja tunnistuse vormi kehtestamine ning represseeritu tunnistusi väljastava asutuse määramine“<sup>248</sup> §-le 1 väljastab represseeritu tunnistusi Sotsiaalkindlustusamet.

ReprS § 4 lõike 1 punkti 1 alusel võrdsustatakse represseerituga Eesti Vabariigi kodanik, kes võttis alates 16. juunist 1940 osa Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitlusest, juhul kui ta ei saa ega ole saanud välisriigilt kompensatsiooni selle tegevuse eest. Isik, kes teenis Eesti 20. diviisi pioneeride pataljonis, võib olla represseerituga võrdsustatud isik okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõttes. Eelduseks on, et isik osales Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitluses ega ole saanud välisriigilt kompensatsiooni sellise tegevuse eest.

Vastavalt ReprS § 1 lõikele 3 kohaldatakse seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid. Käesoleval juhul eksis Tartu Pensioniameti Jõgeva osakond HMS § 6 vastu. Vastavalt HMS §-le 6 on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tööendeid omal algatusel (uurimisprintsip). Pensioniamet oleks pidanud paluma avaldajal täpsustada, millises Saksa sõjaväe üksuses mis ajavahemikul ta teenis ning millistest lahingutest osa võttis.

(5) Õiguskantsleri teabenõuete läbivaatamise tulemusena leidis Sotsiaalkindlustusamet, et isiku poolt õiguskantslerile esitatud kirjas ilmnesid uued asjaolud, nimelt isiku teenimine Eesti 20. diviisi pioneeride pataljonis. 9. novembril 2004 võttis pensioniamet avaldajaga ühendust, et saada teavet osavõtu kohta Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitlusest. 11. novembril 2004 andis isik pensioniametile seletuse osalemise kohta Eesti riikliku iseseisvuse taastamise eest peetud relvastatud võitluses ning esitas kirjaliku taotluse represseeritu tunnistuse väljastamiseks. 12. novembril 2004 vaatas Tartu Pensioniameti Jõgeva osakond selle taotluse läbi ning tegi, lähtudes isiku vastavusest ReprS § 4 lõike 1 tingimustele, represseeritu tunnistuse väljastamise otsuse.

### 3. Represseeritule tervishoiuteenuste hüvitamise korra kooskõla põhiseadusega

*Asi nr 9-4/1638*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole küsimusega sotsiaalministri 19. veebruari 2004. a määruse nr 13 „Represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise määrad, tingimused ja kord“<sup>249</sup> vastavuse kohta seadustele ja põhiseadusele.

(2) Avaldaja oli represseeritu okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse mõttes. 1. jaanuaril 2004 jõustunud ReprS § 6 lõike 1 kohaselt makstakse represseeritule ja represseerituga

<sup>248</sup> RT I 2004, 12, 82.

<sup>249</sup> RTL 2004, 24, 367.

võrdsustatud isikule hüvitist taastusravi kulude katteks sotsiaalministri määrusega kehtestatud määras, tingimustel ja korras.

Avaldaja pöördus veebruaris 2004 Tallinna Pensioniameti poole selgituse saamiseks selle taastusravi hüvitise maksmise tingimuste kohta. Tallinna Pensioniametist soovitati avaldajal sanatooriumis ära käia ning hiljem esitada pensioniametile tasutud arve ja avaldus taastusravi kulude hüvitamiseks 500 krooni ulatuses.

Pärast taastusravil viibimist esitas avaldaja pensioniametile tasutud arve ja taotluse taastusravi kulude hüvitamiseks. Pensioniametist vastati avaldajale, et tal ei ole määruse kohaselt õigust hüvitist saada, sest taastusraviteenuse hüvitise saamise tingimuseks on Sotsiaalkindlustusameti poolt eelnevalt väljastatud garantiikiri.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja väljendas nõrdimust seoses tekkinud olukorraga.

Õiguskantsler pöördus selgituse saamiseks teabenõudega sotsiaalministri poole. Sotsiaalminister möönis oma vastuses, et määruse rakendamisel on tekkinud olukord, kus enne määruse jõustumist taastusravil käinud represseeritutele ei ole võimalik taastusravi kulusid hüvitada. Sotsiaalminister tunnistas, et ei suutnud määruse vastuvõtmisel selles probleemi ette näha. Sotsiaalminister kinnitas, et ta on probleemi kõrvaldamiseks välja töötanud oma 19. veebruari 2004. a määruse nr 13 muutmise eelnõu, mis peaks lähiajal ka jõustuma.

Määruse § 12 lõike 1 esimene lause oli sõnastatud järgnevalt: „Sotsiaalkindlustusamet väljastab kümne tööpäeva jooksul pärast taastusraviarve hüvitamiseks nõutavate dokumentide esitamist represseeritule kirjaliku garantii avalduses nimetatud taastusraviteenuse osutajale esitamiseks, milles kinnitatakse taastusraviarve eest tasumise kohustuse ülevõtmist kuni § 3 lõikes 3 nimetatud määra ulatuses, kuid mitte rohkem kui taastusraviarve tegeliku maksumuse ulatuses.“

Määruse § 15 sätestas: „Määrust kohaldatakse tagasiulatuvalt 1. jaanuarist 2004. a.“

(3) Põhiküsimus seisnes selles, kas represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise tingimuste kehtestamine sotsiaalministri 19. veebruari 2004 määrusega tagasiulatuvalt 1. jaanuarist 2004 on kooskõlas põhiseadusega.

(4) 1. jaanuaril 2004 jõustunud ReprS § 6 lõike 1 kohaselt makstakse represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule hüvitist taastusravi kulude katteks sotsiaalministri määrusega kehtestatud määras, tingimustel ja korras.

Represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise määrad, tingimused ja kord kehtestati sotsiaalministri 19. veebruari 2004. a määrusega nr 13. Kord jõustus 13. märtsil 2004, kuid määruse § 15 kohaselt kohaldati seda tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2004.

Määruse § 12 lõike 1 kohaselt väljastab Sotsiaalkindlustusamet pärast taastusraviarve hüvitamiseks nõutavate dokumentide esitamist represseeritule garantiikirja avalduses nimetatud taastusraviteenuse osutajale esitamiseks, milles kinnitatakse taastusraviarve eest tasumise kohustuse ülevõtmist. Määruse § 4 lõike 3 kohaselt ei hüvitata taastusraviarvet represseeritule rahas. Seega on seadusega garanteeritud taastusraviteenuse hüvitise saamise tingimuseks määruse § 12 lõike 1 kohaselt Sotsiaalkindlustusameti poolt väljastatava garantiikirja olemasolu.

Kuna sotsiaalministri määrusega on taastusraviteenuse hüvitise saamise tingimused kehtestatud tagasiulatuvalt, on tekkinud olukord, kus represseeritutele, kes käisid taastusravil enne sotsiaalministri määruse jõustumist, ei olnud võimalik taastusraviteenuse hüvitise saamise tingimuseks olevat garantiikirja väljastada. Kuna ka avaldaja kuulus nende represseeritute hulka, kes käisid taastusravil

enne nimetatud sotsiaalministri määruse jõustumist ning tasusid taastusraviarve ise, siis puudus pensioniametil õiguslik alus avaldajale tagantjärele taastusravi kulude katteks hüvitise maksmiseks. Seega puudulike rakendussätete tõttu jäi avaldaja ilma seadusega ettenähtud hüvitisest.

Õiguskantsler leidis, et selline olukord on vastuolus õiguspärase ootuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega. Represseeritud, kellele on seadusega tagatud õigus saada hüvitist taastusravi kulude katteks alates 1. jaanuarist 2004, tekib õiguspärane ootus, et riik kehtestab õiguse tekkimise hetkeks ka hüvitise maksmise korra. Samuti koheldakse selle korra tagantjärele kehtestamisega ebavõrdselt represseeritud, kes käisid taastusravil enne sotsiaalministri määruse jõustumist, võrreldes represseeritud, kes käisid taastusravil pärast selle määruse jõustumist.

(5) Vastuses õiguskantsleri teabenõudele lubatud muudatus, sotsiaalministri 29. detsembri 2004. a määrus nr 151 „Represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule tervishoiuteenuste ja ravimite hüvitamise määrad, tingimused ja kord“<sup>250</sup>, tunnistas kehtetuks sotsiaalministri 19. veebruari 2004. a määruse nr 13 ja jõustus 14. jaanuaril 2005. Uue määruse § 13 kohaselt hüvitatakse represseeritule, kes on 2004. aastal tasunud talle osutatud taastusraviteenuse eest ning ei ole taotlenud Sotsiaalkindlustusametilt kirjalikku garantiid taastusraviarve eest tasumise kohustuse ülevõtmise kohta, taastusraviteenuse eest tasutud summa kuni 500 krooni ulatuses, kuid mitte rohkem kui taastusraviteenuse tegelik maksumus.

---

<sup>250</sup> RTL 2005, 6, 45.



## X NIMI

### 1. Üldiseloostus

Riigikogu võttis 15. detsembril 2004 vastu nimeseaduse<sup>251</sup>, mis jõustus 31. märtsil 2005. Seni reguleeriti inimestele eesnimede andmist ning nimede muutmist perekonnaseaduses ja Eesti Vabariigi riigivanema 22. oktoobri 1934. a dekreediga kehtestatud perekonnanimede korraldamise seaduses. Õigusvaldkondi, kus veel aastal 2005 kehtiks 1930. aastatest pärit regulatsioon, on väga vähe. Vajadus vastava õiguse ajakohastamiseks ja põhiseaduse nõuetega kohandamise järele oli ilmselge. Teine põhjus uue nimeseaduse vastuvõtmiseks on perestroika ja sellele järgnenud taasiseseisvumisega kiiresti muutuma hakanud Eesti nimetraditsioon. Lääne kultuuri ja inglise keele mõju on toonud kaasa eriskummaliste ning eesti keelde sobimatute eesnimede vohamise.

Uue nimeseaduse menetlemine Siseministeeriumis, Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus kestis üle kolme ja poole aasta ning lõplik regulatsioon on kindlasti kompromiss kahe vastanduva põhiseadusliku väärtuse vahel. Ühelt poolt tuleb austada isiku eneseteostusõigust (vabadust oma nime soovi korral muuta) ning perekonna- ja eraelu puutumatus (vabadust anda oma lapsele meelepärane nimi). Teiselt poolt ei tohi alahinnata avalikku huvi eesti rahvuse ja keele säilitamise ning tulevastele põlvedele edasikandmise vastu.

Vähetähtsaks ei saa pidada ka nimeseaduse edasist rakendamist. Juba eelnõu menetlemise käigus nii täitevvõimu tasandil kui ka Riigikogus juhtis õiguskantsler tähelepanu ohtudele, mis kaasnevad liiga laia diskretsiooniõiguse andmisega perekonnaseisuametnikele. Kuna nime sobivuse või mitesobivuse peab kinnitama perekonnaseisuametnik, tekib ebavõrdse kohtlemise oht. Õiguskantsler kavatseb vastava praktika hoida oma valvsa pilgu all – õigusriigis ei saa lubada olukorda, kus sama nimi läheb läbi Tartus, aga näiteks Tallinnas mitte. Isiku enda või tema vanemate soov on nime andmisel riigiametnikele seaduseks seni, kuni nimeseadus selle soovi täitmist ei keela.

### 2. Nimeseaduse kooskõla põhiseadusega

*Asi nr 6-4/90*

(1) Õiguskantsler korraldas omal algatusel eelkontrolli nimeseaduse eelnõu osas.

(2) Nimeseaduse eelnõu algatas Vabariigi Valitsus ja koostas Siseministeerium.<sup>252</sup> Eelnõu peamiseks eesmärgiks oli sätestada inimesele nime andmise ja muutmise alused, piirangud ja kord.

Enne eelnõu Riigikogule esitamist täiendas Siseministeerium õiguskantsleri initsiatiivil oluliselt eelnõu seletuskirja ja muutis eelnõu sätteid. Olulisema täiendusena kirjutati eelnõu seletuskirja sisse põhimõtte, et isikunimega seonduva reguleerimine on PS §-des 19 ja 26 toodud põhiõiguste piiramine, ning esitati seda piirangut õigustavad argumendid. Siseministeerium täpsustas samuti volitusi liiga laialt tarvitusel olevate perekonnanimede loetelu kehtestamiseks ja isikunimekomisjoni pädevust. Eelnõu viidi uue perekonnanime andmise osas kooskõlla Riigikohtu nimeõigust puudutava otsusega.<sup>253</sup>

Siseministeerium ei soostunud siiski muutma eelnõu § 7 lõiget 2 ega § 16 lõiget 4.

Eelnõu § 7 lg 2 oli sõnastatud järgmiselt: „Eesnimeks ei või anda nime või nimesid, mis eraldi või koos perekonnanimega ei ole kooskõlas heade kommete või Eesti nimetavaga.“

<sup>251</sup> RT I 2005, 1, 1.

<sup>252</sup> Nimeseaduse eelnõu seisuga 11. mai 2004, nr 369 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

<sup>253</sup> RKPJKo 03.05.2001, nr 3-4-1-6-01, RT III 2001, 15, 154.

Eelnõu § 16 lg 4 oli sõnastatud järgmiselt: „Paragrahvides 17 ja 19 sätestatud põhjustel [s.t isiku omal soovil] antakse isikule uus eesnimi, perekonnanimi või isikunimi vaid üks kord.“

(3) Tuli leida vastus küsimusele, kas kavandatud regulatsioon on kooskõlas PS §-dega 19 ja 26.

(4) Eelnõu järgi ei võinud anda eesnimeks nime või nimesid, mis eraldi või koos perekonnanimega ei ole kooskõlas heade kommete või Eesti nimetavaga. Õiguskantsler asus seisukohale, et selline kooskõla nõue ei ole õigusselge ja võimaldab isikute ebavõrdset kohtlemist ning väga vaba tõlgendamist. Eelnõu autorid ei osanud selle nõude sisu lahti seletada. Põhiõiguse sellist piirangut ei saa pidada eelnõuga taotletavate eesmärkide suhtes proportsionaalseks ning lubatavaks abinõuks.

Õiguskantsler leidis, et teine eelnõus sisalduv säte, mis keelab panna mõjuva põhjuseta eesnimeks tavatut nime, mis oma keeruka või üldisele keelekasutusele mittevastava kirjapildi või häälduse tõttu või üldkeelelise tähenduse tõttu ei ole eesnimena sobiv, on lapse õiguste kaitseks piisav ning täiendavalt nimetavale vastavuse nõude sätestamine ei ole vajalik.

Teine probleemne säte, millele õiguskantsler tähelepanu juhtis, oli keeld muuta elu jooksul nime rohkem kui ühel korral (v.a seoses abielu, lapsendamise või soo muutmisega). Õiguskantsleri hinnangul piirab riigi selline sekkumine PS §-ga 19 kaitstud õigust vabale eneseteostusele. Taoline piirang puudutab tõenäoliselt väheseid inimesi, kuid on oma iseloomult väga intensiivne ja jäik. Vajadus nime mitu korda muuta võib olla nii subjektiivne kui ka objektiivne. Õiguskantsleri hinnangul on pea võimatu üle hinnata nime tähtsust ja tähendust inimese jaoks. Samuti on sõnades võimatu kirjeldada selle inimese elu, kes mingil põhjusel ei suuda end oma nime kaudu positiivselt identifitseerida, kes tunneb oma nime suhtes jäägitut võõristust ja vastumeelsust. Õiguskantsleri hinnangul ei ole olemas kaalukat põhiseaduslikku ega muud argumenti, mis õigustaks sellisel juhul isiku nime muutmisest keeldumist. Õiguskantsleri hinnangul ei ühti selline keeld ka Riigikohtu eelviidatud otsuse argumentidega: Riigikohus leidis, et tänapäeval ei tohiks rahvusliku identiteedi kaitse välistada nime muutmist.

Eelnõus loetleti alused, millal isik tohib üldse oma nime muuta. Need alused koos piirangutega uue nime valikul ning regulatsiooniga, mille kohaselt otsustab nime muutmise iga kord regionaalminister, on piisav garantii, et välistada nime korduv meelevaldne muutmine ning kehtestada nime muutmiste üle kontroll. Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et nime muutmise arvu piirangul puudus nii legitiimne eesmärk kui ka piirangut õigustav põhiseaduslik väärtus.

(5) Õiguskantsler jätkas eelnõu eelkontrolli Riigikogus ning pöördus nii eelnõu § 7 lõike 2 kui ka § 16 lõike 4 puhul Riigikogu õiguskomisjoni poole ettekandega. Õiguskantsleri hinnangul piirab riigi sekkumine inimese õigusesse panna oma lapsele nimi ja oma nime muuta ülemäära isiku PS §-ga 19 kaitstud õigust vabale eneseteostusele ning §-ga 26 kaitstud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse. Õiguskantsleri esindaja osales ka sel teemal peetud õiguskomisjoni arutelul.

Õiguskomisjon nõustus õiguskantsleri argumentidega nimetava nõude osas ja jättis seadusest välja sätte, mille järgi ei või anda eesnimeks nime või nimesid, mis eraldi või koos perekonnanimega ei ole kooskõlas Eesti nimetavaga.

Nime muutmise kordade piirangu osas asus õiguskomisjon seisukohale, et kui on olemas vajadus oma nime mitu korda muuta, ei ole õige seda seadusega täielikult keelata. Seaduse vastav säte sõnastati järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi alusel antakse isikule uus eesnimi, perekonnanimi või isikunimi üldjuhul üks kord. Isikule antakse uus eesnimi, perekonnanimi või isikunimi rohkem kui üks kord vaid mõjuval põhjusel.“

## XI KARISTUSÕIGUS JA KRIMINAALMENETLUS

### 1. Üldiseloostus

Riigi üheks ülesandeks on kaitsta riigi sisemist rahu ja avalikku korda. Riik peab oma organite tegevuse kaudu suutma ära hoida ja vähendada õigusrikkumisi, sh kuritegevust, et kaitsta ühiskonna üldist korraldatust ning seeläbi ka üksikisikuid.

Õigusriigis ei tohi kuritegevuse vastane võitlus lähtuda aga põhimõttest, et eesmärk pühitseb abinõu. Tõsi, mitmed põhiseaduse sätted näevad ette, et ühte või teist põhiõigust võib piirata avaliku korra, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks (nt §-d 20, 26 ja 33). Siiski tuleb alati silmas pidada ka PS § 11 teisest lausest tulenevat ülemäärasuse keeldu ehk proportsionaalsuse põhimõtet: õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellega peab arvestama nii seadusandja õigusnormide kujundamisel kui ka õiguse rakendaja õigusnormide elluviimisel.

Kriminaalmenetlus kui riigi sunnivõimu rakendamise vahend peab olema kujundatud viisil, mis ühest küljest tagaks võimalikult tulemusriikka kuritegevuse vastase võitluse (õigusrikkumiste avastamise, tõkestamise ja ärahoidmise), teisest küljest aga austaks menetlusaluste ja menetlusega kokku puutuvate isikute põhiõigusi. Taolist menetlust on hakatud nii kohtupraktikas kui ka õigusteoreetilises kirjanduses tähistama sõnaga „tõhus“: menetlus peab olema kujundatud viisil, mille puhul on võimalik isikute õigusi kõige vähem piiraval viisil saavutada kuritegevuse vastases võitluses maksimaalne tulemus. Seejuures peab tõhus olema nii kohtueelne kui ka kohtumenetlus.

Kriminaalmenetluse käigus piiratakse eeskätt menetlusaluse isiku õigusi. Seetõttu on talle ka põhiseaduses otseselt ette nähtud mitmed garantiid, näiteks süütuse presumptsioon ning enda ja oma lähedaste vastu tunnistamise kohustuse keeld (PS § 22 lg-d 1 ja 3), *ne bis in idem* põhimõte ehk kahekordse karistamise keeld (PS § 23 lg 3), mitmed õigused kohtumenetluses, sh õigus edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule (PS § 24), jne. Just kohtusse pöördumise ja edasikaebeõiguse olulisust isiku õiguste võimalikult tõhusal kaitsel ei saa alahinnata. Nagu näitab ka üks alljärgnevatest kaasustest, on õigusabi saamise võimaluste tagamine seejuures kohtukaebeõiguse lahutamatuks osaks.

Lisaks menetlusalustele isikutele on kindlasti oluline ka teiste isikute õiguste kaitse, mistõttu peab nii seadusandja kui ka kriminaalmenetlust korraldav uurimisorgan silmas pidama, et menetlusnormid ja menetlustoimingud oleksid kujundatud viisil, mis tagaks tunnistajate, kannatanute, samuti menetlusväliste isikute õiguste ja vabaduste austamise. Nagu selgub ka ühest alljärgnevast kaasusest, on näiteks ainult isiku seostamine kriminaalmenetlusega juba märgistav ja võimalik, et heidab isikule negatiivset valgust. Seetõttu võib tunnistajana menetluses osaleva isiku õiguste kahjustamiseks piisata selle fakti teadaandmisest isiku tööandjale.

Kriminaalmenetluse eesmärgiks olev tõhus kuritegevuse vastane võitlus lähtub kahtlemata olulisest avalikust huvist. Siiski peab õigusriigi põhimõtetest lähtuv menetlus olema kujundatud viisil, mis austaks kõigi menetluses osalejate õigusi ja vabadusi. Seadusandjal on sageli keeruline prognoosida, kas õigusakt sisaldab kõiki asjakohaseid ja vajalikke regulatsioone. Seetõttu on oluline normi rakendajate ja seadusloomega tegelevate isikute tihe koostöö, et tagada nii õigusaktide kui ka õiguspärase vastavus põhiseadusest ja rahvusvahelistest inimõigusaktidest tulenevatele nõuetele.

## 2. Kaitsja määramise regulatsiooni õiguspärasus kriminaalmenetluse teistmismenetluse puhul

*Asi nr 9-4/1522*

(1) Avaldaja palus kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus kriminaalmenetluse seadustik ei võimalda teistmisavalduse esitamisel kaitsja määramist kohtu poolt.

(2) Avaldaja pöördus kriminaalasjas teistmisavaldusega Riigikohtu poole, kes jättis esitatud avalduse läbi vaatamata, selgitades, et teistmisavaldust on isikul võimalik esitada üksnes advokaadist esindaja vahendusel. Seejärel esitas avaldaja Riigikohtule taotluse määrata kaitsja teistmisavalduse esitamiseks.

Tuginedes KrMS § 45 lõikele 5, asus Riigikohus seisukohale, et määratud kaitsja osavõtt kriminaalmenetlusest on võimalik üksnes kuni kriminaalasja kassatsiooni korras läbivaatamise lõpuni ning kaitsjat ei saa määrata KrMS 13. peatükis sätestatud teistmismenetluses, mille käigus toimub jõustunud kohtulahendiga kriminaalasjas menetluse uuendamine erandlikel asjaoludel. Tulenevalt KrMS § 367 ja § 344 lõike 3 koostoimest on teistmisavalduse esitamise õigus prokuratuuril, advokaadist kaitsjal ja teistel kohtumenetluse pooltel advokaadi vahendusel. KrMS § 45 lõikest 4 tuleneb, et kohtumenetluses on kaitsja osalemine kohustuslik. Kaitsja võib olla lepinguline või määratud. KrMS § 42 lõike 1 punkti 2 kohaselt on määratud kaitsja advokaat, kelle pädevus kriminaalmenetluses tuleneb uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määramisest. Alused, millal uurimisasutus, prokuratuur või kohus kaitsja määrab, on sätestatud KrMS § 43 lõikes 2. Muuhulgas on selleks juhtumid, kus kahtlustatav või süüdistatav ei ole endale kaitsjat valinud, kuid on taotlenud kaitsja määramist, või kui kaitsja osavõtt on KrMS § 45 kohaselt kohustuslik. KrMS § 45 lg 5 sätestab, et määratud kaitsja on kohustatud kriminaalmenetluses osalema kuni kriminaalasja kassatsiooni korras läbivaatamise lõpuni ja ta võib keelduda kaitsekohustuse võtmisest või loobuda võetud kaitsekohustustest üksnes KrMS § 46 lõikes 1 sätestatud alustel.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida sellise regulatsiooni põhiseaduspärasust.

(3) Käsitleva juhtumi puhul oli oluline leida vastus küsimusele, kas kaitsja määramise võimaluse välistamine teistmismenetluses on põhiseadusega kooskõlas.

(4) KrMS § 367 koos § 344 lõikega 3 kehtestab piirangu, mille kohaselt ei saa isik ise teistmisavaldust esitada. Seda saab teha üksnes esindaja vahendusel, kusjuures esindaja peab olema advokatuuri liikmeks olev advokaat.

(4.1) Edasikaebamisõiguse piiramine riivab esmajoones isiku õigust kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemal seisvale kohtule (PS § 24 lg 5) ning üldisemalt õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse (PS § 15 lg 1 esimene lause). Samuti on see seotud *ne bis in idem* põhimõttega (PS § 23 lg 3), mille kohaselt kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles ta on seaduse kohaselt lõplikult süüdi või õigeks mõistetud.<sup>254</sup>

Edasikaebeõiguse näeb ette ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 7 artikkel 2, mille lõike 1 kohaselt on igaühel, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos, õigus oma süüdimõistmise või karistuse läbivaatamisele kõrgema õigusemõistmisinstantsi poolt. Selle õiguse kasutamise alused ja kord määratakse seadusega. Artikli 2 lg 2 sätestab erandid lõikes 1 nimetatud õiguse suhtes.

<sup>254</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on siiski rõhutanud, et EIÖK protokoll nr 7 art 4 eristab selgelt teist korda kohtu alla andmist ja karistamist ühelt poolt (lg 1) ning menetluse taasavamist teiselt poolt (lg 2). Euroopa Inimõiguste Kohtu 20.04.2004 otsus asjas nr 50178/99 *Nikitin vs. Venemaa*, p 45.

EIÕK lisaprotokoll nr 7 artikli 4 lg 1 sätestab kõigepealt *ne bis in idem* põhimõtte ning lõikes 2 täiendatakse, et eelmise lõike sätteid ei takista menetluse taasulastamist kooskõlas asjassepuutuva riigi seaduse ja kriminaalprotsessiga, kui on tõendeid uutest või äsja ilmnunud faktidest või kui varasemas menetluses on olnud oluline puudujääk, mis võis asja lahendit mõjutada.

Põhiseadusest ega EIÕK-st ei tulene otsesõnu riigi kohustust vaadata uuesti läbi jõustunud kohtulahendid. Silmas pidades Euroopa Nõukogu soovitusi<sup>255</sup> ning Euroopa Inimõiguste Kohtu vastavat praktikat, võib siiski väita, et siseriikliku kohtulahendi läbivaatamine teistmismenetluses võib olla ainus tõhus viis isiku õiguste taastamiseks.<sup>256</sup> Teistmismenetluse alustamine võib ka Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevat isiku õiguste tõhusa kaitse põhimõtet<sup>257</sup> silmas pidades olla nõutav.<sup>258</sup>

Kriminaalmenetluse seadustiku säte, mis annab Riigikohtusse teistmisavalduse esitamise õiguse üksnes advokaadist kaitsjale, riivab seega PS 15 lõikest 1 tulenevat kohtusse pöördumise õigust ja § 24 lõikest 5 tulenevat edasikaebeõigust, samuti EIÕK vastavaid sätteid.

(4.2) Nimetatud piirang sisaldub formaalselt põhiseadusega kooskõlas olevas kriminaalmenetluse seadustikus. Sellesama akti materiaalse põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb esmalt leida vastus küsimusele, mis on KrMS §-st 367 ja § 344 lõikest 3 tuleneva edasikaebeõiguse piirangu eesmärk, ning seejärel analüüsida, kas piirang on eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskirja<sup>259</sup> kohaselt on kassatsiooni esitamiseks õigustatud isikute ringi piiramise eesmärk tagada, et kassaatoriks saaks olla vaid professionaalne jurist. Seletuskirjas märgitakse, et tulenevalt kassatsioonimenetluse spetsiifikast on vajalik piirata riigi kõrgemas kohtus esinevate isikute, sh kaitsjate ringi advokaadiga, sest kassatsioon kui õiguslik vaidlustus eeldab märksa kõrgemat juriidilist kvalifikatsiooni. Rõhutatakse, et taoline piiramine on üsna levinud ka teistes Euroopa riikides.

Kuigi kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjas viidatakse isikute ringi piiramisel üksnes kassatsioonimenetlusele Riigikohtus, saab nimetatud põhimõtted üle kanda ka teistmismenetlusele.

Õiguskantsler leidis, et teistmisavalduse esitamiseks õigustatud isikute ringi piirang on seotud isikute õiguste kaitse vajadusega. Sellest tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et Riigikohtule teistmisavalduse esitamise ja esindusõiguse piirangud on kehtestatud legitiimseid eesmarke silmas pidades.

Nagu märgitud, saab teistmisavalduse Riigikohtusse esitada üksnes advokaadist kaitsja vahendusel. Seejuures on Riigikohus seisukohal, et tulenevalt KrMS § 45 lõikest 5 ei ole kohtul kaitsjat võimalik teistmismenetluses määrata. Põhimõtteliselt välistab ka KrMS § 43 lg 2 kaitsja määramise teistmismenetluses, sest määratud kaitsjat taotleb isik või isik, kelle puhul oleks määratud kaitsja

<sup>255</sup> Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele R(2000)2 Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtulahendite järgsest kohtuasjade uuesti läbivaatamisest ja menetluse taastamisest siseriiklikul tasandil (vastu võetud Ministrite Komitee poolt 19. detsembril 2000 ministrite asetäitjate 694. kohtumisel).

<sup>256</sup> Seda on tunnistanud põhimõtteliselt ka Riigikohtu üldkogu: RKÜKo 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, RT III 2004, 4, 37.

<sup>257</sup> Tõhusa õiguskaitse põhimõtte olulisusele on viidanud ka näiteks Riigikohtu üldkogu: RKÜKm 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, RT III 2001, 2, 14, punktid 15 ja 19; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, RT III 2003, 10, 95, punktid 17 ja 18; RKÜKm 28.04.2004, nr 3-3-1-69-03, RT III 2004, 12, 143, p 24.

<sup>258</sup> RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, RT III 2003, 10, 95, p 17: „Põhiseaduse § 15 tunnustab igapäev õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. [...] Põhiseaduse §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta [...] kaebuse menetlemata üksnes siis, kui [...] on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle Põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele. Üldkogu tuletab meelde, et 22. detsembri 2000 aasta määruses nr 3-3-1-38-00 rõhutas sama kogu kohtusse pöördumise õiguse lünkadeta kaitset. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni praktika põhjal kinnitas üldkogu samuti, et Põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks (p 15, 19). Seega peab kohtusse pöördumise õigus tagama põhiseaduslike õiguste võimalikult tõhusa kaitse.“ Sama seisukoht: RKÜKo 06.01.2004, nr 3-3-2-1-04, RT III 2004, 4, 37, p 26.

<sup>259</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri seisuga 4. detsember 2000, nr 594 SE, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

osavõtt kohustuslik, peab olema kahtlustatav (KrMS § 33) või süüdistatav (KrMS § 35).

Teistmis- ehk uuendamismenetluse algatamise õigus on üheks edasikaebeõiguse eriliigiks. Teistmine on erandlik menetlus, mis isiku õiguste tõhusat kaitset silmas pidades võib põhiseaduslikult olla siiski nõutav. See on ilmne nii Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite alusel kohtuotsuste teistmise vajaduse korral kui ka silmas pidades KrMS § 366 punktides 1, 2 ja 6 sätestatud suhteliselt selgeid teistmisaluseid. Riik peab tagama ka taolise kohtusse pöördumise õiguse tõhusad rakendamisvõimalused. Üheks selle tagatiseks on võimalus saada kvaliteetset õigusnõu ja esindust. Suurele osale elanikkonnast on vahendite puudumise tõttu aga advokaadi kasutamine ületamatu takistus oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel.

KrMS § 43 lg 2 ei näe kaitsja määramise taotluse hindamisel ette sisulisi kriteeriume, mis lähtuksid kaebuse või avalduse perspektiivikusest. Kaitsja määramine ja sellest tulenev suurem võimalus teistmismenetluse läbiviimiseks tähendab omakorda aga kulusid riigile ning piirab advokaatide tegevusvabadust. Silmas pidades aga näiteks KrMS § 366 punktides 2, 3 ja 6 nimetatud aluseid (kohtuniku kuritegu, kohtueelse menetleja ametniku või prokuröri kuritegu, õigustloova akti või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamine), võib väita, et teistmisavalduse esitamise vajaduse võis riik põhjustada ise. Seega peaks ta ka kaasa aitama seeläbi tekitatud õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamisele.

Riigikohtu menetluse spetsiifika nõuab õiguslike probleemide kõrgel tasemel tundmist ja vaidlusaluste küsimuste kohtule esitamise oskust. Teistmisavalduse esitamisel peab avalduse esitaja esiteks põhjendama, kas tegu on seaduses nimetatud teistmisalusega, ning teiseks peab ta suutma veenda kohut, et see võib tuua kaasa uue sisulise otsuse (eelkõige KrMS § 366 punktides 3–5 sätestatud alustel teistmise korral).<sup>260</sup> Seega tähendab teistmisavalduse rahuldamine endast enamikul juhtudel kohtu eelhinnangut avalduse põhjendatusele. Selleks et Riigikohus saaks teha otsuse selle kohta, kas esineb KrMS §-s 366 nimetatud erandlik asjaolu, mis tooks kaasa uue sisulise otsuse ning mis kaaluks üles kohtuotsuse seadusjõu ja õigusrahu põhimõtted, on vajalik seisukohtade igakülgne ja põhjalik põhjendamine, milleks on pädev vaid professionaalne kõrgelt kvalifitseeritud jurist.

Kuna Riigikohus vaatab teistmisavalduse läbi üksnes teistmisavalduses taotletud ulatuses ning teistmisavalduse esitajal ei ole kriminaalaja läbivaatamisel õigust väljuda teistmisavalduse piiridest (KrMS § 372 koostoimes § 352 lg-tega 4 ja 5), võib alles pärast kaebuse esitamist kvalifitseeritud juristi menetlusse astumine osutada asjatuks, sest isik ei ole osanud teistmisavalduses asjakohastele aspektidele viidata ning vajalikul määral probleemkohti välja tuua. See tähendab, et kahju on juba tekkinud ning esindajana menetlusse astunud advokaat ei saa enam midagi isiku heaks teha.

Rõhutamist vajab ka asjaolu, et Riigikohus vaatab KrMS § 372 ja § 352 lõike 1 koostoimes teistmisavalduse läbi üldjuhul kirjalikus menetluses, s.t advokaadist esindaja peamine panus seisnebki asjatundliku teistmisavalduse koostamises.

Lisaks eeltoodule asus õiguskantsler seisukohale, et edasikaebe- ja esindusõiguse piirangud on otseselt seotud kohtusüsteemi efektiivse toimimise küsimusega. See puudutab nii iga üksiku kohtumenetluse läbiviimist mõistliku aja jooksul kui ka kohtusüsteemi üldist tõhusat toimimist. Piiramatu edasikaebamise võimalus suurendab Riigikohtu töökoormust, mis võib hakata takistama keskendumist probleemsete vaidluste lahendamisele, pikendada oluliselt menetlustähtaegu ning vähendada lõppastmes isikute tõhusat õiguskaitset.

Kassatsiooni- ja teistmismenetluse eripärast tulenevalt on ka rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõte, et riigid võivad reguleerida juurdepääsu ülemkohtule erinevalt võrreldes I ja II astme kohtutega. Nii sätestab ka näiteks Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 16. veebruari 1998. a direktiivi 98/5/EÜ (millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus

<sup>260</sup> Sama põhimõte RKÜKo 09.04.1998, nr 3-1-2-1-98, RT III 1998, 19, 190.



omandati kutsekvalifikatsioon)<sup>261</sup> artikli 5 lg 3, et Euroopa Liidu liikmesriigid võivad õigusemõistmise tõrgeteta toimimise tagamiseks ette näha erinormid kõrgeimasse kohtusse pöördumise kohta (nt spetsialiseerunud advokaatide kasutamise). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et riigi kõrgeimasse kohtusse edasikaebamisel võivad kaebuse vastuvõetavuse tingimused olla rangemad kui tavalise edasikaebe puhul.<sup>262</sup>

KrMS § 344 lõike 3 punktis 2 nimetatud advokaatide kutsetegevust käsitleb advokatuuriseadus, mis näeb ette kutseühendusse koondumise tingimused ja korra. Seadusega on kehtestatud nõuded, millele advokaat peab vastama (sh on advokatuuri astumisel isik kohustatud sooritama advokaadieksami), ning seadus sätestab ka kutsetegevuse üle kontrolli teostamise süsteemi (sh nt distsiplinaarvastutus advokaadi tegevust reguleerivate õigusaktide või kutse-eeetika nõuete eiramise eest). Seega kehtivad advokaatide suhtes suuremad nõuded ja kontrollivõimalused, mis tagavad, et nad nii erialaste teadmiste kui ka isiksuseomaduste poolest vastaksid nendele esitatud nõuetele. Sellega on omakorda kooskõlas idee anda vaid nendele nõudmistele vastavatele isikutele kassatsiooni esitamise ning Riigikohtus esindamise õigus.

Mõistetavalt ei tohi õiguslik regulatsioon kriminaalmenetluse seadustiku ja advokatuuriseaduse koostoimes kujuneda selliseks, et põhiseaduses sätestatud edasikaebeõigus Riigikohtusse jääb sisutühjaks (nt advokaatide vähesuse, õigusabi ülemäärase kulukuse jms tõttu). Küll aga on põhjendatud teatud piirangute kehtestamine, nagu seda on ka suuremad nõudmised teistmisavalduse esitajatele viimases kohtuinstantsis.

Riigikohtus teistmismenetluse algatamise alused on väga piiratud. „[T]eistmise ehk kriminaalasja uuendamise all mõistetakse jõustunud kohtuotsusega lahendatud kriminaalasja kas täies ulatuses või osaliselt uuesti arutada lubamist. Kriminaalasja uuendamine on erandlik menetlus ja seda rakendatakse ainult siis, kui on ilmnunud uued asjaolud, mis ei olnud asja lahendamisel kohtul teada.“<sup>263</sup> Tegu peab olema äärmiselt oluliste asjaoludega („õiglustunnet häiriv vale“)<sup>264</sup>, mis kaaluvad üles õiguskindluse (PS § 10) ning eespool viidatud *ne bis in idem* printsiibil tugineva kohtuotsuse seadusjõu põhimõtte. Viimane põhimõte peegeldab arusaama, mille kohaselt peab iga vaidlus saama kord lõpu.

Õiguskantsleri hinnangul on elviidatud negatiivseid tagajärgi seoses menetluskuludega võimalik veel vältida KrMS § 43 täiendamise kaudu alustega, mis takistaksid täiesti põhjendamatute ja perspektiivitate teistmisavalduste puhul kaitsja määramist (nt pannes isikule kohustuse määratud kaitsja taotluse esitamisel põhjendada teistmisaluste olemasolu vms).

Teistmismenetluse kulukuse argumendi kaalukust vähendab ka KrMS § 186 lg 3, mille kohaselt võib teistmisavalduse rahuldamata jätmise korral menetluskulude hüvitamise panna avaldajale.

Õiguskantsleri hinnangul ei leidunud ülekaalukaid argumente, miks peaks kaitsja määramise võimalus olema teistmismenetluses välistatud.

(5) Õiguskantsler pöördus kriminaalmenetluse seadustikus teistmisavalduse esitamiseks kaitsja määramise mittevõimaldamise küsimuses Justiitsministeeriumi poole.

Oma vastuskirjas selgitas justiitsminister, et ei ole tõepoolest põhjendatud kaitsja määramise välistamine kriminaalasja teistmismenetluses. Minister nõustus, et põhiõiguste riive õigustamiseks on raske leida põhjendusi, mistõttu oleks vaja regulatsiooni muuta. Justiitsminister märkis

<sup>261</sup> Euroopa Ühenduse Teataja nr L 077, 14/03/1998, lk 36–43.

<sup>262</sup> Näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. oktoobri 1996. a otsus asjas nr 51/1995/557/643 *Levages Prestations Services vs. Prantsusmaa*.

<sup>263</sup> RKÜKo 09.04.1998, nr 3-1-2-1-98, RT III 1998, 19, 190.

<sup>264</sup> E. Kergandberg. Kommentaarid §-le 23. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 23 komm 25.



ka, et peab võimalikuks vastava muudatuse lisamist Riigikogu menetluses olevasse eelnõusse „Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus“.

### 3. Tunnistaja iseloomustuse küsimine kriminaalmenetluses

*Asi nr 9-4/930*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest Põhja Politseiprefektuur küsis tema töökohast tema iseloomustust.

(2) Avaldaja töökohta Tallinna Majanduskooli saabus Põhja Politseiprefektuurist järelepärimine, kus teatati alustatud kriminaalmenetlusest ja paluti anda avaldaja kohta iseloomustus. Avaldaja oli kriminaalasjas tunnistaja, mitte kahtlustatav ega süüdistatav. Kooli saadetud järelepärimine tekitas avaldajale palju probleeme, sest õpetajal peab olema laitmatu reputatsioon. Avaldajale anti mõista, et kooli juhtkond ei soovi tema edasist töötamist koolis.

Õiguskantsler esitas menetluse käigus teabenõude Põhja Politseiprefektuurile. Põhja Politseiprefektuur asus seisukohale, et tunnistaja kohta iseloomustavate andmete kogumine ei olnud menetlustoimingu ajal kehtinud kriminaalmenetluse koodeksis<sup>265</sup> (edaspidi KrMK) küll kehtestatud, kuid vastavalt KrMK § 106 lõikele 1 oli uurijal õigus suunata uurimist iseseisvalt ning seega ei rikutud Tallinna Majanduskooli saadetud järelepärimisega avaldaja õigusi, head nime ja tema mainet.

Õiguskantsler pöördus ka riigi peaprokuröri poole. Riigi peaprokurör leidis, et tunnistaja kohta võib iseloomustust küsida, kui see on kriminaalmenetluses tõendamise seisukohalt vajalik ja põhjendatud. Vastava päringu juures peab olema kirjas, et iseloomustust küsitakse tunnistaja, mitte aga kuriteo toime pannud isiku kohta. Selgema regulatsiooni ja isikute põhiõiguste parema kaitse huvides on prokuratuuril kavas teha ettepanek kriminaalmenetluse seadustiku täiendamiseks, mille kohaselt toimuks tunnistaja kohta iseloomustuse küsimine prokuröri loal.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas politseist saadetud järelepärimisega rikuti kriminaalmenetluse koodeksi nõudeid ja avaldaja subjektiivseid õigusi. Kuna 1. juulil 2004 hakkas kehtima uus kriminaalmenetluse seadustik, analüüsis õiguskantsler ka küsimust, kas kriminaalmenetluse seadustik võimaldab küsida iseloomustust tunnistaja kohta.

(4) Õiguskantsler nõustus riigi peaprokuröri seisukohtadega. Õiguskantsler asus seisukohale, et nii kriminaalmenetluse koodeks kui ka kriminaalmenetluse seadustik reguleerivad isikut iseloomustavate andmete kogumist sõnaselgelt vaid kahtlustatava või süüdistatava osas. Ei olnud üheselt selge, kas tunnistajat iseloomustavate andmete kogumine oli kooskõlas varem kehtinud kriminaalmenetluse koodeksiga. Tunnistaja isikut iseloomustavate andmete kogumise võimalikkuse vastu rääkis asjaolu, et kriminaalmenetluse koodeks seostas selliseid toiminguid vaid kahtlustatava või süüdistatavaga. Sellest tulenevalt suhtuvad ka tööandjad, saades uurimisasutuselt nõude esitada töötaja iseloomustus, töötajasse kui kriminaalasjas kahtlustatavasse või süüdistatavasse.

On suur hulk töökohti, millel töötamiseks on isikul vaja laitmatut reputatsiooni nii tööandja kui ka kolmandate isikute (nt õpilaste või klientide) silmis. Antud juhul ei olnud Põhja Politseiprefektuuri tegevusega tagatud avaldaja põhiseadusest tulenevad õigused heale nimele ja eraelu puutumatusel. Uurimisasutus peab hoiduma olukorrast, kus nendepoolset järelepärimist võidakse tõlgendada mitmeti ja selle tulemusena jääb tööandjal menetluses tunnistaja staatuses olevast isikust mulje kui kahtlustatavast või süüdistatavast ning satub ohtu tunnistaja hea nimi ja reputatsioon. On kahetsusväärne, et Põhja Politseiprefektuur, olles probleemist teadlik, ei võtnud avaldaja ega tema tööandjaga ühendust, et tekkinud olukorda selgitada.

<sup>265</sup> RT I 1995, 6–8, 69; 2004, 27, 176.

(5) Õiguskantsler esitas Politseiameti peadirektorile soovitus, milles tehti Politseiametile ettepanek saata avaldajale ja Tallinna Majanduskoolile selgitav teade, milles kinnitatakse, et avaldaja on kriminaalasjas tunnistaja, mitte kahtlustatav ega süüdistatav. Politseiameti täitis õiguskantsleri soovitus ja korraldas selgitava teate saatmise avaldajale ning Tallinna Majanduskoolile. Õiguskantsleri soovitusel taastati avaldaja rikutud õigused.

Samuti on kriminaalmenetluse seadustiku tõlgendamise ning sarnaste probleemide vältimise huvides oluline Riigiprokuratuuri seisukoht tunnistaja õiguste kaitse osas seoses iseloomustuse küsimisega kriminaalasjas.

## XII VAHISTAMINE JA AREST

### 1. Üldiseloostus

Vahistatu on isik, kellele on tõkendina kohaldatud vahistamist ja kes viibib eelvangistuses kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas.

Vahistatud pöördusid 2004. aastal õiguskantsleri poole avaldustega, milles kaebasid arestimajas valitsevate tingimuste peale, samuti selle peale, et vahistatule ei antud kätte distsiplinaarkaristuse käskkirja koopiat, kuigi ta oli vastava kirjaliku taotluse esitanud.

Õiguskantsler on varem korduvalt juhtinud Siseministeeriumi tähelepanu asjaolule, et arestimajade olmetingimused ei vasta nõutele. Siseminister möönab probleemi olemasolu, kuid teatab, et rahapuudus takistab arestimajade olmetingimuste parandamist.

Õiguskantsler on jätkuvalt seisukohal, et olmetingimused arestimajades, kus täna vahistatuid ja teisi kinnipeetavaid isikuid hoitakse, toovad kaasa inimväärikut alandava kohtlemise, mis on tulenevalt PS §-st 18 aga keelatud.

### 2. Vahistatu õigus lugeda arestimajas üleriigilisi päevalehti

*Asi nr 7-4/326*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus vahistatu, kes väitis, et arestimajas ei antud talle lugeda üleriigilisi päevalehti.

(2) Avaldaja viibis kohtu määruse alusel Lääne Politseiprefektuuri Kuressaare politseijaoskonna arestimajas. Avaldaja soovis arestimajas viibides tutvuda üleriigiliste päevalehtedega. Arestimaja tööd juhtiv inspektor keeldus vahistatu soovi rahuldamast.

2004. aasta veebruaris pöördus avaldaja õiguskantsleri poole, kaevates, et arestimajas ei antud talle avaldatud soovist hoolimata lugeda üleriigilisi päevalehti. Menetluse käigus pöördus õiguskantsler teabenõudega Lääne Politseiprefektuuri poole. Lääne Politseiprefektuuri vastuses nentis politseiprefekt, et avalduses märgitud ajal ei olnud üleriigilisi päevalehti Kuressaare politseijaoskonna arestimaja jaoks tellitud. Tellitud oli üks eksemplar kohalikku ajalehte Meie Maa.

(3) Menetletud avalduse puhul seisnes õiguslik küsimus selles, kas politseijaoskonna arestimajas viibival vahistatul on õigus saada arestimajast lugemiseks üleriigilisi päevalehti.

(4) Vangistusseaduse<sup>266</sup> (edaspidi VangS) § 93 lõike 3 kohaselt peavad vahistatule olema kättesaadavad üleriigilised päevalehed ning raamatukogus hoitavad raamatud ja ajakirjad. Sama nõuet kordab siseministri 1. detsembri 2000. a määruse nr 71 „Arestimaja sisekorraeeskiri“<sup>267</sup> § 15 lõike 1 punkt 9. Lääne Politseiprefektuuri vastusest selgub, et Kuressaare politseijaoskonna arestimajas seda seadusega kehtestatud nõuet ei täidetud ja seega jäeti vahistatule tagamata üks talle seadusega antud õigustest.

(5) Õiguskantsler tegi Lääne Politseiprefektuurile ettepaneku võtta kasutusele meetmed, et Kuressaare politseijaoskonna arestimajas oleks tagatud VangS § 93 lõikes 3 sätestatud vahistatu õigus tutvuda soovi korral üleriigiliste päevalehtedega. Vastuseks õiguskantsleri ettepanekule teatas Lääne Politseiprefektuur, et alates 2004. aasta augustikuust on Kuressaare politseijaoskonna arestimajas üleriigilised päevalehed kättesaadavad.

<sup>266</sup> RT I 2000, 58, 376; 2003, 78, 524.

<sup>267</sup> RTL 2000, 125, 2004; 2003, 99, 1490.

### 3. Vahistatule distsiplinaarkaristuse käskkirja tutvustamine

#### *Asi nr 7-4/1354*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega vahistatu, kes kaebas, et temale ei antud distsiplinaarkaristuse käskkirjast koopiat.

(2) Avaldaja viibib vahistatuna Pärnu Vanglas. Avaldaja mängis 19. augustil 2004 kell 23.55 oma kambris kambrikaaslastega kaarte.

Kuna kell 23.55 on päevakava järgi öörahu aeg, siis määras Pärnu Vangla direktor oma 27. augusti 2004. a käskkirjaga avaldajale päevakava rikkumise eest distsiplinaarkaristusena noomituse. Nimetatud käskkirja tutvustati avaldajale allkirja vastu. 30. augustil 2004 pöördus avaldaja kirjaliku avaldusega Pärnu Vangla poole, et saada koopia Pärnu Vangla direktori käskkirjast, millega talle noomitus määrati. Pärnu Vangla direktor jättis oma 2. septembri 2004. a vastusega avalduse rahuldamata.

Avaldaja vaidlustas selle distsiplinaarkaristuse vaidemenetluse korras ja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega koopia väljastamisest keeldumise peale.

Seoses avalduse menetlemisega nõudis õiguskantsler teavet Pärnu Vangla direktorilt, kes selgitas oma vastuses, et kinni peetavale isikule (sh vahistatule) tehakse distsiplinaarkaristus teatavaks temale distsiplinaarmenetluse lõppresultaadi – distsiplinaarkaristuse käskkirja – allkirja vastu tutvustamisega. Direktor tugineb seejuures VangS § 64 lõikele 4, mille kohaselt tutvustatakse kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse käskkirja allkirja vastu. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt lisatakse distsiplinaarkaristuse materjalid kinnipeetava isiklikku toimikusse. Samuti märgitakse, kellel ja millal on õigus tutvuda isikliku toimikuga. Selgitatakse, et juhul, kui kinni peetav isik soovib õigusakti vaidlustada, siis vastavasisulise taotluse alusel sellest koopia talle ka tagatakse.

(3) Käesoleva kaasuse lahendamisel oli vaja leida vastus küsimusele, kas Pärnu Vangla on õigesti tõlgendanud VangS § 64 lõiget 4, mille kohaselt kinni peetavale isikule tutvustatakse distsiplinaarkaristuse käskkirja allkirja vastu.

(4) Vahistatu distsiplinaarset mõjutamist reguleerivad VangS §-d 64, 100 ja 101, samuti justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“<sup>268</sup> 18. peatükk. VangS § 1<sup>1</sup> lõikest 1 tuleneb, et vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. Seega tuleb distsiplinaarmenetluse juures kohaldada kõiki haldusmenetluse põhimõtteid, mis ei ole vangistusseaduses teisiti reguleeritud. Vangla sisekorraeskirja § 1 lg 2 sätestab, et kinnipeetava kohta käivaid sätteid kohaldatakse ka vahistatule, kui vangistusseaduse või sisekorraeskirjaga ei ole ette nähtud teisiti.

HMS § 37 lõike 1 kohaselt on igapäev igas menetlusstaadiumis õigus tutvuda haldusorganits säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas. Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et dokumentidest väljavõtete või koopiade tegemine ning kulude hüvitamine toimub avaliku teabe seaduses<sup>269</sup> (edaspidi AvTS) sätestatud korras.

Vastavalt VangS § 64 lõikele 5 lisatakse määratud distsiplinaarkaristuse materjalid kinni peetava isiku isiklikku toimikusse. HMS § 37 lõike 2 kohaselt keelab haldusorgan toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Vangla sisekorraeskirja § 29 lõike 2 kohaselt on kinni peetaval isikul ja tema kaitsjal, vanglakomisjoni liikmel, vanglatöötajal, prokurööril ja kriminaalhooldajal õigus tutvuda isikliku toimikuga põhjendatud avalduse ning vangla direktori või tema määratud isiku loa alusel. Avaldaja

<sup>268</sup> RTL 2000, 134, 2139; 2004, 8, 120.

<sup>269</sup> RT I 2000, 92, 597; 2003, 26, 158.

esitas 30. augustil 2004 vanglale avalduse, et talle väljastataks direktori käskkirja koopia, millega teda distsiplinaarkorras karistati. Sisuliselt on tegemist teabenõudega avaliku teabe seaduse mõttes. AvTS § 18 lõike 1 kohaselt täidetakse teabenõue viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Pärnu Vangla aga keeldus nimetatud teabenõude täitmisest oma 2. septembri 2004. a kirjaga. AvTS § 23 lg 3 sätestab, et teabevaldaja teeb sama paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud alusel teabenõude täitmisest keeldumise teabenõudjale teatavaks viie tööpäeva jooksul. Vangla keeldus vahistatule käskkirja koopiat andmast, sest leidis, et vahistatule on taotletud käskkirja allkirja vastu tutvustatud. Samuti selgitati vahistatule, et distsiplinaarmenetluse materjalid lisatakse isiklikku toimikusse ja avalduse alusel on võimalik isikliku toimikuga tutvuda, kui direktor või tema poolt määratud isik annavad selleks loa.

Vangla sisekorraeskirja § 29 lõike 2<sup>1</sup> kohaselt otsustab isikliku toimikuga tutvumise loa andmise vangla direktor või tema määratud isik avalduse esitamisest alates kuu aja jooksul. Kui aga luba antakse kuu aega hiljem, muutub kaebeõiguse tähtaegne teostamine võimatuks või vähemalt on see oluliselt raskem. Õiguskantsler leidis, et selline piirang ei ole proportsionaalne.

HMS § 3 lõike 1 kohaselt võib haldusmenetluses piirata põhiõigusi ja vabadusi ning muid isiku subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Siin tuleb silmas pidada asjaolu, et põhiõiguste ja vabaduste piiramine saab toimuda ainult seadusega, seda ei saa teha seadusest madalamalseisvate õigusaktidega.<sup>270</sup> Seega antud juhul ei saaks kohaldada vangla sisekorraeskirja, mis sätestab isikliku toimikuga tutvumise. Vangla ei ole vahistatu teabenõude täitmisest keeldumisel viidanud ühelegi avaliku teabe seadusest tulenevale alusele. Avaliku teabe seaduses ega teistes õigusaktides ei ole sätestatud kinni peetavale isikule eritingimusi materjalidega tutvumisel. Seega peavad neile kõik materjalid olema kättesaadavad.

Kinni peetav isik peab saama distsiplinaarmenetluse materjalidega tutvuda, vastasel korral ei oleks tal võimalik esitada vastuväiteid ja vajadusel ka edasi kaevata. Osaliselt on tutvumine võimalik tagada distsiplinaarmenetluse materjalidest koopiate tegemisega. AvTS § 25 lõikest 2 tulenevalt on paberandjal koopiate valmistamine tasuta alates 21. leheküljest. Antud juhul taotles avaldaja vaid distsiplinaarkaristuse käskkirja koopiat, mis oleks tulnud temale väljastada tasuta.

VangS § 64 lõike 4 kohaselt tutvustatakse distsiplinaarkaristuse käskkirja kinni peetavale isikule allkirja vastu. Eriseaduses ettenähtud menetluskord peab vastama hea halduse põhimõtetele. Siinjuures on hea halduse põhimõtetest tulenevalt minimaalseks nõudeks isiku informeerimine tema suhtes toimuvast menetlusest ja isikule võimaluse loomine vastuväidete esitamiseks. Hea halduse tavast ning otseselt ka HMS § 61 lõikest 1 tulenevalt saab õiguslikke tagajärgi isiku suhtes esile kutsuda sellele isikule teatavaks tehtud või kätte toimetatud haldusakt.<sup>271</sup> HMS § 25 sätestab kättetoimetamise viisid; teatavakstegemist reguleerib sama seaduse § 62. Selle paragrahvi lõike 2 punkti 1 kohaselt tehakse haldusakt kättetoimetamisega teatavaks isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse. Kuna karistuse määramisega piiratakse igal juhul kinni peetava isiku õigusi, siis haldusmenetluse seadusest tulenevalt tuleb karistamise käskkiri kätte toimetada. Selleks tuleb dokumendi originaal või ametlikult kinnitatud koopia kinni peetavale isikule edastada. Vangistusseadus näeb ette käskkirja tutvustamise allkirja vastu, millest ei saa aga teha järeldust, et kinni peetavale isikule ei tule kätte toimetada distsiplinaarkaristuse käskkirja või selle koopiat.

Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et haldusakti teatavakstegemine peab toimuma viisil, mis võimaldab isikul anda igakülgse hinnangu haldusakti kohta ja seeläbi otsustada, kas haldusaktiga rikutakse tema õigusi või mitte.<sup>272</sup> Teatavakstegemisel ei ole alati oluline, et adressaat haldusakti sisuga ka tegelikult tutvuks.<sup>273</sup> Kinni peetavale isikule karistuse määramise käskkirja kätte andmata

<sup>270</sup> K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica* 2001, nr 8, lk 519–528.

<sup>271</sup> RKHKo 23.02.2004, nr 3-3-1-1-04, RT III 2004, 7, 73.

<sup>272</sup> RKHKm 21.12.2000, nr 3-3-1-52-00, RT III 2001, 1, 4.

<sup>273</sup> RKHKm 03.03.2004, nr 3-3-1-10-04, RT III 2004, 8, 83.

jätmine ei ole põhjendatud. Ei ole tõenäoline, et isik suudaks oma õiguste rikkumise osas otsuse vastu võtta vaid mõne minuti jooksul – käskkirjaga tutvumise ajal. Selles, kas haldusakt rikub isiku õigusi ja huve või mitte, peab asjasse puutuv isik selgusele jõudma seaduses sätestatud tähtaja jooksul, kasutades selleks vajadusel professionaalset abi.<sup>274</sup> Selleks et hinnata haldusakti õiguspärasust, vajab isik haldusakti.

Pärnu Vangla on vahistatu teabenõude jätnud täitmata, viidates mitteasjakohastele sätetele. Samuti ei ole Pärnu Vangla teabenõuet lahendades lähtunud hea halduse tavast ning on isiku õigusi piiranud ebaproportsionaalselt. Asjaolu, et isik temale määratud distsiplinaar karistuse vaidemenetluse korras vaidlustas, ei tähenda, et vangla lahendas isiku teabenõude õigesti.

(5) Eeltoodud asjaoludest lähtuvalt tegi õiguskantsler Pärnu Vangla direktorile järgmised ettepanekud: esiteks täita vahistatu teabenõue ning teiseks edaspidiselt toimetada kõigile kinni peetavatele isikutele kätte nende distsiplinaar karistuste käskkirjad. Ettepanekust teavitas õiguskantsler ka Justiitsministeeriumi. Pärnu Vangla teatas õiguskantslerile, et täitis vahistatu teabenõude ja samuti toimetab edaspidi kõigile kinni peetavatele isikutele kätte nende distsiplinaar karistuste käskkirjad.

#### 4. Kontrollkäik Ida Politseiprefektuuri arestimajadesse

(1) Rahvusvahelised organisatsioonid, ennekõike Piinamise või Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (edaspidi CPT), on mitmel korral juhtinud tähelepanu Eesti arestimajade olukorrale.<sup>275</sup> Ka õiguskantsler on mitmes menetluses tuvastanud seaduserikkumisi arestimajades. Eriti problemaatilisteks on osutunud Narva ja Kohtla-Järve arestimajad.

30. augustil 2004 avaldas ajaleht „Põhjarannik“ oma Interneti-lehel artikli seitsmest Narva arestimajas kinni peetud isikust, kes üritasid kollektiivselt endal veene läbi löigata, protestides nii ülerahvastatuse vastu kinnipidamiskambris.

Selle artikli põhjal otsustas õiguskantsler alustada omaalgatuslikult menetlust vastavalt ÕKS § 34 lõikele 1 ning korraldas 20.–21. septembrini 2004 kontrollkäigu Narva, Kohtla-Järve ja Rakvere arestimajadesse, mis kuuluvad Ida Politseiprefektuuri koosseisu.

(2) VangS § 156 lõike 1 kohaselt on arestimaja kinnipidamiskoht politseiprefektuuri koosseisus, mis korraldab eelvangistuse ja aresti täideviimist. VangS § 86 lõike 1 järgi toimub arestimajas ka kuni kolmekuulise vangistuse kandmine. Lisaks võidakse PolS § 15<sup>2</sup> lõikest 1 tulenevalt arestimajja kainemisele toimetada isikuid, kes joounud oleku tõttu võivad ohustada teisi või iseenast või osutada kuriteo ohvriks.

Menetluse eesmärgiks oli välja selgitada, kas Politseiamet ja politseiprefektuurid tagavad eelnimetatud ülesannete täitmisel arestimajas viibivate isikute põhiõigusi ja vabadusi, eelkõige kontrollida olmetingimusi ja ülerahvastatuse probleemi.

(3.1) Narva arestimajas oli kontrollkäigu ajal 67 kinni peetud isikut ning Kohtla Järve arestimajas 49 kinni peetud isikut. Narva arestimaja kambrite kogupindala on 138,48 m<sup>2</sup> ning seega oli igal kinnipeetul arvestuslikult kasutada 2,07 m<sup>2</sup> põrandapinda. Kohtla-Järve arestimajade kambrite kogupindala on 81 m<sup>2</sup>. Igal kinnipeetul oli arvestuslikult kasutada vaid 1,65 m<sup>2</sup> põrandapinda.

Politseiameti koostatud tabelist, mis kajastab Narva arestimaja täituvust 2004. aasta juulis ja augustis, nähtub, et 36 päeval peeti Narva arestimajas kokku kinni rohkem kui 55 isikut. Kõnealusel ajavahemikul viibis Narva arestimajas päevas umbes 3–8 isikut, kes on VangS § 3 mõttes arestialused.

<sup>274</sup> RKHKm 01.10.2002, nr 3-3-1-57-02, RT III 2002, 24, 26.

<sup>275</sup> Raportid 13.–23 juulil 1997 ja 15.–31. detsembril 1999 toimunud CPT delegatsiooni Eesti visiitidest on arvutivõrgus kättesaadaval aadressil: <http://www.cpt.coe.int/en/states/est.htm> (22.02.2005).

Ülejäänud olid vahistatud ja süüdimõistetud, kes ootasid konvoeerimist vanglasse. Kontrollkäigu ajal oli Narva arestimajas kinnipeetud isikutest vaid kaks arestiaalust.

Kohtla-Järve arestimajas peeti kontrollkäigu ajal kinni eranditult vahistatud või süüdimõistetud, kes ootasid konvoeerimist vanglasse. Kohtla-Järve arestimajas kinnipeetud isikute kohta peetavast žurnalist nähtus, et kaks kinni peetud isikut on arestimajas viibinud üks kuu või enam ning kuus isikut oli arestimajas viibinud kaks kuud või enam. Sellesama žurnali kohaselt oli kontrollkäigu ajal kõige kauem Kohtla-Järve arestimajas viibinud isik olnud seal juba kolm kuud ja kolm päeva.

Eeltoodust nähtub, et Kohtla-Järve ja Narva arestimajade ülerahvastatuse põhjustavad ennekõike vahistatud, kes viibivad pikka aega arestimajades.

Ida Politseiprefektuuri poolt õiguskantslerile edastatud Politseiameti kirjas Siseministeriumile märgitakse, et arestimajade ülerahvastatus tekkis pärast Keskvangla sulgemist. Tartu, Tallinna ja Pärnu Vangla eelvangistusosakondades ei ole piisavalt kohti vahistatute jaoks. Sageli tekivad mitmenädalased ajavahemikud, kus vanglad ei võta vastu vahistatud rohkem, kui vanglast arestimajja ära konvoeeritakse. Toimub vahetus isik-isiku vastu. Tartu Vanglas on selline olukord pea alati.

Politseiametist õiguskantslerile edastatud etapeerimise graafik, mis kajastab ajavahemikku juunist augustini 2004, kinnitab, et sellel ajavahemikul konvoeeriti Narva arestimajast Tartu Vanglasse enamasti sama palju isikuid kui Tartu Vanglast Narva arestimajja.

Narva ja Kohtla-Järve arestimajade ülerahvastatuse põhjustab ka vajadus julgeolekukaalutlustel eirata VangS §-s 12 sätestatud eraldi hoidmise printsiipi. Näiteks viibisid kontrollkäigu ajal Kohtla-Järve arestimajas ühes kambris alaealised ja täiskasvanud.

Kui võtta aluseks CPT soovitus, mille kohaselt peab igale kinnipeetud isikule tagama 4 m<sup>2</sup> põrandapinda, siis võib Narva arestimajas arvestuslikult kinni pidada 34 isikut ja Kohtla-Järve arestimajas 20 isikut. Õiguskantsler on seisukohal, et eranditeta peab igale arestiaalusele ja vahistatule olema kambris tagatud vähemalt 2,5 m<sup>2</sup> põrandapinda, nagu näeb ette vangla sisekorraeskirja § 6 lg 6. Tuginedes vanglas vahistatutele ja kinnipeetavatele ettenähtud põrandapinna miinimumile, võib Narva arestimajas kinni pidada maksimaalselt 55 isikut ja Kohtla-Järve arestimajas 32 isikut.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Narva ja Kohtla-Järve arestimajad olid kontrollkäigu ajal ülerahvastatud ja kinni peetud isikutele ei tagatud nõutud minimaalset põrandapinda.

Justiitsministri 29. novembri 2000. a määrusega nr 55 kehtestatud „Täitmisplaan“<sup>276</sup> § 2 punkti 1 kohaselt paigutatakse vahistatu, kelle suhtes on kriminaalmenetluses tõkendina vahi all pidamist kohaldanud Ida-Viru Maakohus ja Narva Linnakohus, Tartu Vanglasse. Sinna paigutatakse ka vahistatud, kelle suhtes on kriminaalmenetluses tõkendina vahi all pidamist kohaldanud Jõgeva Maakohus, Põlva Maakohus, Tartu Maakohus, Valga Maakohus, Viljandi Maakohus, Võru Maakohus või Järva Maakohus.

Õiguskantsler tegi siseministrile ja justiitsministrile ettepaneku koostöös kontrollida, kas täitmisplaani muutmine võimaldaks paigutada vanglasse rohkem vahistatud, kelle suhtes on kriminaalmenetluses tõkendina vahi all pidamist kohaldanud Ida-Viru Maakohus ja Narva Linnakohus ning kes kannavad eelvangistust Narva ja Kohtla-Järve arestimajades.

Arestimajade ülerahvastatuse vähendamine võimaldaks ka kõrvaldada probleemid seoses eraldi hoidmise printsiibi täitmisega.

Justiitsminister selgitas oma vastuskirjas, et probleem arestimajade ülerahvastatusega on arutamisel

<sup>276</sup> RTL 2000, 126, 2016; 2004, 20, 314.



olnud mitmel kohtumisel Siseministeeriumi ja selle haldusalas olevate ametite ametnikega. Kahjuks peab aga justiitsminister möönma, et Tartu, Tallinna ja Pärnu Vangla eelvangistusosakondades ei ole piisavalt kohti vahistatute jaoks, et neisse vanglatesse saaks rohkem vahistatuid paigutada. Täitmiskavas on sätestatud vahistatute paigutamise üldjuhud, kuid samas saab erandlikel asjaoludel üldjuhust kõrvale kalduda. Seda on vajadusel ja võimalusel ka tehtud. Sellega seoses ei pea justiitsminister vajalikuks praegu muuta täitmiskavat. Koostöö Siseministeeriumiga sel teemal jätkub ning püütakse leida lahendusi arestimajade olukorra leevendamiseks.

Siseministeeriumi vastuskirjast nähtus, et õiguskantsleri ettepaneku järel tegi Politseiamet taotluse Justiitsministeeriumile Tartu Vangla teeninduspiirkonnas olevates arestimajades viibivate isikute erakorraliseks paigutamiseks vanglasse. Arestimajade ülerahvastatuse probleemi lahendamiseks jätkab Siseministeerium koostööd Justiitsministeeriumiga, et tagada eelkõige kohtuotsuse saanud isikute ja vahistatute, kelle suhtes on vajalikud menetlustoimingud teostatud, paigutamine vanglasse.

(3.2) Kontrollkäigul selgus, et Narva ja Kohtla-Järve arestimajade mõnedel kambritel puudub aken. Kambrites, kus on aken, ei taga see kambri piisavat valgustust, sest aknad on laotud tuhmidest klaasplokkidest.

Narva arestimajas kasutatakse ruumide valgustamiseks hõõgpirne. Õiguskantsleri hinnangul ei taga hõõgpirnid kambrite sellist valgustust, mis võimaldaks kambri lüüa – eriti kambrites, kus puudub aken.

Kohtla-Järve arestimajas on tehisvalgustuse tase küll parem, kuid mõnedes kambrites on sinna paigutatud isikutel võimalik pirnid pesast välja keerata ja kogu kamber pimendada. Kohtla-Järve arestimajas ei ole võimalik kambritesse paigutatud isikuid elektrooniliselt jälgida ja nii kaob politseiametnikel võimalus kontrollida kambri paigutatud isikute tegevust, kui kamber pimendatakse. See asjaolu seab ohtu kambri paigutatud isikute julgeoleku, sest pimendatud kambri toimuvat vägivallajuhtumit ei ole alati võimalik kohe tuvastada. Pimendatud kambri ukse avamine kujutab endast ka julgeolekuriski politseiametnikele.

Vastavalt VangS § 90 lõikele 3 peab vahistatu kamber vastama VangS § 45 lõikes 1 sätestatud tingimustele. VangS §-s 45 sätestatud nõuded kinnipeetava kambri laiendavad VangS § 86 lõikest 1 tulenevalt ka arestiaalse kambri laiendustele. VangS § 45 lg 1 sätestab, et kinnipeetava eluruum peab vastama eluruumile kehtestatud ehitustehnilistele, tervisekaitse- ja hügieeninõuetele. Eluruumis peab olema aken, mis kindlustab ruumi nõuetekohase valgustuse.

Arestimaja kambrid peavad vastavalt VangS § 90 lõikele 1, § 86 lõikele 1 ja § 7 lõikele 2 nende koostoimes võimaldama vahistatute ja arestiaaluste pidevat visuaalset või elektroonilist jälgimist.

Õiguskantsler tegi siseministrile seoses arestimajade kambrite valgustusega järgmised ettepanekud:

- kontrollida, kas kõikide politseiprefektuuride arestimajades on kambrite valgustus tasemel, mis võimaldab kinni peetud isikutel seal lüüa;
- võtta Narva arestimajas, samuti teistes arestimajades, kus see vajalik on, tarvitusele meetmed kambrite tehisvalgustuse viimiseks tasemele, mis võimaldaks kambri paigutatud isikutel lüüa;
- kontrollida, kas kõikide politseiprefektuuride arestimajades, kus kinnipeetud isikuid saab vaid visuaalselt jälgida, on rakendatud tehnilisi abinõusid, et takistada kambrites viibivatel isikutel pimendada kambrit;
- rakendada Kohtla-Järve arestimajas, samuti teistes arestimajades, kus vahistatutel ja arestiaalustel on võimalik kambrit oma suva järgi pimendada ja neid on võimalik vaid visuaalselt jälgida, tehnilisi abinõusid, mis muudaksid arestiaalustel ja vahistatutel kambri omavolilise pimendamise võimalikuks.

Siseministeeriumi vastuskirja kohaselt alustati kohe pärast õiguskantsleri kontrollkäiku Narva

arestimajas tehisolgustuse parandamiseks lahenduste ja võimaluste otsimist. 17. detsembri 2004. a seisuga oli Narva arestimajas paigaldatud kõikidesse kambritesse lisavalgusallikana päevalguslamp; uutest lampidest 10 on kaetud spetsiaalse metallist võrega. Samas ei ole Ida Politseiprefektuuri arestimajades kasutusel olevad valgustusseadmed kaitstud pimendamise eest, sest kambri laed on madalad ja parima valgusefekti saamiseks tuli lambid paigaldada magamisasemete kohale. Hinnakalkulatsioon Pärnu, Tallinna, Kuressaare, Haapsalu, Viljandi, Valga ja Võru arestimajade kunstvalgustuse parandamiseks on koostamisel.

(3.3) Kõikides Ida Politseiprefektuuri arestimajades puuduvad jalutusboksid ning arestimajades kinni peetud isikutel ei ole võimalik olla soovi korral värskes õhus, kuigi VangS § 55 lõike 2 ja § 93 lõike 5 järgi on neil selleks õigus vähemalt üks tund päevas.

Kontrollkäigul tuvastati, et Narva ja Kohtla-Järve arestimajade olmetingimused on kohati vastuvõetamatud. Näiteks on igas Kohtla-Järve arestimaja kambriks vaid üks kraan, mis asub 0,5–1 m kõrgusel kloseti kohal. Valamut kraani all ei ole ning kraan on suunatud otse klosetti. Samast kraanist võetakse joogivett ja vett pesemiseks ning kraan on samas kasutusel kloseti loputusena. Klosett ei ole mingilgi määral kambriks eraldatud. Kambriks viibijad on sunnitud teiste nähes klosetti kasutama, samuti võivad kloseti kasutamisel tekkivad lõhnad kambriks vabalt levida. Eriti koormav on see kambrites, kus puudub ventilatsioon.

PS § 18 ja Riigikogus 13. märtsil 1996 ratifitseeritud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 3 keelavad ebainimliku, julma või väärikut alandava kohtlemise ja karistamise. Muuhulgas võib osundatud keelu rikkumine seisneda inimese kinnipidamises inimesele vastuvõetamatutes tingimustes.

Näiteks leidis Euroopa Inimõiguste Kohus kaasuses *Peers vs. Kreeka*<sup>277</sup>, et ühe Kreeka vangla kinnipidamistingimused olid inimväärikut alandavad, ning mõistis kaebaja kasuks välja rahalise hüvitise.

Kamber, mida kaebaja kaaskinnipeetavaga jagas, oli väike ning kui uks oli suletud, oli kahe voodi vahel vaevalt liikumisruumi. Suvel oli kambriks palav ning kambriks puudus ventilatsioon. Kambriks oli üks aken, mida ei saanud avada ning mis oli must ega lasknud päevalgust läbi. Tehisolgus ei võimaldanud kambriks lugeda. Tualett ei olnud kambriks eraldatud ja kinnipeetav sai seda ainult teiste kambriksviibijate pealtnägemisel kasutada.

Euroopa Inimõiguste Kohus asus seisukohale, et tahte puudumine kohelda kinnipeetavat inimväärikut alandavalt ei välista EIÕK artiklis 3 sätestatud keelu rikkumist. Osutatud kaasuses sedastas kohus rikkumise, sest vastutavad ametkonnad ei võtnud midagi ette vastuvõetamatu olukorra parandamiseks.

Õiguskantsleri hinnangul ei erine Kohtla-Järve ja Narva arestimajade kinnipidamistingimused oluliselt osutatud kaasuses kirjeldatud olukorrast. Õiguskantsler on seisukohal, et Narva ja Kohtla-Järve arestimajades koheldakse vahistatuid ja arestialuseid inimväärikut alandavalt.

Problemaatilistele olmetingimustele ja jalutusbokside puudumisele on ka Eestit külastanud CPT delegatsioonid tähelepanu juhtinud. Õiguskantsleri menetluses olnud avaldustest on selgunud, et jalutusbokside puudumine ja arestimajade hoonete halb seisukord ei ole ainult Ida Politseiprefektuuri arestimajade probleem ning ka näiteks Kuressaare arestimajas esinevad samad probleemid.

Siseminister lubas 5. märtsi 2004. a kirjas edastada õiguskantslerile koopia üleriigilisest arestimajade olmetingimuste parandamise tegevuskavast, milles nähakse ette nii CPT poolt märgitud puuduste kõrvaldamine kui ka arestimajade arendamine tervikuna. Siseminister teatas õiguskantslerile

<sup>277</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 19. aprilli 2001. a otsus asjas nr 28524/95 *Peers vs. Kreeka*.

12. mai 2004. a kirjas, et eelmainitud lõplik tegevuskava valmib pärast CPT poolt esile tõstetud puuduste likvideerimise võimaluste põhjalikku analüüsi.

Kuna Siseministeeriumi kirjade põhjal võis arvata, et ettevalmistatavas arestimajade olmetingimuste parandamise kavas on ette nähtud meetmed vahistatute ja arestialuste jalutusvõimaluste parandamiseks ning halbade olmetingimuste probleemi lahendamiseks, ei pidanud õiguskantsler vajalikuks teha selles küsimuses täiendavaid ettepanekuid, vaid juhtis siseministri tähelepanu varasemale lubadusele edastada õiguskantslerile arestimajade olmetingimuste parandamise kava. Pöördumise ajaks oli viimasest asjassepuutuvast Siseministeeriumi kirjast möödunud kuus kuud ja võis eeldada, et puuduste likvideerimise võimaluste põhjalik analüüs on toimunud ning lõplik tegevuskava koostatud.

Siseministeerium ei lisanud oma vastuskirjale arestimajade olemtingimuste parandamise kava ega andud vastuskirjas teavet kava valmimise kohta. Hiljem on selgunud, et arestimajade olmetingimuste parandamise kava koostamine ei ole probleemide kaardistamise faasist edasi jõudnud.

(3.4) Kontrollkäigul tuvastati, et kõigis Ida Politseiprefektuuri arestimajades puudub kinnipeetud isikutel telefoni kasutamise võimalus.

VangS § 96 lõike 1 kohaselt on vahistatul õigus telefoni (v.a mobiiltelefoni) kasutamisele, kui selleks on tehnilised tingimused. Osutatud paragrahvi lõike 3 järgi võib vahistatu õigust kirjavahetusele ja telefoni kasutamisele piirata üksnes uurija, prokuröri või kohtu loal, kui see on vajalik kriminaalmenetluse läbiviimise tagamiseks. Keelatud on piirata vahistatu kirjavahetust ja telefoni kasutamist suhtlemisel riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga. Analoogne regulatsioon kehtib VangS § 86 lõikest 1 ja §-st 28 tulenevalt ka arestialuste suhtes.

Vahistatute ja arestialuste vabadus valida, millise sidevahendi abil ta vabaduses viibivate isikutega suhtleb, on PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise vabadusõiguse kaitsealas. Asjaolu, et Narva, Kohtla-Järve ja Rakvere arestimajades kinni peetud isikutel ei ole võimalik kasutada vabaduses viibivate isikutega suhtlemiseks telefoni, kujutab endast seega üldise vabadusõiguse riivet.

Vahistatu õigusele kasutada telefoni on seaduses kehtestatud reservatsioon, mille kohaselt on vahistatul nimetatud õigus vaid vastavate tehniliste tingimuste olemasolul. Seega ei saa vahistatu nõuda telefoni kasutamise võimaldamist, kui arestimajas puudub telefon. VangS § 96 lõikes 1 sätestatud reservatsioon ei õigusta aga politseiprefektuuri tegevusetust vastavate tehniliste võimaluste loomise osas.

Telefon on tänapäeval enim levinud sidevahend, ilma milleta on suhtlemine lähedaste ja riigiasutustega oluliselt raskendatud. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Tõlgendades VangS § 96 lõiget 1 põhiseaduse osutatud sätte valguses, asus õiguskantsler seisukohale, et vahistatu ei saa küll nõuda telefoni kasutamist seni, kuni arestimajas puudub telefon, kuid samas peab politseiprefektuur otsima võimalusi telefoni kasutamise võimaluste loomiseks.

Seoses telefoni kasutamiseks vajalike tehniliste võimalustega arestimajades tegi õiguskantsler siseministrile järgmised ettepanekud:

- kontrollida, kas kõikide politseiprefektuuride arestimajades on arestialustel ja vahistatutel olemas tehnilised võimalused telefoni kasutamiseks;
- võtta tarvitusele meetmed telefoni kasutamiseks vajalike tehniliste võimaluste loomiseks Narva, Kohtla-Järve ja Rakvere arestimajas, samuti kõigis teistes arestimajades, kus vastavad tehnilised võimalused puuduvad, et arestialused ja vahistatud, kelle telefoni kasutamise õigus ei ole VangS § 96 lõike 3 alusel piiratud, saaksid telefoni kasutada. Õiguskantsler soovitas kõnealustesse arestimajadesse paigaldada taksofonid.

Siseminister märkis oma vastuskirjas, et kõikides arestimajades puuduvad vastavad tehnilised

tingimused. Kuid kui arestimajas kinnipeetud isik soovib ühendust võtta süüteasja menetleja või oma kaitsjaga, siis teevad arestimaja töötajad kirjaliku avalduse alusel vastavasisulise telefonikõne. Samuti võimaldatakse kinnipeetud isikul kasutada arestimaja sidevahendeid oma kinnipidamisest teavitamiseks (üks lubatud telefonikõne). Samuti on Politseiamet esitanud taotluse Elion Ettevõtte AS-le arestimajadesse taksofonide paigaldamiseks.

(3.5) Kontrollkäigul selgus, et Narva ja Kohtla-Järve arestimajas on vahistatut kambris lubatud raadio vaid siis, kui vahistatu etapeeritakse vanglast arestimajja ja tal on kaasas raadio, mis on läbinud vanglas turvakontrolli. Arestialused ja vahistatud, kes võetakse esmalt vastu arestimajja, ei saa kambris kasutada vastuvõtmisel kaasas olnud või hiljem lähedaste poolt saadetud raadiot. Selle põhjuseks on asjaolu, et arestimajades ei ole võimalik teha raadiote ja telerite turvakontrolli, sest puudub spetsialist, kellel on turvakontrolliks vajalikud teadmised ja oskused. Seetõttu võib esineda juhtumeid, kus mõnes kambris puudub raadio ning kambris viibijatel ei ole ligipääsu raadio vahendusel levitavale informatsioonile.

Narva ja Kohtla-Järve arestimajja paigutatud vahistatutel ja arestiaalustel puudub ka võimalus lugeda üleriigilisi päevalehti. Ida Politseiprefektuuri ametnike sõnul on nendes arestimajades kinnipeetud isikutele jagatud ajalehti, kuid need lõhuti tihtipeale esimeses kambris ära. Ida Politseiprefektuuril puuduvad piisavad rahalised vahendid, et tellida igasse kambrisse eraldi ajaleht. Rakvere arestimajas antakse vahistatutele ja arestiaalustele lugeda politseiosakonnas läbi loetud ajalehti.

PS § 44 lg 1 sätestab, et igal on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Üldiseks kasutamiseks levitatav on selline informatsioon, mis on mõeldud individuaalselt kindlaks määramata isikute ringile.<sup>278</sup> Suurem osa üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni vahendatakse uudistena ajalehtede ja ringhäälingu kaudu.

Võrreldes vabaduses viibivate isikutega on vahistatute ja arestiaaluste ligipääs ajalehtedele ja ringhäälingule piiratum. Seetõttu peab arestimajas VangS § 31 lõike 1 ja § 86 lõike 1 koosmõjust tulenevalt olema võimalik jälgida raadio- ja televisioonisaateid. Arestimaja juhi loal võib VangS § 156 lõike 4, § 31 lõike 2 ja § 93 lõike 3 järgi olla vahistatutel ja arestiaalustel kambris isiklik raadio või teler, mille kasutamise kulud ta ise kannab. Samuti peavad VangS § 93 lõikest 3 ning § 30 lõike 1 ja § 86 lõike 1 koosmõjust tulenevalt vahistatutele ja arestiaalustele olema kättesaadavad üleriigilised päevalehed.

Seega peab vangistusseaduse osutatud sätete kohaselt vahistatutele ja arestiaalustele olema tagatud ligipääs kolmele meediakanalile: raadio, televisioon ja üleriigilised ajalehed.

Arestialuseid võib arestimajas VangS § 85 lõike 1 kohaselt kinni pidada kuni kolm kuud. Vahistatute kinnipidamisele arestimajas ei ole seadus ajalast piirangut seadnud ja nagu eespool märgitud, viibivad vahistatud arestimajades nädalate kaupa. Olukord, kus kinni peetud isikul puudub arestimajas pika aja vältel ligipääs meediakanalite kaudu üldiseks kasutamiseks levitavale informatsioonile, on vastuvõetamatu. Seega tegi õiguskantsler siseministrile järgmised ettepanekud:

- kontrollida, kas kõikide politseiprefektuuride arestimajades on vahistatutele ja arestiaalustele tagatud võimalus lugeda üleriigilisi ajalehti; samuti, kas arestimajja vastu võetud isikutel on võimalik kasutada vastuvõtmisel kaasas olnud või hiljem lähedaste poolt saadetud raadiot;
- võtta tarvitusele meetmed, et luua Narva ja Kohtla-Järve arestimajades, samuti teistes arestimajades arestiaalustele ja vahistatutele ajalehtede lugemise võimalus, kui see seni puudub;
- võtta tarvitusele meetmed eelduste loomiseks, et Narva ja Kohtla-Järve arestimajades, samuti teistes arestimajades, kus vajalikud eeldused puuduvad, oleks vahistatutel võimalik saada vabaduses viibivatelt lähedastelt kambris kasutamiseks raadioid; samuti meetmeid arestiaalustele ja vahistatutele võimaluse loomiseks kasutada kambris arestimajja vastuvõtmisel kaasas olnud raadiot.

<sup>278</sup> P. Roosma. Kommentaarid §-le 44. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 44 komm 2.

Siseministeeriumi vastuskirja kohaselt on kõik arestimajad suuliselt kinnitanud, et kõigile kinni peetud isikutele võimaldatakse lugeda üleriigilisi ajalehti. Üldjuhul kasutatakse selleks politseiprefektuurile tellitud ajalehti, mis toimetatakse arestimajadesse vähemalt kord või kaks nädalas. Lisaks sellele on Ida Politseiprefektuur sõlminud suulise kokkuleppe Eesti Ajakirjanduslevi punktiga Jõhvi linnas, kes varustab Ida Politseiprefektuuri arestimaju eelmise nädala ajalehtedega.

Arestimajas lubatakse kambritesse need raadioseadmed, mis on läbinud vanglas turvakontrolli ja omavad vastavaid kleebiseid. Ühe võimaliku lahendusena on Ida Politseiprefektuur välja pakkunud võimaluse lubada kambritesse väikeseid, kõrvaklappidega raadioid, mis töötavad patareidega. Väikseid raadioid on lihtne kontrollida ja need ei suurenda politseiprefektuuri elektrikulusid.

(4) Siseministeeriumi, Politseiameti ja Ida Politseiprefektuuri poolt õiguskantsleri ettepanekute põhjal võetud meetmed parandavad küll arestimajades kinnipeetud isikute olukorda, kuid ei ole kaugeltki piisavad, et lõpetada eelvangistuse ja vangistuse inimväärikust alandav täideviimine Narva ja Kohtla-Järve arestimajades. Ebainimlikele olmetingimustele ja jalutusbokside puudumisele, mis on ülerahvastatuse kõrval Narva ja Kohtla-Järve arestimajade suurimateks probleemideks, ei ole Siseministeerium lahendust leidnud, kuigi väidetavalt tegeletakse lahenduse otsimisega juba pikemat aega, nagu arestimajade olmetingimuste parandamise kava koostamise kavatsuse põhjal arvata võis.

Eeltoodust lähtuvalt peab õiguskantsler vajalikuks edaspidi tähelepanelikult jälgida, milliseid samme võtavad Siseministeerium ja Politseiamet ette, et välistada isikute inimväärikust alandav kinnipidamine arestimajades. Vajadusel alustab õiguskantsler uuesti menetlust, kontrollimaks, kas Politseiamet ja politseiprefektuurid järgivad oma ülesannete täitmisel arestimajas viibivate isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamise kohustust.

### XIII VANGISTUS

#### 1. Üldiseloostus

Vangistuse, aresti ja eelvangistuse põhieesmärk on suunata vangistuses viibiv isik õiguskuulekale käitumisele. See on äärmiselt keeruline ülesanne, sest see toimub tingimustes, kus inimeselt on võetud vabadus ja ta on paigutatud tavalistest oludest oluliselt erinevasse keskkonda. Vanglatöötajad nagu kõik teised avalikud teenistujad peavad vangistuse täideviimisel lähtuma kõrvalekaldumatult seadusest, muudest õigusaktidest ning hea halduse tavadest. Kuid vangistuse eesmärki on võimalik saavutada ainult siis, kui vanglatöötajad täidavad oma ülesandeid ausalt ja inimlikult, kõiki oma oskusi kasutades.

Vangistuse tingimused ei tohi olla inimväärikut alandavad ega tervist kahjustavad. Vangistuse ajal tuleb arendada kinnipeetavate vastutustunnet ja oskusi, mis on vajalikud tagasipöördumiseks ühiskonda ja aitavad neil elada seaduskuulekalt ning endaga toime tulla. Kinnipeetavate ja vahistatute kohtlemisel tuleb vanglapersonalil rangelt jälgida seda, et kinnipeetavate ja vahistatute õigusi ei piirataks rohkem, kui seadus seda lubab. Teiselt poolt tuleb aga hoolt kanda selle eest, et vangistuses viibivatel isikutel oleks võimalik täielikult kasutada neile seadusega antud õigusi. Õiguskantslerile esitatud kaebused annavad tunnistust sellest, et neid nõudeid alati ei täideta.

Vanglate tegevuse kohta esitasid kinnipeetavad ja vahistatud 2004. aastal kokku 331 kaebust, millest viis edastati teistele asjaomastele asutustele. Õiguskantsler algatas menetluse 116 kaebuse põhjal õigusrikkumise või hea halduse tava rikkumise tuvastamiseks, millest 37 juhul leidis õigusrikkumine või hea halduse tava eiramine kinnitust. 210 juhul piirdus õiguskantsler selgituse andmisega avalduses tõstatatud probleemi õigusliku lahenduse kohta, millele lisandusid veel vastused kuuele selgituse taotlusele.

Kinnipeetavatelt ja vahistatutelt 2004. aastal laekunud avaldustes käsitleti paljusid vangistuse täideviimisega seotud probleeme. Enam oli kaebuseid kinnipeetavate teise vanglasse ümberpaigutamise, vangla olmetingimuste ja tervise kaitse, kinnipeetavate töötamise, isikuarve kasutamise, kinnipeetavate distsiplinaarse mõjutamise, nende suhtes täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise ning kinnipeetavate tingimisi enne tähtaega vabastamise küsimustes.

Kõige enam rikkumisi tuvastas õiguskantsler vanglate töö järgmistes valdkondades: kinnipeetavate ja vahistatute õiguskaitsevahendid, kinnipidamistingimused, kinnipeetavate eluruumi ja kinnipeetavale kuuluvate asjade läbiotsimine, meetmete kohaldamine kinnipeetavate õigusrikkumiste korral, tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamine ja kinnipeetavale vabanemistoetuse maksmine. Mõne probleemi puhul leidis õiguskantsler, et selle lahendus sõltub Justiitsministeeriumi ja/või mõne teise asjaomase ministeeriumi tegutsemisest.

Õiguskantsleri menetlustest vangistuses viibivate isikute avalduste põhjal ilmneb, et vanglad kui täidesaatva riigivõimu asutused ei järgi alati PS §-st 14 tulenevat kohustust tagada vanglas viibivate isikute õigused ja kohustused. Põhiseaduse ja vangistuseaduse kohaselt peab vangla aitama kinnipeetavat oluliste vanglavälise õiguslike suhete korraldamisel. Vangistuse tingimusi arvestades ei ole kinnipeetaval alati ressursse kohtusse pöördumiseks, mistõttu peaks vangla andma talle sotsiaalhoolekande raames hädavajalikku õigusabi ning tehnilist abi näiteks hagiavalduse vormistamisel sellisel määral, et kohtul ei oleks põhjust hagiavaldust formaalsetel põhjustel tagasi lükata.

Kinnipeetavate õiguste kaitse põhimõttega ei ole kooskõlas olukord, kus seaduselünga tõttu ei toimetata praegusel ajal kinnipeetavale vanglasse Kodakondsus- ja Migratsiooniameti poolt kinnipeetavaile välja antud dokumente, sealhulgas isikutunnistust. Probleemi lahendamiseks on vanglad leidnud küll ajutise väljapääsu kinnipeetava viimise näol dokumendi kättesaamiseks



lähedalasuvasse pangakontorisse, kuid arvestades väljaviimisega seotud kulutusi ja turvariske ei ole see kindlasti parim lahendus. Vähem koormava lahenduse leidmine seisab siiani Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi taga.

Kaebuste menetlemisel on ilmnunud, et vanglaametnikud ei oska analüüsida vangistusseadust ja teiste kinnipeetavate õiguslikku staatust käsitlevate õigusaktide sätteid nende koostoimes, vaid juhitudvad teatud probleemi lahendamisel vaid ühest konkreetsest sättest, jättes teised asjas tähtsust omavad sätted tähelepanuta. Eriti selgelt ilmnes selline suhtumine kaebuse menetlemisel, kus kinnipeetavale, kes viibis kartseris, keelduti andmast kirjavaberit justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 60 lõike 1 alusel, viidates sellele, et märgitud sättes polnud kinnipeetavale kartseris kirjavaberit ette nähtud. Antud juhul jäeti kinnipeetavale tagamata õigus kasutada oma õiguste rikkumise korral sobivaid õiguskaitsevahendeid, näiteks pöörduda kohtusse, õiguskantsleri või mõne teise riigiasutuse poole jne. Selle kaasuse puhul rõhutas õiguskantsler, et kinnipeetaval peab olema võimalik saada võimaliku vanglapoolse väärkohtlemise puhul abi ja kaitset esmalt vanglalt endalt, et ta saaks sobivaid õiguskaitsevahendeid kasutada.

Mitu kaebust on tulnud vanglaametnike keelekasutuse kohta, milles viidatakse nii keeleseaduse kui ka põhiseaduse rikkumisele. Tuvastati näiteks fakt, kus vangla peaspetsialist ei andnud kinnipeetavale eestikeelseid vastuseid, rikkudes sellega PS § 51 lõike 1 ja § 52 lõike 1 ning KeeleS § 5 lõike 2 nõudeid. See andis tunnistust sellest, et ametiisik ei vastanud tema ametikohale esitatavatele nõuetele.

Seaduse järgi on oluline üldsuse kontroll vangla tegevuse üle, mida teostatakse vanglakomisjoni kaudu. Õiguskantsleri menetluse käigus ilmnes aga, et VangS §-s 108 ettenähtu tegelikkuses ei toimi. Justiitsministeeriumi arvates ei leidu vanglakomisjoni moodustamiseks piisavalt aktiivseid inimesi, pealegi pole vanglakomisjoni töö seaduses ettenähtud tingimustel otstarbekas. Kuid selline olukord on kestnud aastaid, mis näitab ministeeriumi passiivsust seadusemuudatuse väljatöötamisel.

Vanglate ülerahvastust käsitlevate kaebuste kontrollimisel selgus, et kinnipeetavate eluruumi suuruse normatiivi rikutakse siis, kui kinnipeetavate arv vanglas läheneb vangla kapatsiteedile. Sellistes tingimustes on vanglal raske paigutada kinnipeetavaid nii, et täidetud oleks eluruumi norm ning samal ajal poleks ohustatud vangla julgeolek. Sellise olukorra vältimiseks peaks Justiitsministeerium põhjalikumalt analüüsima vanglate koormust ning ühtlustama seda.

Halbu kinnipidamistingimusi (sooja vee või ventilatsiooni puudumine, ebaefektiivsus jms) kirjeldavate kaebuste hulgast tuli eriti teravalt esile kaebus, mille kohaselt vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonnas ei vastanud ei temperatuur ega õhuniiskus normile. Loomulikult ei soodusta selline olukord tervenemist. Haiglaravi vajavate kinnipeetavate ja vahistatute olukord loodetavasti paraneb pärast vangistuses viibivate isikute ravimise peatset üleviimist Tallinna Vangla Maardu korpusesse.

Kinnipeetavate tervise kaitsele vajaliku tähelepanu osutamata jätmine ilmnes ka kaasuse puhul, kus uuriti kinnipeetavate isiklike asjade läbiotsimise korraldust. Ilmnes, et läbiotsimisel kontrollivad vanglaametnikud kinnipeetavaile kuuluvaid toiduaineid samu kindaid kasutades, millega kontrolliti muid esemeid. Selle kaasuse puhul leidis vangla direktor ekslikult, et läbiotsimisel kasutatavad kindad on vaid vanglatöötajate tervise kaitse vahend. Õiguskantsler juhtis seetõttu vangla direktori tähelepanu sellele, et läbiotsimise käigus ei tohi ohtu seada ka kinnipeetava tervist seeläbi, et kinnipeetavaile kuuluvaid toiduaineid kontrollitakse hügieeninõudeid eiraval viisil.

Mitmes kaebuses on kinnipeetavad märkinud, et neilt nõutakse uriini- või vereproovi andmist narko- või alkoholijoobe tuvastamiseks ning sellest keeldumise korral määratakse distsiplinaarkaristus. Allpool esitatud kaasusest nähtub õiguskantsleri selge seisukoht selles küsimuses: kuna KarS § 331 kohaselt on kinnipeetava poolt narkootilise aine arsti ettekirjutiseta tarvitamine süütegu, tuleb kinnipeetava narkojoobes viibimise kahtluse korral alustada menetlust kriminaalmenetluse normide alusel, mis võimaldab võtta võrdlusmaterjali sundkorras ning määrata ekspertiisi narkootilise aine



tarvitamise tuvastamiseks. Sama kehtib ka KarS §-s 330 kirjeldatud asjaoludel, kui kinnipeetavat kahtlustatakse alkoholi tarvitamises.

Kaebuste puhul, mis käsitlevad distsiplinaarmenetlust kinnipeetavate ning vahistatute suhtes ja kinnipeetavate tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamist, on mitmel juhul leidnud tõendamist haldusmenetluse põhipostulaatide eiramine. Vanglaametnike poolt kinnipeetavate ja vahistatute suhtes õigusaktide andmisel või toimingute teostamisel kehtivad kõik haldusmenetluse seaduses sätestatud üldised põhimõtted, kuid mitme kaebuse puhul ilmnes, et neist põhimõtetest ei peeta alati kinni. Eelkõige eiratakse haldusmenetluse uurimis põhimõtet ning haldusorgani selgitamiskohustust. Ka kinnipeetaval ja vahistatul on õigus õiglasele menetlusele distsiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamisel ja karistuse määramisel. Oluline on arvestada karistatava selgitusi, kui info tema teo kohta on vastuoluline. Ka kinnipeetava ennetähtaegse vabastamise taotluse läbivaatamisel on esinenud juhtumeid, kus otsus on tehtud kinnipeetavat ära kuulamata. Peale selle sisaldavad vanglate osakondade öiendid ennetähtaegse vabastamise küsimuses mõnikord vastuolulist infot, mida pole analüüsitud, ehkki selline kohustus uurimisprintsipiibist tuleneb.

Õiguskantsler on muude küsimuste seas võtnud seisukoha kinnipeetava resotsialiseerimisega seoses. Õiguskantsler leidis, et vangistusseaduses ettenähtud vabanemistoetus tuleb kinnipeetavale välja maksta ka siis, kui ta karistuse ärakandmise järel vanglast ei väljunud. Antud kaasuse puhul viibis endine kinnipeetav vanglas edasi vahistatuna, keda kahtlustati uues kuriteos. Pärast süüdimõistmist selle teo eest vabastas kohus selle isiku kohtusaalis, sest ta oli määratud karistuse eeluurimise ajal ära kandnud.

Õiguskantsler võttis põhimõttelise seisukoha ka tingimisi enne tähtaega vabastamise õiguse tekkimise aja küsimuses. Karistusseadustiku kohaselt sõltub tingimisi enne tähtaega vabastamise aeg kuriteo raskusastmest. Õiguskantsler leidis, et tingimisi enne tähtaega vabastamine on menetlusõiguse, mitte materiaalõiguse küsimus, mistõttu on ka kuriteo raskusastme määramisel tingimisi enne tähtaega vabastamise kontekstis menetlusõiguslik iseloom. Sellest tulenevalt tuleb juhinduda kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vabastamise otsustamisel sel hetkel kehtivast karistusseadustiku regulatsioonist, mis määrab ennetähtaegse vabastamise võimaluse tekkimise aja.

## 2. Kinnipeetavale õigusabi osutamine

*Asi nr 7-4/463*

(1) Murru Vanglas vangistust kandev kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, sest Viljandi Maakohus tagastas tema hagiavalduse.

(2) Kinnipeetav esitas kohtule abielulahutuse hagiavalduse. Kohus tagastas hagiavalduse, põhjendades seda muuhulgas asjaoluga, et hagiavaldus ei olnud koostatud masinakirjas. Kinnipeetava sõnutsi ei ole tal võimalik esitada hagiavaldust masinakirjas, sest ta viibib vanglas.

(3) Selles asjas oli vaja leida vastus küsimusele, kas vangla peab kinnipeetavat aitama oluliste vanglaväliste suhete õiguslike aspektide korraldamisel.

(4) Tulenevalt PS § 15 lõike 1 esimesest lausest on igal õigus oma subjektiivse õiguste kaitseks pöörduda kohtusse, mis on õigusriigi põhimõttest tulenevalt üks tähtsamaid põhiõigusi. Kohtusse pöördumine on aga seotud formaalsete eeldustega ja nõuab ressursside kulutamist. Vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>279</sup> (edaspidi TsMS) § 7 lõikele 6 peab hagiavaldus olema vormistatud selgesti loetavas masinakirjas.

Kuna kinnipeetavatel ei ole tihti võimalik kasutada kohtusse pöördumiseks vajalikke ressursse, antakse

<sup>279</sup> RT I 1998, 43/45, 666; 2004, 63, 417.

VangS § 59 kohaselt kinnipeetavale vanglasse vastuvõtmisel sotsiaalhoolekande raames õigusabi.

VangS § 57 järgi on sotsiaalhoolekande eesmärk vanglas aidata kinnipeetaval säilitada ja luua sotsiaalselt olulisi ja positiivseid kontakte väljaspool vanglat, mis hõlmab ka abi kinnipeetavale oluliste vanglaväliste suhete õiguslike aspektide korraldamisel. Juhindudes vangla sotsiaalhoolekande eesmärgist ning PS §-st 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, ei saa vangla kohustus aidata kinnipeetavat õiguslikes küsimustes, mis on seotud kinnipeetava oluliste vanglaväliste suhetega, piirduda üksnes vahetult kinnipeetava vastuvõtmisele järgneva ajaga.

Hea halduse tava järgides tuleb vanglal osutada kinnipeetavatele oluliste vanglaväliste suhete korraldamisel abi, sh elementaarset õigusabi ka pärast vanglasse vastuvõtmist sellisel määral, nagu seda vangla kasutuses olevad ressursid lubavad.

(5) Õiguskantsler pöördus Murru Vangla direktori poole ettepanekuga teha Murru Vangla sotsiaalosakonna ametnikele ülesandeks aidata kinnipeetavat hagiavalduse vormistamisel vähemalt sellisel määral, et kohtul ei oleks põhjust hagiavaldust formaalsetel põhjustel tagasi lükata, kui selline abi ei koorma oluliselt vangla kasutuses olevaid ressursse. Murru Vangla direktori vastuse kohaselt on Murru Vanglas arvuti ja kirjutusmasin, mida kinnipeetavad saavad vastava loa alusel kasutada. Õiguskantsleri poole pöördunud kinnipeetavale võimaldati abi hagiavalduse koostamisel.

### 3. Kartseris viibiva kinnipeetava varustamine kirjatarvetega

*Asi nr 7-4/1194*

(1) Kinnipeetav kaebas õiguskantslerile, et kartseris viibimise ajal ei andnud vangla talle kirjapaberit avalduse kirjutamiseks.

(2) Avaldaja kannab karistust Ämari Vanglas. Kambri läbiotsimise takistamise eest paigutati ta 45 ööpäevaks kartserisse. Kartseris viibides soovis avaldaja kirjapaberit avalduse kirjutamiseks, kuid vanglaametnik keeldus talle seda andmast. Pärast kartserist välja saamist informeeris avaldaja õiguskantslerit toimunust.

Õiguskantsler pöördus kaebuses esitatu kohta selgituse saamiseks Ämari Vangla direktori poole. Direktor märkis oma vastuses, et justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 60 lõike 1 kohaselt võivad kinnipeetaval kartseris kaasas olla pühakiri, vangistusseadus, vangla sisekorraeeskiri ja vangla kodukord, mõistlikus koguses õppekirjandust, seep, hambapasta, hambahari, käterätt ja rull tualettpaberit ning naiskinnipeetaval hügieenisidemed. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib vangla direktor või tema poolt määratud isik lubada erandkorras kartseris kanda isiklike riideid. Lähtudes asjaolust, et vangla sisekorraeeskirja viidatud paragrahvis ei ole kinnipeetavale kirjapaberit ette nähtud, oli vangla direktori arvates vanglaametnikul õigus kartseris viibinud avaldajale kirjapaberit mitte anda. Vangla direktor märgib, et selle seisukoha puhul on arvesse võetud ka VangS § 60 lõiget 2, mille kohaselt toimub kirjavahetus kinnipeetava kulul. Vangla direktor lisas informatsiooniks, et vanglatöötaja, kelle tegevuse peale kinnipeetav kaebas, on vangla teenistusest vabastatud.

(3) Antud juhul on põhiküsimus see, kas kartseris viibivale kinnipeetavale saab keelduda kirjapaberit andmast VangS § 60 alusel.

(4) Vastavalt VangS §-le 28 on kinnipeetaval õigus kirjavahetusele. Kirjavahetus toimub kinnipeetava kulul. Kinnipeetava õigust kirjavahetusele võib vangla direktor piirata, kui see ohustab vangla julgeolekut või sisekorda või kahjustab vangistuse eesmärke. Keelatud on kirjavahetuse piiramine suhtlemisel riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega, samuti kaitsjaga. Õiguskantsler mõõnis, et see säte ei näe sõnaselgelt ette kinnipeetavale kirjapaberit, kirjutusvahendi

ja ümbriku andmise kohustust juhul, kui need kinnipeetaval endal puuduvad, kuid selline kohustus tuleneb nõudest mitte takistada kinnipeetava kirjavahetust riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikutega ning kaitsjaga (VangS § 28 lg 3), samuti õiguse üldpõhimõtetest ja hea halduse tavast.

Õiguskantsler leidis, et Ämari Vangla direktor oli oma seisukoha kujundamisel jätnud tähelepanuta asjaolu, et säte, mille kohaselt toimub kirjavahetus kinnipeetava kulul, käsitleb kirjaeest tasumist. Vangla sisekorraeeskirja § 47 alusel saadetakse kinnipeetava poolt õiguskantslerile, Justiitsministeeriumile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, prokurörile, uurijale või kohtule adresseeritud kirjad vangla kulul. VangS § 29 lõike 5 kohaselt ei või jätta ära saatmata kinnipeetava kirju riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikutele, samuti kaitsjale ning oma riigi konsulaartöötajale. Vastavalt VangS §-le 29 ning vangla sisekorraeeskirja § 48 lõikele 2 antakse nimetatud asutustele ja isikutele adresseeritud kirjad kirjavahetuse eest vastutavale vanglatöötajale kinnises ümbrikus. Seega peab seadus silmas seda, et kinnipeetaval peab olema võimalus saada vanglapoolse võimaliku väärkohtlemise puhul abi ja kaitset, mistõttu peab vangla kinnipeetavat vajaduse korral selles abistama.

Efektiivsest õiguskaitsest ei saa rääkida aga siis, kui kinnipeetaval ei ole võimalik tehnilistel põhjustel (nt kirjapaberi puudumise tõttu) esitada oma õiguste kaitseks ja realiseerimiseks asjaomastele asutustele ja isikutele kaebusi ja taotlusi.

Asjaolu, et kartseris kinnipeetavale lubatud asjade loetelus ei ole kirjapaberit märgitud, ei tähenda, et kinnipeetav ei võiks nii kirjapaberit kui ka kirjutusvahendit ja ümbrikku vajaduse korral kartseris oma kasutusse saada. Kinnipeetav võib olla arvamisel, et tema paigutamine kartserisse on õigusvastane, mistõttu tal peab olema võimalik kasutada oma õiguste kaitseks seadusega ettenähtud õiguskaitsevahendeid, st esitada vaie või pöörduda kohtusse, või pöörduda õiguskantsleri poole. Efektiivse kaitseõiguse teostamiseks peab kartserisse paigutatud isikul olema võimalik suhelda ka kaitsjaga (kui on alustatud kriminaalmenetlus) ja oma esindajaga haldusmenetluses. PS §-st 14 tulenevalt peab vangla kui täidesaatva võimu asutus tagama kartserisse paigutatud kinnipeetavale tema õiguste kaitse. See on aga võimalik vaid juhul, kui vangla varustab kinnipeetava tema soovil kirjapaberi, kirjutusvahendi ja kirjaümbrikuga.

(5) Õiguskantsler tegi Ämari Vangla direktorile ettepaneku võtta tema poolt juhitas vanglas tarvitusele vajalikud meetmed kinnipeetavate varustamiseks kirjatavetega nende õiguskaitse vajadusel. Ämari Vangla direktor teatas oma vastuses, et vangla tagab kartserites ja lukustatud kambrites viibivatele kinnipeetavatele, samuti teistele kinnipeetavatele, kellele kirjatavete hankimine ei ole jõukohane, kirjatavetega varustamise vangla poolt.

#### 4. Kinnipeetavale tema õiguste ja kohustuste tutvustamine

*Asi nr 9-4/1273*

(1) Kinnipeetav kaebas õiguskantslerile, et vangla, milles ta viibib, ei ole temale tutvustatud vangla sisekorraeeskirju.

(2) Avaldaja viibib vanglas alates 1999. aasta jaanuarist. Vangistuse alguses viibis avaldaja Pärnu Vanglas, kus 2001. aastal tutvustati talle kahel korral Pärnu Vangla kodukorda. Avaldaja on seda oma allkirjaga kinnitanud.

Mais 2002 etapeeriti avaldaja Pärnu Vanglast Tallinna Vanglasse. Tallinna Vanglasse saabumisel talle vangistuse täideviimist reguleerivaid õigusakte uuesti ei tutvustatud. Tallinna Vanglas on vangistusosakonna dušikompleksi kasutamise ja raamatukogu töögraafik välja pandud sektsiooni infostendidele. Avaldaja ise on esitanud taotluse viibida raamatukogus esmaspäeva ja kolmapäeva hommikul.

Kinnipeetav viibis 13. veebruaril 2004 kell 15.00 ilma sellekohase loata vangla saunas ning 17. mail 2004 kell 10.30 vangla raamatukogus. Vangla direktor kvalifitseeris need teod vangla liikumisnõuete ja päevakava rikkumiseks ning karistas avaldajat selle eest distsiplinaarkorras.

Avaldaja küsis õiguskantslerilt, kas vanglal on võimalik teda distsiplinaarkorras karistada, kui ta ei ole tutvunud vangla sisekorraeskirjaga. Avaldaja kaebas, et teda on karistatud tegude eest, mille kohta ta ei tea, et need oleks keelatud.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabenõudega Tallinna Vangla poole. Tallinna Vangla vastusest nähtub, et kinnipeetava toimikust puuduvad kirjalikud materjalid vangistusseaduse, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise korraga tutvumise kohta. Samas leitakse, et kinnipeetavat võib pidada õigusteadlikuks, sest talle on võimaldatud soodustusena õppimine väljaspool vanglat, mis eeldab vangistust reguleerivate seaduste tundmist. Tallinna Vanglas ei ole kinnipeetavat allkirja vastu seadustega tutvustatud, kuid soovivad seadused on kättesaadavad kõigile kinnipeetavatele kontaktisiku vahendusel. Kontaktisiku sõnade kohaselt on kinnipeetav korduvalt tema poole pöördunud vangistust reguleerivate seaduste saamiseks, mida talle on ka võimaldatud. Tallinna Vangla direktor on kehtestanud väljaspool eluosakonda liikumise kohta eri osakondadele erinevad graafikud, mis on tutvumiseks kõigile kinnipeetavatele sektsiooni infotahvil.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas kinnipeetavale tema õiguste ja kohustuste tutvustamine on kohustuslik.

(4) VangS § 14 lg 2 sätestab, et hiljemalt vanglasse saabumisele järgneval päeval kohtub kinnipeetav vangla direktori või tema poolt määratud vanglaametnikuga, kes selgitab kinnipeetavale tema õigusi ja kohustusi. Kinnipeetavale antakse kirjalik teave vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise korra kohta. Osutatud sätest nähtub, et seadusandja on vanglasse saabumisena tõenäoliselt silmas pidanud isiku esmakordset vanglasse saabumist ehk siis olukorda, kus isik asub karistust (vangistust) kandma.

Riigikohus on ühes oma lahendis osutanud PS § 3 lõike 2 seoste vangistuses viibimisega: „Riigikohtu kriminaalkolleegium on seisukohal, et seaduste avaldamise kohustusega kaasneb riigil ka kohustus tagada avaldatud seaduste kättesaadavus – igaühel peab olema võimalus avaldatud seadusest teada saada ja seda ka mõista. Eriti tähtis on see seaduste puhul, millega kehtestatakse ühe või teise teo eest kriminaalvastutus. Vanglas kantakse vabadusekaotust, mille üks eesmärkidest on isiku tegevusvabaduse piiramine. Sellest tulenevalt võib olla ka piiratud kinnipeetavate võimalus saada informatsiooni, sh tutvuda avaldatud seadustega.“<sup>280</sup> Sellest lahendist võib teha järelduse, et vangla peab olema aktiivne kinnipeetavatele nende õiguste tutvustamisel, et vältida olukordi, kus kinnipeetaval puudub informatsioon, millised on tema õigused ja kohustused ning rikkumise korral määratavad karistused. PS § 3 lõikest 2 tuleneb, et kõik õigusaktid, mis sisaldavad õigusnorme, tuleb normiadressaatidele teatavaks teha. Kinnipeetavatel ei saa nõuda nende õigusnormide täitmist, mille olemasolu kohta puudub neil informatsioon ja millega neil ei ole võimalik tutvuda, et kujundada oma käitumist. Selline olukord võib tekkida, kui isik tuleb esmakordselt vangistust kandma ning tal puudub informatsioon vangistuse täideviimist reguleerivate õigusaktide kohta.

Kinnipeetava karistusaja alguseks oli jaanuar 1999, kui karistuse täideviimist reguleeris täitemenetluse seadustik. Täitemenetluse seadustik ei näinud vanglale ette sellist kohustust, nagu see on praegu kehtestatud VangS § 14 lõikes 2. Vangistusseadus jõustus 1. detsembril 2000, kui kinnipeetav kandis juba karistust.

Vangla poolt õiguskantslerile saadetud vastuse ja avaldaja enda seletuste põhjal leidis õiguskantsler, et kinnipeetavale oli kättesaadav informatsioon, millal on tal õigus kasutada dušikompleksi ja raamatukogu. Avaldaja taotlusest viibida raamatukogus esmaspäeva ja kolmapäeva hommikul võib järeldada, et ta oli teadlik sellest, et raamatukogu kasutamise graafik seda ei võimaldanud. Samuti on

<sup>280</sup> RKKKo 09.09.1997, nr 3-1-1-86-97, RT III 1997, 29, 297.

kinnipeetav korduvalt palunud kontaktisiku käest vangistust puudutavaid õigusakte, millega ta ka tutvuda sai. Kontaktisiku sõnades ei ole õiguskantsleril alust kahelda. Seega on ebaõige kinnipeetava väide, et ta ei olnud piisavalt teadlik vangistust puudutavatest õigusaktidest.

Õiguskantsleri hinnangul ei ole asjaolu, et tõendatud ei ole kinnipeetavale vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise korra kohta kirjaliku teabe andmine, konkreetsel juhul nii oluline kinnipeetava õiguste rikkumine, mis tooks kaasa temale määratud distsiplinaarkaristuste kehtetuks tunnistamise. Seda põhjusel, et vangistuseseadusest ei tulene vanglale sõnaselget kohustust juba karistust kandvale kinnipeetavale selgitada tema õigusi ja kohustusi ning anda talle kirjalikku teavet vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise korra kohta. Samuti on kinnipeetav olnud ise aktiivne ja palunud endale õigusakte, millega ta on saanud ka tutvuda, ja osaliselt on vajalik informatsioon välja pandud ka eluosakonna infostendile. Seega ei saa väita, et kinnipeetaval ei ole piisavalt teadmisi vanglas kehtivate õigusaktide kohta.

Siiski leiab õiguskantsler, et kinnipeetavale tuleb tema õigusi ja kohustusi selgitada ning seda vähemalt vanglasse saabumisel – ehk siis, kui isik tuleb vabadusest vanglasse vangistust kandma. Seda võib teha ka suuliselt, kuid oluline on, et vajadusel peab vangla suutma tõestada, et ta kinnipeetavale tema õigusi ja kohustusi on selgitanud.<sup>281</sup> Teave vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise korra kohta tuleb anda kinnipeetavale kirjalikult. Millisel kujul see kirjalik teave kinnipeetavale vangla poolt edastatakse, on vangla otsustada, kuid vangla peab suutma tõendada, et ta on kinnipeetavale sellise teabe väljastanud. Tallinna Vangla direktori vastusest õiguskantsleri teabenõudele ei nähtu, et avaldajale oleks tutvustatud Tallinna Vangla kodukorda.

Tutvustamise nõue ei tähenda õiguskantsleri hinnangul tingimata, et kinnipeetav peaks olema tutvunud vangistuseseaduse, vangla sisekorraeskirja ja vangla kodukorraga üksikasjalikult. Õiguskantsler leiab, et seadusandja tahe on VangS § 14 lõikega 2 tagada, et kinnipeetaval oleks olemas teave selle kohta, kuidas tuleb kinnipidamisasutuses õiguspäraselt käituda või siis vähemalt piisavalt operatiivne võimalus asjakohaste õigusaktidega tutvuda, et selgitada välja, milline on ühel või teisel juhul õiguspärane käitumine.

Võttes arvesse eri vanglate ehituslikke iseärasusi, ei saa vanglate kodukorrad olla identsed ning nendes sisalduvad erisused võivad olla küllaltki ulatuslikud. Kui kinnipeetav paigutatakse ühest vanglast teise, siis peab tal ka vanglas, kuhu ta saabub, olema võimalus teada saada, kuidas peaks konkreetses kinnipidamisasutuses õiguspäraselt käituma. Seetõttu leidis õiguskantsler, et kui kinnipeetav paigutatakse ühest vanglast teise, tuleb talle tagada operatiivne võimalus tutvuda konkreetses vanglas kinnipeetavate isikute käitumist reguleerivate õigusaktidega (iseäranis vangla kodukorraga).

(5) Õiguskantsler asus seisukohale, et avaldaja oli menetluse käigus ilmnenu asjaoludest nähtuvalt piisavalt teadlik asjaolust, et tegevus, mille eest avaldajat karistati ja mille osas ta ka õiguskantsleri poole pöördus, on keelatud ja karistatav distsiplinaarkorras. Samas see, et kinnipeetaval oli endal võimalik tutvuda vangistust reguleerivate õigusaktidega, ei võta õiguskantsleri hinnangul vanglalt ära kohustust selgitada kinnipeetavale tema õigusi ja kohustusi ning anda talle seadusega ettenähtud kirjalik teave. Antud juhul ei toonud Tallinna Vangla poolne tegevusetus kaasa avaldaja õiguste olulist rikkumist, kuid siiski on tegemist vanglapoolse tegematajätmisega, mis ei ole kehtiva õigusega kooskõlas.

Eeltoodud asjaoludest lähtuvalt tegi õiguskantsler Tallinna Vanglale ettepaneku kontrollida kõigi Tallinna Vanglas viibivate kinnipeetavate isiklike toimikuid osas, kas neile on antud kirjalik teave vangistuse täideviimist reguleerivate seaduste, vangla sisekorraeskirjade ja kaebuste esitamise korra kohta; vajadusel anda kinnipeetavatele nimetatud teave.

17. jaanuaril 2005 teatas Tallinna Vangla direktor õiguskantslerile, et ettepanek on täidetud.

<sup>281</sup> Tartu Ringkonnakohtu 7. aprilli 2004. a kohtuotsus nr 2-3-48/2004.

## 5. Isikutunnistuse kättetoimetamine kinnipeetavale

*Asi nr 9-4/1377*

(1) Kinnipeetav kaebas vangla juhtkonna otsuse peale mitte lubada tema lühiajalist väljaviimist Tartusse isikutunnistuse kättesaamiseks sealsest pangakontorist.

(2) Murru Vanglas viibiv avaldaja esitas Kodakondsus- ja Migratsiooniametile taotluse isikutunnistuse väljaandmiseks. Ta vajab seda seoses sooviga abielluda. Vastuses oli märgitud, et taotletud dokumendi saab avaldaja kätte ühest Hansapanga Tartus asuvast kontorist, kusjuures dokument tuleb välja võtta kahe kuu jooksul. Lisaks teavitati avaldajat, et Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti poolt kinnipeetavatele välja antud dokumente alates 2004. aasta juulist enam vanglasse ei tooda. Seetõttu pöördus avaldaja vangla juhtkonna poole palvega võimaldada tal koos saatjatega sõita Tartusse, et isikutunnistus pangakontorist välja võtta. Vangla juhtkond keeldus avaldust rahuldavast põhjusel, et avaldaja väljaviimiseks VangS § 33 alusel puudub mõjuv põhjus.

Avaldaja pöördus kaebusega õiguskantsleri poole. Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabenõudega Murru Vangla direktori poole. Vastuse kohaselt on vangla olukorras, kus kinnipeetavale vormistatud isikutunnistust enam vanglasse kohale ei toimetata, valmis korraldama kinnipeetava lühiajalist väljaviimist VangS § 33 alusel, kuid ainult kõige ökonoomsemal viisil, viies kinnipeetava lähimasse pangakontorisse, mis antud juhul asub Keilas. Seda tehakse siis, kui avalduse kirjutanud kinnipeetav teeb pangale taotluse talle välja antud isikutunnistuse ümbersuunamiseks Tartu pangakontorist Keila pangakontorisse.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimus on, kas olukord, kus kinnipeetavale välja antud isikutunnistuse kättesaamine on seatud sõltuvusse vangla juhtkonna kaalutusotsustusest, vastab PS §-s 14 ettenähtud õiguste ja vabaduste tagamise põhimõttele.

(4) Vastavalt ITDS § 5 lõikele 1 peab igal Eestis püsivalt viibival (elaval) Eesti kodanikul olema isikutunnistus. ITDS § 11<sup>2</sup> lõike 6 kohaselt väljastatakse dokument selle kasutajale isiklikult. Kehtiva korra kohaselt väljastatakse isikutunnistus selle saaja poolt valitud pangakontorist. Kui isikutunnistust kahe kuu jooksul pangakontorist välja ei võeta, antakse see üle Kodakondsus- ja Migratsiooni ametisse, kus see on kättesaadav isikutunnistuse kehtivuse aja jooksul. Ükski õigusakt ei pane Kodakondsus- ja Migratsiooni ametile kohustust toimetada isikutunnistus vanglasse. Seega on kinnipeetaval võimalik oma isikutunnistus vanglas viibimise ajal kätte saada vaid siis, kui ta saab vanglast väljuda. See on võimalik kas lühiajalise väljasõidu (VangS § 32) või lühiajalise väljaviimise (VangS § 33) näol. Kuid kinnipeetaval ei pruugi olla täidetud kõik tingimused, et teda väljasõidule lubada. Lühiajaline väljaviimine järelevalve all toimub kinnipeetava kulul. Paljudel kinnipeetavatel oma isikuarvel raha ei ole. Teiseks sõltub väljaviimine vangla direktori kaalutusotsusest, milles olulist rolli mängivad vangla võimalused kinnipeetava soovitud ajal väljaviimist korraldada.

Seaduse kohaselt kehtib aga isikutunnistuse omamise kohustus ilma erandita kõigi Eesti kodanike kohta, kes Eestis püsivalt viibivad (elavad), seega ka vangistuses viibivate kodanike kohta. Oluline on ka asjaolu, et kinnipeetaval võib vangistuses viibimise ajal tekkida vajadus kasutada isikutunnistust oma õiguste realiseerimiseks (nt abiellumiseks, oma vara võõrandamiseks jne). Seega ei ole olukord, kus vangistuses viibiva Eesti kodaniku kohustusliku isikutunnistuse kättesaamine pole täielikult kindel, kooskõlas riigi põhiseadusliku kohustusega tagada igaühe õigused ja vabadused.

(5) Õiguskantsler informeeris käsitletud probleemist justiitsministrit ja tegi talle ettepaneku leida sellele lahendus.

Oma vastuses teatas Justiitsministeerium, et tekkinud olukorrale mõistlikuma ja vähem ressursse nõudva lahenduse leidmiseks on alustatud läbirääkimisi Siseministeeriumiga eesmärgiga korraldada Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti poolt kinnipeetavatele vormistatud dokumentide väljaandmine



vanglas kohapeal. Selline lahendus oleks kooskõlas kinnipeetava õigusega temale väljaantud dokument kätte saada ning aitaks vältida kinnipeetavate transportimisega kaasnevaid kulusid ja turvariske. Seni juhendatakse skeemist, mis antud kaasuse lahendamiseks sai välja pakutud: kinnipeetaval palutakse näidata isikutunnistuse või muu Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti poolt välja antava dokumendi väljaandmiskohana vanglale võimalikult lähedal asuv pangakontor (Murru Vangla puhul Keila ja Tallinna kontorid). Seejärel korraldab vangla kinnipeetava(te) väljaviimise vastavasse pangakontorisse, kus kinnipeetav saab dokumendi isiklikult kätte. Ökonoomsuse mõttes püütakse korraga välja viia sel eesmärgil mitu kinnipeetavat korraga, seejuures silmas pidades, millal ühel või teisel kinnipeetaval on dokumenti vaja.

Avaldajale välja antud isikutunnistus suunatud ümber Hansapanga Tornimäe kontorisse Tallinnas, kuhu ta selle kättesaamiseks viidi.

Siseministeeriumi teatel töötatakse ministeeriumis välja seadusemuudatusi, mis lihtsustaks dokumentide kinnipeetavatele kätteandmise korda.

## 6. Kinnipeetava õigus saada oma pöördumistele eestikeelseid vastuseid

*Asi nr 7-4/1192*

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, sest ta ei saanud vanglaametnikult oma pöördumistele eestikeelseid vastuseid.

(2) Avaldaja viibis Tallinna Vangla vanglate keskhaiglas. Ta pöördus seal töötava järelevalveosakonna peaspetsialisti poole eesti keeles, kuid ei saanud temalt eestikeelset vastust. Avaldaja pöördus selle peale õiguskantsleri poole.

Õiguskantsler esitas menetluse käigus teabenõude Tallinna Vanglale. Vangla vastusest nähtuvalt on kõnealuse ametikoha puhul nõutav eesti keele oskus kõrghariduse tasemel. Vanglaametnik on sooritanud eesti keele kesktaseme eksami ning Keeleinspeksioon on teinud talle ettekirjutuse sooritada nõutav eesti keele kõrghariduse eksam. Vanglaametnik ei ole vanglale esitanud eesti keele oskuse tunnistust kõrghariduse eksami kohta.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas rikutud on kinnipeetava õigusi saada vanglaametnikult oma pöördumistele eestikeelseid vastuseid.

(4) PS § 52 lõikes 1 ja § 51 lõikes 1 on sätestatud igaühe subjektiivne õigus riigikeelsele suhtlemisele, mis loob avalikule võimule kohustuse selle põhiseadusliku õiguse realiseerimine võimalikuks teha.

KeeleS § 5 lg 2 sätestab, et avalikud teenistujad peavad oskama ja kasutama eesti keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste või tööülesannete täitmiseks. Vanglaametnik on avalik teenistuja. Seega seostab keeleseadus vanglaametnikult nõutava eesti keele oskuse tasemega, mis on vajalik teenistuskohustuste täitmiseks.

Kaebus oli esitatud peaspetsialisti peale, kes vastavalt vanglaametniku ametiastmetele on I klassi vanglainspektor. Vanglaametnike ametiastmete atesteerimisnõuete kohaselt nõutakse I klassi vanglainspektorilt eesti keele oskust kõrghariduse tasemel. Vanglaametnik on vangla vastusest nähtuvalt sooritanud küll eesti keele kesktaseme eksami, kuid mitte kõrghariduse eksami. Keeleinspeksioon on teinud vanglaametnikule ettekirjutuse sooritada nõutav eesti keele tasemeeksam, mida ta aga teinud ei ole. Keeleoskuse kontrollaktist selgus samuti, et vanglaametniku tegelik eesti keele oskus vastab nõrgale kesktasemele. Eeltoodust võib teha järelduse, et vanglaametnik ei vasta ametikoha atesteerimisnõuetele ja ei ole võimeline täitma teenistuskohustusi eesti keeles.

Vanglaametniku eesti keele mitteoskamise tõttu oli rikutud kinnipeetava õigust saada oma pöördumistele eestikeelseid vastuseid.



(5) Õiguskantsler tegi Tallinna Vanglale ettepaneku kaaluda vanglaametniku teenistusest vabastamist ametikohale esitatavatele eesti keele oskuse nõuetele mittevastavuse tõttu või viia ta ametikohale, millele esitatavatele eesti keele oskuse nõuetele vanglaametniku keeleoskus vastab. Tallinna Vangla teatas 13. jaanuaril 2005 õiguskantslerile, et vanglaametnik on viidud alates 15. jaanuarist 2005 ametikohale, millele esitatavatele nõuetele ametnik vastab.

## 7. Vanglakomisjoni moodustamata jätmise õiguspärasus

*Asi nr 7-4/1088*

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, milles väitis, et tal ei ole võimalik pöörduda vanglakomisjoni poole.

(2) Avaldaja kannab karistust Tartu Vanglas, kus ta üritas pöörduda vanglakomisjoni poole. Seda talle ei võimaldatud põhjendusega, et Tartu Vangla vanglakomisjon ei tööta.

Avaldaja pöördus seejärel õiguskantsleri poole ning osutas ilmnenud asjaoludele.

Õiguskantsler alustas selles asjas menetlust, mille käigus palus teavet justiitsministrilt. Justiitsministri vastusest nähtub, et Tartu Vangla juurde ei ole vanglakomisjoni moodustatud. Märgitakse, et tegelikkuses vanglakomisjonid ei toimi, kui selles ei ole piisavalt aktiivseid inimesi, ning et sunniviisiliselt inimesed ühiskondlikku järelevalvet ei teosta.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Tartu Vangla juures peab tegutsema vanglakomisjon.

(4) VangS § 108 kohaselt üldsuse kontrolli vangla üle teostab selle juures tegutsev vanglakomisjon, mille liikmed nimetab justiitsminister. Justiitsministri 29. novembri 2000. a määruse nr 57 „Vanglakomisjoni põhimäärus“<sup>282</sup> § 2 lg 1 sätestab, et iga vangla juures tegutseb üks vanglakomisjon. Nimetatud õigusaktides ei ole sätestatud tähtaega, mille jooksul tuleb vangla juurde moodustada vanglakomisjon.

PS § 94 lõike 2 kohaselt annab minister seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju. Riigikohus on rõhutanud, et „seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks.“<sup>283</sup> Sama kehtib ka käskkirja suhtes, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud õigusakti ei ole kehtestatud.

PS §-des 13 ja 14 on sätestatud üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Vangistuseseadus ja vanglakomisjoni põhimäärus eeldavad vanglakomisjoni moodustamiseks justiitsministri aktiivset tegutsemist. Antud juhul on minister olnud aga passiivne ja leidnud, et ühiskonnas puuduvad aktiivsed inimesed, kes tahaksid teostada üldsuse kontrolli vanglas. Kui Tartu Vangla vanglakomisjoni moodustamine praeguste arusaamade kohaselt ei ole võimalik, siis võib eeldada, et regulatsioon vajaks muutmist. PS §-s 14 nimetatud põhiõiguse riive võib seisneda ka selles, et seadust ei ole suudetud kohandada uue olukorraga.

Tartu Vangla moodustati justiitsministri poolt 13. detsembril 2000, kui kinnitati selle põhimäärus. Justiitsministri vastusest nähtub, et ühiskond ei ole valmis ühiskondliku järelevalve teostamiseks sellisel kujul ning samuti ei leidu piisavalt aktiivseid inimesi, kes tahaksid teostada üldsuse kontrolli vanglas. Justiitsministeerium on jõudnud järeldusele, et vanglakomisjonide jätkamine sellisel kujul ei ole mõistlik ning vangistuseseaduse muutmisel on kavas muuta ka § 108.

<sup>282</sup> RTL 2000, 126, 2018; 2003, 41, 592.

<sup>283</sup> RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, RT I 1998, 58, 939, IV osa.

Selline põhjendus ei ole piisav, et ligi kolme aasta jooksul ei ole suudetud Tartu Vangla juurde vanglakomisjoni moodustada ega ka teha asjakohast seadusemuudatust. Sel ajavahemikul on esitatud ja vastu võetud mitu vangistusseaduse muudatust, kuid üheski neist ei ole olnud vanglakomisjonide regulatsiooniga seotud muudatusi. Seega oleks minister nii pika aja jooksul ise pidanud ilmutama piisavat aktiivsust ja vajadusel esitama seaduse muudatused, mida aga tehtud ei ole. Sellega on ületatud ka seaduse täitmiseks mõistliku aja piirid.

Õiguskantsler asus menetluse tulemusel seisukohale, et kehtiva õiguse järgi on minister kohustatud moodustama Tartu Vangla juurde vanglakomisjoni. Seda moodustatud ei ole ega ole tehtud ka ettepanekuid vangistusseaduse muutmiseks.

(5) Õiguskantsler tegi justiitsministrile ettepaneku täita VangS § 108 lõikes 7 sätestatud kohustus ja nimetada Tartu Vangla vanglakomisjoni liikmed või siis alternatiivina võtta kiiremas korras tarvitusele meetmed VangS § 108 muutmiseks. Justiitsminister teavitas õiguskantslerit, et praegusel kujul vanglakomisjonide jätkamine ei ole mõistlik ning seetõttu ei moodustata Tartu Vangla juurde vanglakomisjoni enne VangS § 108 muutmist. Justiitsministeeriumi plaanides on vangistusseaduse muutmise eelnõu ettevalmistamine ette nähtud 2005. aasta I poolaastal.

## 8. Ämari Vangla ülerahvastatus

*Asi nr 7-4/826-831, 834*

(1) Seitse Ämari Vanglas karistust kandvat kinnipeetavat pöördusid õiguskantsleri poole kaebusega, et neile ei tagata kambrites, kuhu nad paigutatud on, piisavalt pörandapinda.

(2) Avaldajad väitsid, et kambrites, kus nad karistust kannavad, on igal kinnipeetaval kasutada oluliselt vähem kui 2,5 m<sup>2</sup> pörandapinda.

Õiguskantsler pöördus selgituse saamiseks Ämari Vangla direktori poole. Ämari Vangla direktori vastusest õiguskantsleri teabenõudele nähtus, et tõepoolest ei tagatud kambrites, kus kinnipeetavad avalduste kirjutamise ajal viibisid, igale kinnipeetavale 2,5 m<sup>2</sup> pörandapinda. Avaldajad viibisid koos teiste kinnipeetavatega kambrites nr 9 ja 10. Avalduse kirjutamise ajal viibis kambri nr 9, mille pindala on 27,3 m<sup>2</sup>, 15 kinnipeetavat ja kambri nr 10, mille pindala on 22,3 m<sup>2</sup>, 13 kinnipeetavat. Seega oli kambri nr 9 igal kinnipeetaval kasutada 1,7 m<sup>2</sup> pörandapinda ja kambri nr 10 oli igal kinnipeetaval kasutada 1,8 m<sup>2</sup> pörandapinda. Ämari Vangla direktori sõnutsi tulenes probleem sellest, et Ämari Vangla oli ajal, kui kinnipeetavad õiguskantsleri poole pöördusid, ülerahvastatud. Lähtudes justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri“ § 6 lõikest 6, võib Ämari Vanglasse arvestuslikult paigutada 550 kinnipeetavat.

Ämari vanglast telefonitsi saadud teabe kohaselt viibis avalduste kirjutamise ajal Ämari vanglas 543 kinnipeetavat. Teabenõudele vastamise ajaks oli Ämari Vangla teinud ümberkorraldusi ja taganud kõnealustes kambrites igale kinnipeetavale 2,5 m<sup>2</sup> pörandapinda.

(3) Selles asjas oli põhiküsimuseks, kas kinnipeetavatele tuleb tagada kambri ettenähtud pörandapind või võib piisava pörandapinna nõuet ülekoormuse tõttu eirata.

(4) Vangla sisekorraeeskirja § 6 lg 6 sätestab, et kinnipeetavale on toas või kambri ette nähtud vähemalt 2,5 m<sup>2</sup> pörandapinda. Õiguskantsler on seisukohal, et kui kinnipeetavale ei tagata vangla sisekorraeeskirja § 6 lõikes 6 ettenähtud pörandapinda, võib seda teatud tingimustel käsitada kinnipeetava inimväärikust alandava kohtlemisena, mis on PS § 18 lõike 1 kohaselt keelatud. Seega rikuti käesolevas asjas õiguskantsleri poole pöördunud kinnipeetavate õigusi, sest avaldajatel oli kasutada liiga vähe pörandapinda.

Olukorras, kus kinnipeetavate arv vanglas läheneb vangla kapatsiteedile, võib julgeolekukaalutluste

tõttu tekkida vajadus jaotada kinnipeetavaid kambritesse sellisel viisil, et eiratakse vangla sisekorraeeskirja § 6 lõikes 6 sätestatud. Et vältida sellise vajaduse tekkimist, tuleb vältida vangla ülekoormust. Muuhulgas võib ühe vangla ülekoormuse põhjuseks olla eri vanglate ebaühtlane koormus.

Justiitsministri 29. novembri 2000. a määruse nr 55 „Täitmisplaan“ § 5 lõike 1 kohaselt võib Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler kinnipeetavat vanglasse paigutades kalduda täitmisplaani §-st 4 kõrvale, kui see on vajalik vangla ülekoormuse tõttu või kinnipeetava julgeoleku huvides või muudel erandlikel asjaoludel. Vangla sisekorraeeskirja § 13 järgi otsustab Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler kinnipeetava ümberpaigutamise selle vangla direktori taotlusel, kus kinnipeetav karistust kannab. Vangla sisekorraeeskirja § 19 lõike 3 kohaselt võib Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler erandjuhtudel otsustada kinnipeetava ümberpaigutamise vangla sisekorraeeskirjas ettenähtud menetlust järgimata.

(5) Õiguskantsler soovitas Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsleril edaspidi põhjalikumalt võrrelda vanglate koormusi ning vajadusel võtta tarvitusele täitmisplaani § 5 lõikes 1 ja vangla sisekorraeeskirja § 19 lõikes 3 sätestatud meetmed, et vanglate koormusi ühtlustada, kui mõnes vanglas läheneb sinna paigutatud kinnipeetavate arv vangla kapatsiteedile.

Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsleri vastuse kohaselt on ülerahvastatus probleemiks enamikus Eesti vanglates. Justiitsministeeriumis jälgitakse regulaarselt vanglate koormusi ning seda võetakse arvesse ka kinnipeetavate ümberpaigutamisel. Samuti on Justiitsministeeriumi vanglate asekskantsler teadlik õiguskantsleri soovitusel osutatud meetmetest ning ta on neid ka kasutanud.

Samuti soovitas õiguskantsler Ämari Vangla direktoril edaspidi aegsasti teatada Justiitsministeeriumi vanglate asekskantslerile Ämari Vanglasse paigutatud kinnipeetavate arvu lähenemisest vangla kapatsiteedile ja seega aidata kaasa Ämari Vangla ülekoormamise vältimisele.

Ämari Vangla direktor märkis oma vastuses, et järgib õiguskantsleri soovitusi.

## 9. Kinnipeetava eluruumi vastavus tervisekaitse nõuetele

*Asjad nr 7-4/30, 7-4/31, 7-4/32, 7-4/34, 7-4/465*

(1) Õiguskantsleri poole pöördusid avaldustega viis vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonnas viibivat kinnipeetavat, kes kaebasid liialt madala temperatuuri ja suure niiskuse üle kambri.

(2) Ajavahemikus 25. novembrist 2003 kuni 7. jaanuarini 2004 pöördusid õiguskantsleri poole viis Tallinna Vangla haldusalas oleva vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonnas viibivat kinnipeetavat, kes esitasid pretensioone seoses vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonna kambrites valitseva madala õhutemperatuuri ja suure õhuniiskusega. Avaldajate väitel oli eelnimetatud põhjustel kambrites viibimine ebamugav ega soodustanud paranemist. Avaldajad märkisid, et olukord halvenes pärast soojapuhurite äraviimist 2003. aasta septembris.

Menetluse käigus külastasid Tallinna Vanglat Õiguskantsleri Kantselei ametnikud. Vestlusest Tallinna Vangla direktori asetäitjaga vangistuse alal selgus, et soojapuhurid eemaldati vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonna kambrites kütteperioodi alguse tõttu. Lisaks märkis direktori asetäitja, et mõõdistamiste tulemused kinnitasid vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonna kambrite mikrokliima vastavust kehtivatele normidele.

Õiguskantsler saatis Tallinna Vangla direktorile teabenõude, milles palus edastada Õiguskantsleri Kantseleisse koopiaid vanglate keskhaigla tuberkuloosiosakonna kambrites pärast soojapuhurite äraõõstmist toimunud mikrokliima mõõdistamise tulemustest. Tallinna Vangla vastusele lisatud Tervisekaitseinspektiooni keemia kesklabori poolt 9. jaanuaril 2004 koostatud kinniste ruumide

õhu uurimise protokoll nr AK02 koopiast nähtub, et vanglate keskhaiгла tuberkuloosiosakonna kambrites jäi õhutemperatuur vahemikku 16,9–18,5°C ja õhuniiskus vahemikku 43–71%.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimuseks on, kas Tallinna Vangla täitis VangS § 45 lõikest 1 tulenevat kohustust tagada, et kinnipeetava eluruum vastaks eluruumile kehtestatud ehitustehnilistele, tervisekaitse- ja hügieeninõuetele.

(4) PS § 3 lõike 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 14 alusel on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. See tähendab, et riik on kohustatud eri võimude kaudu tagama isikute põhiõiguste realiseerumise.

PS § 10 sätestab, et põhiseaduse II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. PS § 10 sisaldab mitmeid olulisi põhiseaduslikke printsiipe, sealhulgas sotsiaalriigi printsiipi. Sotsiaalriigi printsiip tähendab lühidalt, et riik ei tohi inimest hätta jätta, vaid peab talle osutama abi puuduse korral. Sotsiaalriigi printsiipi sisustab ja konkretiseerib muuhulgas PS § 28 lg 1.

PS § 28 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus tervise kaitsele. Seega on tervise kaitse PS § 28 lõike 1 kohaselt põhiseaduslik õigushüve. Selle õigushüve realiseerimiseks on riik kohustatud välja töötama asjakohased menetlused ning tagama nende toimimise. Seoses igaühe õigusega tervise kaitsele on asjakohane märkida, et tänapäeval on suundumus arusaama poole, et riik peab tagama sotsiaalsete põhiõiguste realiseerumise kiireimal viisil; rahaliste ressursside nappus ei saa olla riigi tegevusetuse aktsepteeritavaks põhjenduseks.

Tervis on oluline väärtus, ilma milleta ei ole võimalik enamiku teiste põhiõiguste kasutamine. Seda tuleb silmas pidada ka isikute puhul, kelle vabadus on piiratud seetõttu, et nad kannavad vanglakaristust kinnipidamisasutuses või viibivad eelvangistuses. Samuti on vaja arvesse võtta, et põhiseaduse sõnastus on vastavat valdkonda reguleerivatest rahvusvahelistest dokumentidest konkreetsem, sest kehtestab igaühe õiguse tervise kaitsele, mitte ei pane riigile pelka kohustust tervise kaitse vallas tegutseda. PS § 28 lõikest 1 tuleneb seega igaühe subjektiivne õigus saada teatud tingimustel abi oma tervise kaitseks.

PS § 28 lõikes 1 sisalduva põhiõiguse kaitse kohustuse üheks väljenduseks on VangS § 45 lõikes 1 sisalduv nõue, mis sätestab, et kinnipeetava eluruum peab vastama eluruumile kehtestatud ehitustehnilistele, tervisekaitse- ja hügieeninõuetele.

VangS § 45 lg 1 seab täitevvõimule õiguslikult siduva kohustuse luua kinnipeetavate eluruumides mikrokliima, mis tagaks kinnipeetavate hea tervisliku seisundi. Selle õigusnormi abstraktsel sõnastusele annavad praegusel ajal konkreetse sisu elamuseaduse<sup>284</sup> § 7 lõike 1 punkti 1 alusel Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 1999. a määrusega nr 38<sup>285</sup> kehtestatud eluruumidele esitatavad nõuded.

Nimetatud määruse punkt 7 sätestab, et õhutemperatuur eluruumis peab olema optimaalne, looma inimesele hubase soojatunde ning aitama kaasa tervisliku ja nõuetekohase sisekliima tekkimisele ja püsimisele. Kaugküttevõrgust või hoone katlamajast kõetavas eluruumis ei tohi siseõhu temperatuur inimeste pikemaajalisel ruumis viibimisel olla alla 18°C, lubatud temperatuuri ülempiir tuleb määrata Eestis kasutatavate sisekliima normide alusel. Sama määruse punkt 8 kehtestab, et õhuniiskus eluruumis peab olema piires, mis ei kahjusta inimeste tervist, väldib veeauru kondenseerumist ega tekita niiskuskahjustusi. Eluruumi siseõhu optimaalne niiskus on määruse punkti 8 kohaselt 40–60%.

<sup>284</sup> RT I 1992, 17, 254; 2004, 85, 577.

<sup>285</sup> RT I 1999, 9, 38; 2005, 6, 23.

Nagu nähtub käesoleva kaasuse faktilistest asjaoludest, ei vastanud Tervisekaitseinspektsiooni poolt läbiviidud mõõdistamise ajal vanglate keskhaiгла tuberkuloosiosakonna osa kambrite õhutemperatuur ja niiskus Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 1999. a määrusega nr 38 kehtestatud normidele.

Seesama Vabariigi Valitsuse määrus sisaldab punkti 12, mille kohaselt võib hoonetes, kus eluruumidena kasutatavad ruumid ei vasta määruse punktides 3–10 toodud nõuetele, asuvaid eluruume eluruumidena edasi kasutada, kuid hoone kapitaalremondi või renoveerimise korral tuleb eluruumidena kasutatavad ruumid ümber ehitada vastavalt määruses esitatud nõuetele. Kuna vanglate keskhaiгла ei olnud määruse kehtimise ajal kapitaalremonti ega renoveerimist toimunud, siis puudutab see punkt ka vanglate keskhaiгла tuberkuloosiosakonna elukambreid.

Tuleb silmas pidades, et kinnipidamisasutustes viibivatel isikutel on tunduvalt ahtamad võimalused sotsiaalsete põhiõiguste (sh õiguse tervise kaitsele) teostamiseks kui vabaduses viibivatel isikutel. Kuna riik on kinnipidamisasutuses viibivatelt isikutelt vabaduse teatud eesmärgil võtnud, siis peab riik ka selle võrra enam hoolt kandma, et kinnipeetavad isikud saaksid oma sotsiaalseid õiguseid teostada samaväärselt vabaduses viibijatega. Konkreetset juhul väljendub sotsiaalsete põhiõiguste piiramine kinnipeetavate isikute puhul selles, et erinevalt vabaduses viibivatest isikutest, kellel on võimalik eluruumidest, mille mikrokliima on neile vastuvõetamatu, lahkuda ning asuda uuele elamispiirkonnale, puudub kinnipidamisasutustes viibijatel selline valikuvabadus.

VangS §-d 5, 11 ja 19 sisaldavad põhimõtet, et kinnipeetaval isikul ei ole õigust valida, millises karistusasutuses ja millises konkreetses kambri ta oma vanglakaristust või eelvangistust kannab ning millises raviasutuses viibib. Kuna kinnipeetavate isikute valikuvabadus eluruumide osas on seega peaaegu olematu, on küsitav nende suhtes määruse punkti 12 kohaldamine. Kui riik võtab endale õiguse kasutada kinnipeetavate isikute eluruumides valitsevate tingimuste osas määruse punkti 12 viidatud reservatsiooni, siis on võimalik jätta tagamata teatud isikuterühma sotsiaalsed põhiõigused.

Eeltoodud põhjendustest võib järeldada, et Tallinna Vangla kui asutus, kelle haldusalasse vanglate keskhaiгла kuulub, ei ole täiel määral taganud VangS § 45 lõikest 1 tulenevat kohustust luua vanglate keskhaiгла tuberkuloosiosakonna kambrites nõuetele vastavad kinnipidamistingimused.

(5) Õiguskantsler pöördus märgukirjaga Tallinna Vangla direktori poole, juhtides tähelepanu vajadusele võtta võimalikult kiiresti tarvitusele meetmed, tagamaks Tallinna Vangla haldusalas oleva vanglate keskhaiгла tuberkuloosiosakonna elukambrites aastaringelt VangS § 45 lõikele 1 ja Vabariigi Valitsuse 26. jaanuari 1999. a määrusega nr 38 kehtestatud eluruumidele esitatavate nõuete punktidele 7 ja 8 vastavad elutingimused. Märgukirja koopia edastati Justiitsministeeriumile.

Tallinna Vangla vastuses on öeldud, et pärast Keskvangla sulgemist 31. detsembril 2003 jäi selle hoonesse vanglate keskhaiгла kui Tallinna Vangla osakond ligikaudu 100 haigega ja neid teenindava personaliga. Kuna vanglate keskhaiгла asub muinsuskaitse all olevas endises kasarmuhoones, mis on hiljem haiglaks kohandatud, siis tekib hoones ajuti olukord, kus elutingimused selles ei vasta kehtestatud nõuetele. Tallinna Vangla kui hoonete kasutaja püüab oma piiratud võimaluste juures olukorda parandada nii organisatsiooniliste kui ka materiaalsete vahenditega. Kambrite temperatuuri tõstmiseks on muretsetud soojapuhurid, korraldatud oma jõududega kambrite temperatuuri ja õhuniiskuse mõõtmisi ja registreerimist vastavas žurnalis. Uue kütteperioodi alguseks tehakse kütteradiaatorite ja -torustike läbipesu ning paigaldatakse uus tsirkulatsioonipump. Kambritesse, kus esineb temperatuurikõikumisi, paigaldatakse uued kahekordsed aknad. Kuna on otsustatud lähiajal rajada vanglate keskhaiغلale uus hoone, siis ei ole ka endise Keskvangla hoonete ulatuslikuks rekonstrueerimiseks vahendeid eraldatud.

## 10. Hügieeninõuete täitmine kinnipeetava asjade läbiotsimisel

*Asjad nr 7-4/1194 ja 7-4/1196*

(1) Kinnipeetavad kaebasid õiguskantslerile hügieeninõuete rikkumise üle nende kambri läbiotsimisel.

(2) Õiguskantsleri poole pöördusid kaks Ämari Vanglas karistust kandvat isikut. Avaldajate kirjelduse kohaselt otsisid vanglaametnikud ühtesid ja samu kindaid kasutades algul läbi kogu kambri, kus avaldajad viibisid, ja seejärel kinnipeetavaile kuulunud toiduained. Et saastunud kinnastega kontrolliti toiduaineid, sealhulgas näiteks võimargariini sisse näpuga vajutades, muutusid need kasutuskõlbmatuks. Avaldajad märkisid, et nende palvet mitte kontrollida toiduaineid saastunud kinnastega ei võetud kuulda.

Õiguskantsler pöördus menetluse käigus teabenõudega Ämari Vangla direktori poole. Ämari Vangla direktor selgitas oma vastuses, et läbiotsimisi viiakse vanglas läbi vangistusseaduse ja justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ nõudeid järgides. Seejuures väitis vangla direktor, et nimetatud õigusaktid ei reguleeri hügieeninõuete täitmist läbiotsimise käigus, samuti ei sätesta õigusaktid nõuet, et läbiotsimisel oleksid vanglaametnikud pidanud kasutama mitut paari kummikindaid. Direktori arvates kasutavad vanglaametnikud läbiotsimisel kummikindaid enda tervise kaitse huvides.

(3) Käesoleval juhul on põhiküsimus selles, kas Ämari Vangla direktori eeltoodud seisukoht vastab seadusele.

(4) VangS § 68 kohaselt on vanglaametnikul õigus läbi otsida kinnipeetav, samuti tema isiklikud asjad, elu- ja olmeruumid ning teised ruumid ja territoorium keelatud esemete ja ainete avastamiseks. Kinnipeetava läbiotsimist teostavad temaga samast soost isikud. Viidatud sättes ei ole tööpooldest osutust sellele, et läbiotsimisel tuleb arvestada hügieeninõudeid, kuid sellest ei tulene, et vastavad õigusnormid üldse puuduksid. Vangistusseadus sätestab, et kinnipeetava eluruum peab vastama hügieeninõuetele (VangS § 45 lg 1), samuti peab kinnipeetav hoolitsema oma isikliku hügieeni eest (VangS § 50 lg 1). Siit tuleneb otseselt vangla juhtkonna kohustus hoolitseda mõlema nõude täitmise eest, mis hõlmab ka kohustust mitte eirata vanglaametnike tegevusega hügieeninõudeid.

Läbiotsimise teostamisel tuleb silmas pidada ka mitmeid haldusmenetluse seaduses sätestatud nõudeid, kuivõrd vastavalt VangS §-le 1<sup>1</sup> kohaldatakse seda seadust vangistusseaduses ettenähtud eranditega ka vangistuse täideviimisel. Läbiotsimise kui haldustoimingu teostamise puhul tuleb seetõttu arvestada muuhulgas HMS § 3 lõikes 2 ja § 5 lõikes 2 sätestatud põhimõtetega. Esimene neist nõuab, et haldustoiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Teisena nimetatud sätte kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Silmas tuleb pidada ka HMS §-s 40 sätestatud, mille kohaselt enne menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, peab haldusorgan andma talle võimaluse arvamusel ja vastuväidete esitamiseks.

Eelnevast tulenevalt ei ole kummikinnaste kasutamine läbiotsimisel tarvilik üksnes läbiotsimist teostava vanglaametniku kaitsevahendina. Läbiotsimise tagajärjel ei tohi ohtu seada kinnipeetava tervist seeläbi, et kinnipeetavale kuuluvaid seadusega lubatud esemeid, sealhulgas toiduaineid kontrollida hügieeninõudeid eiraval viisil. Saastunud kinnastega puudutatud toiduained ei ole enam hügieenilised, vaid nad on muutunud kasutuskõlbmatuks. Niisiis on kinnipeetavale kuuluvate esemete, eelkõige toiduainete läbivaatusel ebaproportsionaalsed ning kinnipeetavale põhjendamatult üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi tekitavad kõik võtted, mille puhul eiratakse hügieenireegleid. Seetõttu ei olnud Ämari Vangla ametnike tegevus kinnipeetavate isiklike asjade kontrollimisel ülalnimetatud avaldustes kirjeldatud juhtudel kooskõlas vangistusseaduse ja haldusmenetluse seadusega.



(5) Kaasuses kirjeldatud olukorra vältimiseks tulevikus tegi õiguskantsler Ämari Vangla direktorile ettepaneku võtta selle poolt juhitud vanglas tarvitusele vajalikud meetmed hügieeninõuete täitmise tagamiseks kinnipeetavatele kuuluvate esemete läbiotsimisel.

Oma vastuses teatas Ämari Vangla direktor, et hügieeninõuete paremaks täitmiseks on vanglas hakatud kinnipeetavate isiklike asjade läbiotsimisel kasutama ühekordseid kummi- või kilekindaid.

## 11. Kinnipeetavalt uriiniproovi võtmine narkootilise aine tarbimise kahtluse korral

*Asi nr 7-4/59*

(1) Kinnipeetav ei olnud nõus temalt uriiniproovi võtmisega.

(2) Ämari Vanglas karistust kandev avaldaja viidi vangla meditsiinosakonda, kus teda kohustati andma uriiniproov. Avaldaja keeldus uriini narkotestiks andmast, mille vangla direktor kvalifitseeris VangS § 67 lõike 1 nõuete rikkumisena ning määras 31. detsembri 2003. a käskkirjaga VangS § 64 lõike 4 alusel distsiplinaarkaristuse 45 ööpäevaks kartserisse paigutamise näol.

Selle peale esitas avaldaja õiguskantslerile kaebuse, leides, et tema suhtes rakendatud abinõud on seadusvastased. Oma kaebuses väidab kinnipeetav, et ta viidi ilma igasuguse põhjuseta vangla meditsiinosakonda, kus teda kästi naisarsti ja kahe valvuri juuresolekul urineerida uriiniproovi saamiseks. Kinnipeetava väitel oleks ta olnud nõus uriiniproovi andma siis, kui selle toimingutegemisel oleks kinni peetud tema õigustest.

Kaebuses toodud asjaolude täpsustamiseks ning vangla tegutsemise põhjuste väljaselgitamiseks nõudis õiguskantsler asjakohast teavet Ämari Vangla direktorilt. Vastuses märgitakse, et 29. detsembril 2003 tekkis Ämari Vangla ametnikel visuaalse jälgimise käigus kahtlus, et avalduse esitanud kinnipeetav võib olla narkojoobes. Narkojoobe kahtluse kontrollimisel juhendusid vanglaametnikud VangS § 66 lõikest 1, millest lähtuvalt korraldatakse kinnipeetavate järelevalvet viisil, mis tagab vangistusseaduse ja justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ täitmise ning üldise julgeoleku vanglas. Samuti viidati vangla direktori vastuses sellele, et tugineti lisaks ka vangla sisekorraeskirja § 9 lõikele 1, mille alusel kontrollitakse vanglas kinnipeetavate füüsilist ja vaimset tervist vastavalt vajadusele, ning vangla sisekorraeskirja § 9 lõike 3 punktile 1, mille kohaselt korraldatakse kinnipeetavate kliinilisi uuringuid ravi vajaduse ja töövõime selgitamiseks.

Vastuses märgitakse, et Ämari Vanglas toimub narkotesti tegemine meditsiinosakonnas eraldi ruumis. Uriini andmise juures peavad viibima vanglaametnikud, et jälgida selle protseduuri toimumist. Testi objektiivsuse tagamiseks osalevad testi tegemisel ka meditsiinitöötajad, kelleks on Ämari Vanglas ainult naissoost isikud. Meessoost kinnipeetaval on vangla direktori kinnitusel õigus nõuda naissoost isikute lahkumist ruumist, kus proovi antakse.

(3) Antud juhul on põhiküsimus see, kas uriiniproovi andmisest keeldumist saab käsitleda vanglaametniku seadusliku korralduse mittetäitmisena, mille eest võib vangla direktor VangS §-de 63 ja 64 alusel määrata kinnipeetavale distsiplinaarkaristuse.

(4) KarS § 331 kohaselt on kinnipeetava, arestialuse ja vahistatu poolt narkootilise või psühhotroopse aine valmistamine, omandamine, valdamine või arsti ettekirjutuseta tarvitamine süütegu. Seega, kui tekkis kahtlus, et kinnipeetav on tarvitanud ilma arsti ettekirjutuseta narkootilist ainet, tuli juhendada kinnipeetava narkotestist keeldumise ajal kehtinud KrMK § 3 lõikest 1, mille kohaselt uurija ja prokurör on kohustatud kuriteo tunnuste ilmnemisel alustama oma pädevuse piires kriminaalmenetlust ning võtma tarvitusele seaduses ettenähtud abinõud kuriteosündmuse tuvastamiseks ja kuriteo toime pannud isiku kindlakstegemiseks. KrMK § 105 lõike 3 punkti 1 kohaselt teostavad vangla territooriumil toimepandud kuritegudes kohtueelset uurimist uurija õigustega vanglaametnikud. Seega oli uurija õigustega vanglaametnikel kohustus alustada kriminaalmenetlust kinnipeetava



suhtes, kelle puhul on eelneva informatsiooni põhjal alust arvata, et ta on tarvitanud ilma arsti ettekirjutuseta narkootilist ainet. Kriminaalmenetluse käigus on uurijal võimalik kahtlustatavalt võtta (vajadusel sundkorras) võrdlusmaterjali ekspertiisiks ning määrata ekspertiis narkootilise aine tarvitamise tuvastamiseks.

Kriminaalmenetluse käigus peab uurija tagama kahtlustatavale tema protsessuaalsed õigused. Kriminaalmenetluse käigus oli uurijal õigus kasutada ainult neid uurimisviise ning -meetodeid, mis olid sätestatud kriminaalmenetluse koodeksis, seega kriminaalmenetluslikke vahendeid, mitte aga halduse vahendeid, mille hulka kuulub ka kinnipeetava distsiplinaarkorras karistamine. Seega oleks tulnud kaebuses kirjeldatud asjaoludel alustada kinnipeetava suhtes kriminaalmenetlust ning võrdlusproovi võtmisel pidanuks juhinduma kriminaalmenetluse, mitte haldusmenetluse eeskirjadest.

Õiguskantsler juhtis vangla direktori tähelepanu sellele, et kuigi vanglas võib kontrollida kinnipeetava tervist vangla sisekorraeeskirja §-s 9 sätestatud alustel, ei olnud antud juhul tegemist kinnipeetava haigestumise kahtlusega ega tema ravi vajaduse või töövõime selgitamisega, vaid kuriteo kahtlusega, sest vangla juhtkonnal oli kinnipeetava visuaalse jälgimise põhjal alust arvata, et kinnipeetav oli tarvitanud narkootilist ainet, milleks tal puudus arsti luba. Selline tegu aga, nagu eespool märgitud, toob kaasa vastutuse karistusseadustiku alusel. Kuna süüteo toimepanemise asjaolusid saab välja selgitada üksnes kriminaalmenetluse korras, on halduslikud meetmed kinnipeetava suhtes, keda kahtlustatakse narkootilise aine ilma arsti loata tarvitamises, sobimatud. Seega ei saa selle kaasuse puhul kinnipeetava keeldumist narkotestist käsitleda vangla sisekorraeeskirja § 9 alusel antud korralduse eiramisena, mis võib teatud tingimustel kaasa tuua distsiplinaarkaristuse.

Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et Ämari Vangla direktoril ei olnud seaduslikku alust anda käskkirja, millega avalduse esitanud kinnipeetavale määrati narkotestist keeldumise eest distsiplinaarkaristusena kartserisse paigutamine 45 ööpäevaks.

(5) Õiguskantsler tegi vangla direktorile ettepaneku tunnistada see 31. detsembri 2003. a käskkiri kehtetuks, samuti anda vangla ametnikele vajalikud juhtnöörid analoogsete juhtumite vältimiseks tulevikus.

Ämari Vangla direktor teatas õiguskantslerile, et tema käskkiri kinnipeetava distsiplinaarkorras karistamise kohta on tunnistatud kehtetuks, samuti on vanglatöötajaid instrueeritud narko- või alkoholijoobe kahtluse tekkimise korral ettenähtud toimingutest. Kõik teenistujad, kes kahtlustavad kinnipeetaval narko- või alkoholijoovet, on kohustatud kirjutama vangla direktorile ettekande, milles tuleb üksikasjades selgitada, millele kahtlused tuginevad. Edasise tegevuse üle otsustab vangla direktor vastavalt kriminaalmenetluse eeskirjadele.

## 12. Kinnipeetava distsiplinaarmenetluse õiguspärasus

*Asi nr 7-4/1182*

(1) Kinnipeetav kaebas õiguskantslerile, et teda karistati distsiplinaarkorras sellise keelatud eseme omamise eest, mis ei kuulunud talle.

(2) Kinnipeetav kannab karistust Tallinna Vanglas. 20. mai 2004. a õhtul kell 21.20 viibis avaldaja kaaskinnipeetava kambris, kui kambrisse sisenes valvur.

Valvur avastas kambris tätoveerimisaparaadi, mille ta aktiga ära võttis. Samuti kohustas valvur nii avaldajat kui ka kaaskinnipeetavat seletuskirja kirjutama.

Avaldaja 20. mai 2004. a seletuskirja kohaselt läks ta külla teise kambrisse teisele kinnipeetavale ja istus tema voodi peale. Mõne aja pärast tuli kambrisse inspektor ja avastas, et voodil on tätoveerimisaparaat. Inspektor käskis tätoveerimisaparaadi endale anda. Avaldaja, kes istus teise kinnipeetava voodil, andis

aparaadi inspektorile. Inspektor teostas täiendava läbiotsimise.

Teise kinnipeetava 20. mai 2004. a seletuskirja kohaselt viibis tema toas avaldaja, kellega koos nad jõid teed. Samal ajal sisenes tuppa valvur ja võttis tema voodi pealt tätoveerimisaparaadi. Teine kinnipeetav kinnitab seletuskirjas, et tätoveerimisaparaat oli tema oma.

Samal päeval, 20. mail 2004, tegi valvur ettekande nr 1396, mille kohaselt „Kinnipeetav 20.05.2004 kell 21.20 kambris nr 2 kasutas omatehtud tätoveerimise seadet. Tätoveeris ennast. Seade on temalt aktiga ära võetud. Hoidis tätoveerimisaparaati oma kätes“.

27. mail 2004 tegi Tallinna Vangla vangistusosakonna inspektor valvuri 20. mai 2004. a ettekandele nr 1396 järgmise märkuse: „Ettekanne ei ole korrektselt vormistatud. Täiendaval jutuajamisel valvuriga 27.05.2004 ei selgunud, kas kinnipeetav hoidis tätoveerimisaparaati käes või tätoveeris sel momendil ennast.“

Tallinna Vangla vangistusosakonna juhataja koostas 10. juunil 2004 distsiplinaarmenetluse protokoll. Viidatud protokoll on kirjutatud kahe erineva käekirjaga. Algselt on olnud tekst „hoidis enda juures vanglas keelatud eset tätoveerimisaparaat“, millele on lisatud tekst „rikkudes nõuet mitte teha endale tätoveeringuid ning rikkus talle vanglas lubatud asjade loetelu“.

Tallinna Vangla direktor karistas avaldajat 14. juuli 2004. a käskkirjaga nr 1020-d distsiplinaarkorras keelatud eseme omamise eest noomitusega. Käskkirja kohaselt pani kinnipeetav toime distsiplinaarrikkumise, mis väljendus „selles, et 20.05.2004 kell 21.20 kinnipeetav kasutas enda peal isetehtud tätoveerimisaparaati, rikkudes sellega nõuet mitte teha endale tätoveeringuid ning omades vanglas keelatud eset rikkus kinnipeetav temale vanglas lubatud asjade loetelu.“

Osundatud käskkirja kohta esitas avaldaja 20. juulil 2004 vaide, kus märkis, et vangla administratsioon ei lahendanud lõpuni tema ja valvuri seletuste erinevuste küsimust. Avaldaja kinnitas, et aparaat ei olnud tema asjade seas ega kambris. Avaldaja väidab, et ei ole tuvastatud tätoveerimise fakti, tal ei ole värve ning ettekanne ei ole õige.

Valvur tegi 22. juulil 2004 täiendava ettekande. Ettekandest nähtub, et „Avaldaja 20.05.2004 kell 21.20 kambris nr 2 voodi peal istudes tätoveeris ennast käe pealt. Hoidis oma kätes tätoveerimisseadet. Tätoveerimisseade on aktiga ära võetud. Kinnipeetav ei eitanud, et tätoveerimisseade on tema oma. Juhtunu kohta tegi ta kirjaliku seletuse“.

Vaidemenetluse käigus tegi 27. juulil 2004 ettekande vangistusosakonna juhataja, kes tuvastas, et kinnipeetava suhtes läbi viidud distsiplinaarmenetluses ei ole arvestatud kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, ning asus seisukohale, et kinnipeetavale määratud distsiplinaar karistus ei ole õiglane, sest puudusid tõendid, et ta tegi endale tätoveeringut (kehal ei olnud värskaid tätoveerimisjälgi). Samuti oli kontaktisiku ja ettekande kirjutanud valvuri vahel toimunud vestlus, mille käigus kontaktisik ei saanud täit selgust konfiskeeritud tätoveerimisaparaadi suhtes.

Tallinna Vangla direktor tunnistas vaidemenetluse tulemusena oma 28. juuli 2004 käskkirjaga nr 1102-d oma 14. juuli 2004 käskkirja 1020-d kehtetuks. Samas käskkirjas tegi ta vangistusosakonnale ettekirjutuse täiendava distsiplinaarmenetluse korraldamiseks ja asja uuesti otsustamiseks esitamiseks. 28. juuli 2004. a käskkirja nr 1102-d preambulast nähtuvalt ei ole distsiplinaar karistuse määramisel arvestatud kõikide ettekandes kajastatud asjaoludega ning täiesti kindlalt ei olnud tõendatud kinnipeetava süü.

Avaldaja esitas 3. augustil 2004 täiendava seletuse, milles märkis, et tegelikult oli tätoveerimisaparaat voodis padja all.

Vangistusosakonna peaspetsialist esitas selle peale oma 30. augustil 2004 koostatud öiendis kokkuvõtte 20. mail 2004 toimunud intsidendi kohta ilmnunud uutest asjaoludest ja märkis selle asjaolu ära.

Peaspetsialist leiab kokkuvõttes, et avaldaja pidi nägema tätoveerimisaparaati, kui ta kaasvangiga teed juues istus sama voodi peal. Kumbki kinnipeetavatest ei teavitanud vangla juhtkonda selgelt sisekorda ohustavatest asjaoludest, kuigi neil oli selleks võimalus. Peaspetsialist teeb ettepaneku karistada kinnipeetavat distsiplinaarkorras vangistusseaduses sätestatud keelatud esemetest teatamise kohustuse tahtliku rikkumise eest noomitusega.

Lisaks koostas Tallinna Vangla vangistusosakonna peaspetsialist 30. augustil 2004 distsiplinaar-menetluse protokoll, mille kohaselt 20. mail 2004 kell 21.20 avaldaja ei teavitanud vangla juhtkonda keelatud esemetest – tätoveerimisaparaadist, mis oli voodi peal, kus istus kinnipeetav.

Tallinna Vangla direktor andis 31. augustil 2004 uue käskkirja nr 1260-d ja karistas avaldajat noomitusega keelatud esemest mitteteatamise eest. Käskkirja järgi pani kinnipeetav toime distsiplinaarrikkumise, mis väljendus selles, et 20. mail 2004 kell 21.20 ei teavitanud ta vangla juhtkonda keelatud eseme – tätoveerimisaparaadi – olemasolust, mis asus tema aseme peal, rikkudes temale kehtestatud teatamiskohustust.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest ei olnud nõus menetluse korraldusega. Ta märgib, et temale on distsiplinaar karistus määratud ebaõiglaselt, sest tema ei omanud keelatud eset – tätoveerimisaparaati.

Õiguskantsler nõudis menetluse käigus teavet Tallinna Vanglalt. Vangla edastas õiguskantslerile distsiplinaar-menetluse materjalid.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas distsiplinaar-menetlus toimus menetlusnõudeid järgides.

(4) Kinnipeetavate distsiplinaarset mõjutamist reguleerib VangS 2. peatüki 7. jagu ja justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ 18. peatükk. VangS § 1<sup>1</sup> lõikest 1 tuleneb, et vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi. Seega tuleb distsiplinaar-menetluse juures kohaldada kõiki haldusmenetluse põhimõtteid, mis ei ole vangistusseaduses teisiti reguleeritud.

VangS § 63 lg 1 sätestab, et kinnipeetavale võib kohaldada distsiplinaar karistusi vangistusseaduse, vangla sisekorraeskirjade või muude õigusaktide nõuete süülise rikkumise eest.

Distsiplinaar-menetluse alustamise osas kehtib oportuuniteediprintsiip, sest kinnipeetava poolt toime pandud distsipliinirikumine ei pea alati kaasa tooma distsiplinaar karistuse kohaldamist. Distsiplinaar-menetluse alustamise otsuse näol on tegemist vangla direktori diskretsiooniotsusega, kuid juhul, kui vangla direktor on jõudnud järeldusele kinnipeetava distsiplinaar korras karistamise vajalikkuses, on distsiplinaar-menetluse läbiviimine kohustuslik.<sup>286</sup>

Isikul on õigus õiglasele menetlusele distsiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamisel ja karistuse määramisel ning tal peab olema reaalne võimalus selles menetluses oma õigusi kaitsta. Õiguste tegeliku kaitse tagamiseks tuleb isikut teavitada, millistes rikkumistes teda süüdistatakse, ning tal peab olema võimalik tutvuda väidetava süüteo informatsiooniga. Distsiplinaar asja menetlemine peab toimuma kooskõlas nii seaduses sätestatud menetlusreeglite kui ka üldiste menetluspõhimõtetega.<sup>287</sup> Menetlusnõuete rikkumisel võib õigusvastaseks osutuda ka menetluse lõpptulemus.<sup>288</sup>

VangS § 64 lõike 2 kohaselt informeeritakse kinnipeetavat toimepandud distsipliinirikumisest ning tal on õigus anda selgitusi. Ka HMS § 40 lg 1 sätestab, et haldusorgan peab menetlusosalisel enne

<sup>286</sup> J. Sootak, P. Pikamäe. Kriminaal täitevõigus. AS Kirjastus Ilo 2001, lk 124, p 303.

<sup>287</sup> RKHKo 17.11.2003, nr 3-3-1-74-03, RT III 2003, 35, 360.

<sup>288</sup> RKHKo 29.01.2004, nr 3-3-1-81-03, RT III 2004, 5, 47.

haldusakti andmist võimaldama esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. On oluline, et karistuse määramisel saaks arvestada kinnipeetava selgitusi toimepandud teo kohta. Uurimispõhimõtte kohaselt (tuleneb HMS §-st 6) on vangla kohustatud välja selgitama distsiplinaarmenetluses olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral tõendeid koguma omal algatusel. See on eriti oluline juhul, kui informatsioon on vastuoluline. Antud juhul märkas juba inspektor, et valvuri 20. mai 2004. a ettekandest nr 1396 ei selgu, millise rikkumise on kinnipeetav toime pannud – kas tegemist on keelatud eseme omamisega või tätoveeris kinnipeetav ennast. Seega oleks enne distsiplinaarkaristuse määramist olnud vaja koguda täiendavat infomatsiooni, sest informatsioon oli vastuoluline. Täiendavaid tõendeid koguti aga alles vaidemenetluses.

Distsiplinaarkaristuse saab määrata, kui isiku tegu (tegevus või tegevusetus) on:

- 1) õigusvastane, s.t ta teeb seda, mis on õigusnormidega keelatud, või jätab tegemata selle, milleks õigusnorm teda kohustab. See võib seisneda näiteks eeskirjade, kodukorra vms-ga temale pandud kohustuse täitmata jätmises või mittekohases täitmisel;
- 2) süüline, s.t distsiplinaarkaristust võib kohaldada ainult õigusvastase teo eest, mille toimepanemises on isik süüdi tahtluse või ettevaatamatuse vormis.

Loetletud koosseisulised tunnused peavad esinema üheaegselt. Ühe tunnuse puudumisel ei saa isiku tegu kvalifitseerida distsiplinaarsüüteo. Distsiplinaarkaristuse määramine peab olema reguleeritud täpselt ja üheselt mõistetavalt.<sup>289</sup>

Distsiplinaarkaristuse määramine saab õiguspärane olla vaid siis, kui distsiplinaarsüüteo asjaolude igakülgne väljaselgitamine ja karistuse määramine toimub kooskõlas seaduse nõuetega ja süüteo toimepanija õigusi silmas pidades.<sup>290</sup> Direktor võib distsiplinaarmenetluse käigus väljaselgitatud asjaolude põhjal teha ise otsuse süüteo toimepanemise ja karistuse määramise vajaduse kohta. Kusjuures direktor võib langetada ka otsuse, mis erineb temale tehtud ettepanekust. Silmas tuleb pidada asjaolu, et distsiplinaarkaristus ei tohi olla ilmses vastuolus süüteo raskuse ja väljaselgitatud asjaoludega.<sup>291</sup>

Distsiplinaarkaristuse määramine on karistuse määramise õigust omava isiku diskretsiooniotsustus, mis peab olema põhjendatud. Ka HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Üksnes seaduse sättele viitamine ei ole põhistus. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses vastavalt HMS § 56 lõigetele 2 ja 3 ka kaalutlused, millest on haldusakti andmisel lähtutud. See tähendab, et karistuse määramisel on direktor kohustatud igal üksikjuhtumil arvestama rikkumise asjaolusid ja neid vajalikul määral kaaluma ning alles seejärel langetama otsuse.<sup>292</sup>

Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama PS § 15 lõikes 1 sätestatud kaebeõiguse teostamise võimaluse. Haldusakti põhjendus on vajalik selleks, et isik, kellele haldusakt on adresseeritud, mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud. Haldusakti põhjendus on abinõu, et isik, kellele on haldusakt adresseeritud, saaks aru, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult, ja et ta saaks vajadusel oma õigusi kaitsta. Samuti võimaldab haldusakti põhjendus akti seaduslikkust kontrollival asutusel otsustada, kas haldusakt on seaduslik. Seega tagab haldusakti põhjendus selle kontrollitavuse. Ilma põhjenduseta haldusakt on õigusvastane juba seepärast, et pole võimalik kontrollida, miks ja millisel õiguslikul alusel on haldusakt antud.<sup>293</sup>

Distsiplinaarkorras karistamise otsus on koormav haldusakt (kinnipeetav võib jääda selle tõttu ilma hilisematest soodustustest). Koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka

<sup>289</sup> RKHKm 11.11.1994, III-3/1-10/94.

<sup>290</sup> RKHKo 08.02.2002, nr 3-3-1-4-02, RT III 2002, 7, 60.

<sup>291</sup> RKHKo 17.06.2002, nr 3-3-1-38-02, RT III 2002, 20, 233.

<sup>292</sup> RKHKo 13.06.2002, nr 3-3-1-35-02, RT III 2002, 20, 231.

<sup>293</sup> RKHKo 22.05.2000, nr 3-3-1-14-00, RT III 2000, 14, 151.

õiguslikku põhistust. Faktilises põhistuses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku põhistuse omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse.<sup>294</sup> Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, peab vangla koguma otsustamiseks enam teavet.<sup>295</sup>

Distsiplinaarsüüteo kvalifikatsioon tuleb anda dokumendis, millega karistus määratakse. Arvestada tuleb, et haldusakti täiendamine (põhistus ja kaalutluste toomine) hiljem tekitab ulatusliku diskretsiooni alusel määratud karistuse puhul raskesti kõrvaldatava kahtluse karistuse määraja erapooletuses. Niisugune kahtlus on vastuolus põhimõttega, et distsiplinaarmenetlus ei pea mitte üksnes olema, vaid ka näima aus ja õiglane.<sup>296</sup>

Antud juhtumil tegi Tallinna Vangla esialgse distsiplinaarkaristamise otsuse, olles jätnud välja selgitamata otsustamiseks vajalikud asjaolud – millise õigusrikkumise kinnipeetav ikkagi toime pani ja kas kinnipeetav pani selle õigusrikkumise toime süüliselt. Selge ei ole, kust (kamber ja konkreetne koht kambris) tätoveerimisaparaat leiti. See on oluline, sest Tallinna Vangla direktori 31. augusti 2004. a käskkirja nr 1260-d kohaselt leiti keelatud ese – tätoveerimisaparaat – kinnipeetava aseme pealt. Materjalidest nähtub, et see leiti kambrist, kus viibis tol hetkel kinnipeetav, mitte tema voodilt, nii nagu see on käskkirjas. Distsiplinaarkaristamise käskkirjast peab nähtuma ka kinnipeetava poolt toime pandud teo õigusvastasus ja kinnipeetava süü selle toimepanemises. Tallinna Vangla direktori 31. augusti 2004. a käskkirjast nr 1260-d need puudusid.

Distsiplinaarkorras karistamise käskkirjast ei nähtu, millistest kaalutlustest lähtudes on selline otsustus tehtud. Seda näitab ka Tallinna Vangla enda 28. juuli 2004. a käskkiri nr 1102-d, millest ilmneb, et distsiplinaarkaristuse määramisel ei ole arvestatud kõikide ettekandes kajastatud asjaoludega ja distsiplinaarmenetluse ajal ei olnud tõendatud kinnipeetava süü.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Vangla ei ole kinnipeetava distsiplinaarmenetluses välja selgitanud kõiki asjas tähtsust omavaid asjaolusid: millise rikkumise kinnipeetav toime pani, kas asjakohane tegu on õigusvastane ning milline on kinnipeetava süü selle teo toimepanemises.

(5) Eeltoodud asjaolust tulenevalt tegi õiguskantsler Tallinna Vangla direktorile ettepaneku korraldada edaspidi distsiplinaarmenetlusi Tallinna Vanglas haldusmenetluse seadusest tulenevaid menetlusnõudeid järgides, sealjuures tuleb tagada kinnipeetavale võimalus selgituste andmiseks ja uurimisprintsibiist tulenevalt tuleb välja selgitada menetluses tähtsust omavad asjaolud. Tallinna Vangla teatas oma vastuses õiguskantslerile, et nõustub tehtud ettepanekutega ning teeb endast parima, et distsiplinaarmenetluses selgitataks efektiivsemalt välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud.

### 13. Kuriteo raskusastme määramine vangistusest enne tähtaega vabastamisel

*Asi nr 9-4/1154*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus kinnipeetav, kes leidis, et vangla kohaldab ebaõigesti vangistusest tingimisi ennetähtaega vabastamise sätteid.

(2) Avaldaja tekitas 2001. aasta oktoobris teisele isikule üliraske kehavigastuse. Kohus karistas teda selle eest 2003. aasta märtsis KrK § 107 lõike 1 kohaselt kolmeaastase vabadusekaotusega.

Karistuse kandmisele asudes selgitati avaldajale vanglas, et tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamise suhtes kohaldatakse 1. septembril 2002 jõustunud karistusseadustikku. Seda põhjusel,

<sup>294</sup> RKHKo 19.03.2002, nr 3-3-1-13-02, RT III 2002, 12, 123.

<sup>295</sup> RKHKo 06.11.2002, nr 3-3-1-62-02, RT III 2002, 30, 330.

<sup>296</sup> RKHKo 17.11.2003, nr 3-3-1-74-03, RT III 2003, 35, 360.

et vangistusest tingimisi enne tähtaega vabastamine kuulub kohtuotsuse täitmise valdkonda ning seetõttu kohaldatakse selle suhtes seadust, mis kehtib vabastamise avalduse esitamise ajal. Vangla leidis, et kuna avaldaja poolt toime pandud kuritegu vastab KarS § 118 punktidele 1 ja 6, kus raskema karistusena on ette nähtud 12-aastane vangistus, on tegemist esimese astme kuriteoga. Vastavalt KarS § 76 lõikele 2 võib kohus sellisel juhul vabastada avaldaja tingimisi enne tähtaega, kui ta on mõistetud karistusajast ära kandnud kaks kolmandikku.

Vangla direktor jättis 2004. aasta augustis käskkirjaga rahuldamata avaldaja taotluse teha kohtule ettepanek tema enne tähtaega tingimisi vangistusest vabastamiseks. Direktor oli seisukohal, et avaldajal saab kaks kolmandikku karistusest kantud 2005. aasta märtsis ning taotluse enne tähtaega vabastamise ettepaneku tegemiseks võib avaldaja vangla direktorile esitada 2005. aasta jaanuaris.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole, sest leidis, et ta peaks saama taotleda enne tähtaega vabastamist pärast poole mõistetud karistusaja ärakandmist. Avaldaja oli seisukohal, et tema suhtes ei saa kohaldada karistusseadustiku regulatsiooni enne tähtaega vabastamise kohta, vaid kohaldama peab kriminaalkoodeksi vastavaid sätteid. Samuti leidis avaldaja, et kuna kriminaalkoodeksi järgi oli tegu, mille eest ta süüdi mõisteti, teise astme kuritegu, ei tohi vangla käsitleda seda esimese astme kuriteona.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimustele, kas olukorras, kus isik on süüdi mõistetud kriminaalkoodeksi järgi, tuleks vangistusest enne tähtaega tingimisi vabastamisel kohaldada kriminaalkoodeksit või karistusseadustikku, ning kui kohaldada tuleks karistusseadustikku, siis millise seaduse järgi tuleks määrata kuriteo raskusaste.

(4.1) Kriminaalkoodeksis ja karistusseadustikus on enne tähtaega tingimisi vabastamine reguleeritud erinevalt, mistõttu tingimisi enne tähtaega vabanemise võimalus võib kriminaalkoodeksi ja karistusseadustiku järgi saabuda eri ajahetkel. Sõltuvalt konkreetsest olukorrast võib süüdimõistetu jaoks olla soodsam üks või teine regulatsioon.

PS § 23 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. PS § 23 lõike 2 esimeses lauses on öeldud, et kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust, kui see, mida võinuks talle mõista õigusrikkumise toimepanemise ajal. Selline arusaam on väljendatud ka KarS § 5 lõikes 1, mille kohaselt mõistetakse karistus teo toimepanemise ajal kehtinud seaduse järgi. KarS § 5 lg 3 sätestab, et seadusel, mis tunnistab teo karistatavaks, raskendab karistust või muul viisil halvendab isiku olukorda, ei ole tagasiulatuvat jõudu.

Karistusseadustik seab tingimisi enne tähtaega vabastamise võimaluse sõltuvusse toimepandud kuriteo raskusastmest. KarS § 76 „Vangistusest tingimisi ennetähtaegne vabastamine“ lõikes 1 on sätestatud, et teise astme kuriteo või esimese astme kuriteo ettevaatamatus toimepanemises süüdimõistetud isiku võib kohus katseajaga tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastada, kui süüdimõistetu on tegelikult ära kandnud vähemalt poole mõistetud karistusajast, kuid mitte vähem kui kuus kuud. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib kohus esimese astme kuriteo tahtlikus toimepanemises süüdimõistetud isiku katseajaga tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastada, kui süüdimõistetu on tegelikult ära kandnud vähemalt kaks kolmandikku mõistetud karistusajast.

Kriminaalkoodeksis oli tingimisi enne tähtaega karistusest vabastamine sätestatud §-s 55. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt võis kohus vabastada süüdimõistetu tingimisi enne tähtaega karistusest pärast seda, kui süüdimõistetu oli tegelikult ära kandnud vähemalt poole mõistetud karistusajast. Erandiks oli isik, kes oli süüdi mõistetud tahtlikult toimepandud kuriteo eest ning karistatud vabadusekaotusega üle kolme aasta. Tema võis kohus KrK § 55 lõike 2 kohaselt vabastada pärast vähemalt kahe kolmandiku mõistetud karistusaja tegelikku ärakandmist. Seega sidus kriminaalkoodeks tingimisi enne tähtaega vabastamise võimaluse mitte kuriteo raskusastmega, vaid tegelikult mõistetud karistuse pikkusega.



KarS § 5 lõikes 3 sätestatud keeld raskendada inimese olukorda tagantjärele kehtib üksnes materiaalse karistusõiguse, mitte aga menetlusõiguse suhtes. Karistusmenetluses rakendatakse seadust, mis kehtib rakendamise ajal. Seda isegi juhul, kui rakendamise ajal kehtiv menetlusseadus tingib isiku ebasoodsama kohtlemise teo toimepanemise ajal kehtinud seadusega võrreldes. Õiguskantsler leidis, et kuna tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamine on karistuse täideviimise, seega menetlusõiguse küsimus, tuleb kohaldada karistuse kandmise ajal kehtivat seadust. Seega asus õiguskantsler seisukohale, et tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamisel tuleb lähtuda KarS §-st 76. Seda isegi juhul, kui isik pani teo toime kriminaalkoodeksi kehtimise ajal ning teda karistati kriminaalkoodeksi järgi.

(4.2) Karistusseadustik seob tingimisi enne tähtaega vabastamise võimaluse kuriteo raskusastmega. Samas reguleerib karistusseadustik kuriteo astmeid kriminaalkoodeksiga võrreldes erinevalt. Seetõttu on asjaomasel juhul kuriteo raskusastme määramisel vaja otsustada, millisest seadusest lähtuda.

Karistusseadustik jagab kuriteod esimese ja teise astme kuritegudeks. KarS § 4 lõike 2 kohaselt on esimese astme kuritegu süütegu, mille eest on raskeima karistusena ette nähtud tähtajaline vangistus üle viie aasta või eluaegne vangistus. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt on teise astme kuritegu süütegu, mille eest on karistusena ette nähtud tähtajaline vangistus kuni viis aastat või rahaline karistus.

Kuigi kriminaalkoodeks ei sidunud enne tähtaega tingimisi vabastamist kuriteo raskusastmega, eristas ka kriminaalkoodeks kuritegusid nende raskusastme järgi. KrK § 7<sup>2</sup> lõike 1 kohaselt jagunesid kuriteod esimese, teise ja kolmanda astme kuritegudeks vastavalt nende toimepanemise eest ettenähtud karistuse raskusele.

Õiguskantsler leidis, et põhimõtteliselt on kuriteo raskusastme määramiseks kolm võimalust.

Esiteks on võimalik lähtuda kriminaalkoodeksis sätestatud raskusastmetest. Näiteks KrK § 107 „Üliraske kehavigastuse tahtlik tekitamine“ lõikes 1 sätestatud teo eest oli karistusena ette nähtud vabadusekaotus kahest kuni kuue aastani. KrK § 7<sup>2</sup> lõike 3 kohaselt oli tegemist seega teise astme kuriteoga. Tulenevalt KarS § 76 lõikest 1 võiks kohus süüdimõistetu sellisel juhul tingimisi enne tähtaega vabastada, kui süüdimõistetu on tegelikult ära kandnud vähemalt poole mõistetud karistusajast.

Teiseks on võimalik sisuliselt võrrelda kriminaalkoodeksis ettenähtud ja karistusseadustikus sätestatud kuriteokoosseise ning määrata seejärel kuriteo raskusaste karistusseadustiku alusel. Selliselt toimis vangla juhtkond avaldaja asjas, võrreldes KrK § 107 ning KarS § 118 koosseisude sisu. KarS §-s 118 „Raske tervisekahjustuse tekitamine“ sätestatud kuriteo eest nähakse karistusena ette 4- kuni 12-aastane vangistus. Sellest tulenevalt leidis vangla, et vastavalt KarS § 4 lõikele 2 on tegemist esimese astme kuriteoga.

Kolmas võimalus on lähtuda kriminaalkoodeksis ettenähtud karistuspiiridest, kuid määrata kuriteo raskusaste KarS § 4 järgi. Näiteks kui isikut karistati KrK § 107 lõike 1 alusel, tuleks kuriteo raskusastme määramisel arvestada, et see säte nägi raskeima karistusena ette vabadusekaotuse kuni kuus aastat. KarS § 4 lõike 2 kohaselt on seega tegemist esimese astme kuriteoga.

Toodud näite, KrK § 107 lõike 1 puhul on nii teise kui ka kolmanda lahendusvariandi tagajärg süüdimõistetu jaoks ühesugune – tegemist on esimese astme kuriteoga. Vastavalt KarS § 76 lõikele 2 võib kohus esimese astme kuriteo toimepanemises süüdi mõistetud isiku tingimisi enne tähtaega vabastada, kui süüdimõistetu on ära kandnud vähemalt kaks kolmandikku mõistetud karistusajast. Tulemus võib aga süüdimõistetu jaoks olla erinev, kui asjaomase teo puhul on karistusseadustikus karistuspiire võrreldes kriminaalkoodeksiga muudetud.

Vastus küsimusele, milline lahendusvariant on põhiseaduse valguses kõige õigem, sõltub kuriteo raskusastme määramise regulatsiooni iseloomust. Kui kuriteo raskusaste kuulub materiaalse karistusõiguse alla, laienevad sellele PS § 23 lõikes 2 ja KarS § 5 lõikes 3 sätestatud nõuded.

Sellisel juhul tuleks igal konkreetsel juhul rakendada inimese jaoks kõige soodsamat lahendust. Kui asuda seisukohale, et kuriteo raskusastmel on menetlusõiguslik iseloom ning sellele PS § 23 lõike 2 ning KarS § 5 lõike 3 nõuded ei laiene, tuleks lähtuda kehtivast seadusest. See tähendaks, et kuriteo raskusastmel tuleks määrata vastavalt KarS § 4 lõikele 2 ehk rakendada teist või kolmandat lahendusvarianti.

Kuriteo raskusastme määramine on juriidiline konstruktsioon, mis on seotud nii materiaalõiguslike kui ka menetlusõiguslike aspektidega. Õiguskantsler leidis, et kuna tingimisi enne tähtaega vabastamine on menetlusõiguse küsimus, on ka kuriteo raskusastme määramisel siin menetlusõiguslik iseloom. Kuriteo raskusastmel ei ole siin karistuse mõistmisega seotud mõju, vaid see on üksnes element karistuse täideviimise küsimuste lahendamise menetluses.

Samas leidis õiguskantsler, et menetlusliku iseloomuga on siin üksnes kuriteo raskusastme määramise regulatsioon ehk KarS § 4, mis määrab ära, kuidas kuriteo raskusastmeid piiritleda. Selle regulatsiooni menetluslikust iseloomust ei saa aga teha järeldust, et ka kuriteo raskusastme määramisel aluseks võetavad konkreetsetes paragrahvides ettenähtud karistuspiirid omavad menetluslikku iseloomu. Kuriteo eest ettenähtud karistuse piirid on selgelt seotud karistuse mõistmise sisulise aspektiga ja kuuluvad seega materiaalse karistusõiguse alla. Õiguskantsler leidis, et juhul kui teo eest ettenähtud karistuse piirid on pärast teo toimepanemist kehtestatud seaduses rangemad, on põhjendamatu võtta need aluseks kuriteo raskusastme määramisel. See oleks PS § 23 lõike 2 ning KarS § 5 lõike 3 rikkumine.

(5) Õiguskantsler ei nõustunud avaldaja seisukohaga, et tema suhtes tuleks ennetähtaegsel tingimisi vabastamisel kohaldada kriminaalkodeksi sätteid. Kuna avaldaja asjas ei mänginud rolli ka asjaolu, kas kuriteo raskusastme määramisel lähtuti kriminaalkodeksis või karistusseadustikus kehtestatud karistuspiiridest, ei rikkunud vangla avaldaja õigusi.

Õiguskantsler tegi oma seisukoha kuriteo raskusastme määramise regulatsiooni rakendamise põhimõtete kohta teatavaks justiitsministrile ning palus tagada, et seda arvestataks vanglate praktikas. Justiitsministeerium vastas, et võtab küsimuse veel kord arutamisele.

## 14. Kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vangistusest vabastamine

*Asi nr 7-4/1182*

(1) Kinnipeetav pöördus õiguskantsleri poole avaldusega, mis puudutas tema tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse menetlemist.

(2) Tallinna Vanglas karistust kandev avaldaja esitas 1. juunil 2004 vangla direktorile avalduse enda tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamiseks. Tallinna Vangla direktor otsustas 3. juunil 2004 peatada avalduse menetluse üheks kuuks ja andis kinnipeetavale võimaluse esitada tõendid ja selgitused legaalse sisetuleku kohta võimaliku vabanemise korral, määrates tähtajaks 1. juuli 2004. Tallinna Vangla 3. juuni 2004. a käskkirjast nähtuvalt peatati menetlus põhjusel, et kinnipeetav saaks töestada, kus ta hakkab pärast vabanemist tööle või õppima, selleks et saada legaalselt sisetulekut. Määratud tähtajaks esitas kinnipeetav lisadokumendid ning vangla jätkas avalduse menetlust. 14. juulil 2004 määrati kinnipeetavale distsiplinaarkaristus. 21. juuli 2004. a otsusega lõpetas vangla direktor kinnipeetava avalduse menetlemise ja jättis avalduse rahuldamata.

Õiguskantsler esitas menetluse käigus teabenõude Tallinna Vanglale. Vangla vastusest nähtuvalt olid kinnipeetava poolt esitatud dokumendid Tallinna Vangla direktori arvates puudulikud: töökoha tõendil puudusid andmed tulevase ameti ja sisetuleku kohta.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise menetlus viidi läbi menetlusnõudeid järgides.

(4) Tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse menetluse kord on kehtestatud justiitsministri 29. novembri 2000. a määrusega nr 56 „Kinnipeetava tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse läbivaatamise kord“<sup>297</sup> (edaspidi kord). Tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse menetlus vanglas toimub kolmes etapis: esimeses etapis kontrollitakse avalduse esitamise eelduseid, teises kogutakse vanglas informatsiooni kinnipeetava kohta ja kolmandas menetlusetapis otsustatakse menetluse jätkamine või lõpetamine pärast kriminaalhooldusosakonnast vastuse saamist.

Korra § 3 lõike 4 kohaselt, kui vangla direktoril on piisavalt andmeid, et teha menetluse peatamise või lõpetamise põhjendatud otsus, või kui välismaalast kinnipeetaval puudub elamisluba, võib vangla direktor jätta avalduse arvestusteenistusele saatmata ja teha otsuse menetluse lõpetamise või peatamise kohta, lähtudes korra asjakohastest sätetest. Kui vangla direktor avastab talle esitatud dokumentides puudusi või kui ta muul põhjusel peab seda möödapääsmatuks, võib ta menetluse selle igas staadiumis peatada, määraes tähtaja menetlust takistanud asjaolu kõrvaldamiseks ja menetluse jätkamise tähtpäeva vastavalt korra § 8 lõikele 1. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt ei tohi see tähtaeg olla pikem kui üks kuu.

Käesoleval juhul peatas direktor oma 3. juuni 2004. a käskkirjaga kinnipeetava avalduse menetluse esimeses menetlusetapis ja andis kinnipeetavale võimaluse esitada kuni 1. juulini 2004 täiendavaid dokumente. Käskkirjast nähtuvalt pidi kinnipeetav tõendama, kus ta hakkab pärast vabanemist tööle või õppima, et ta omaks legaalselt sisetulekut. Avaldaja esitas töökoha tõendi ning lähtuvalt korra § 3 lõikest 3 edastas vangla direktor avalduse ja sellele lisatud dokumendid viie tööpäeva jooksul kontrollimiseks vangla arvestusteenistusele. Korra § 4 kohaselt koostab arvestusteenistus õiendi, milleks palub abi teistelt osakondadelt. See tähendab, et eri osakonnad annavad hinnangu kinnipeetava kohta ja neil on selleks aega kümme tööpäeva.

Korra § 11 ja § 13 lõike 2 kohaselt vormistatakse menetluse lõpetamise ja kinnipeetava avalduse rahuldamata jätmise põhjendatud otsus kirjalikult ning see tehakse kinnipeetavale teatavaks allkirja vastu otsuse tegemisest alates kolme tööpäeva jooksul. Direktori otsus vormistatakse käskkirjana. Justiitsministri 6. detsembri 2001. a määruse nr 92 „Tallinna Vangla põhimäärus“<sup>298</sup> § 3 lõike 2 punkti 7 kohaselt annab direktor oma pädevuse piires käskkirju. Vangla direktori käskkiri on HMS § 51 lõike 1 mõttes haldusakt. HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Avalduse rahuldamata jätmise on direktori diskretsiooniotsustus, mis peab olema põhjendatud. Ka HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Vastavalt HMS § 56 lõigetele 2 ja 3 tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses kaalutlused, millest on haldusakti andmisel lähtutud. See tähendab, et avalduse rahuldamata jätmisel on direktor kohustatud igal üksikjuhtumil arvestama kinnipeetavaga seotud asjaolusid ja neid vajalikul määral kaaluma ning alles seejärel langetama otsuse.<sup>299</sup>

Haldusakti põhjendus peaks olema nii lühike ja otstarbekas kui võimalik, sisaldades üksnes neid asjaolusid, mida isik haldusakti põhjuste mõistmiseks ning selle võimalikuks vaidlustamiseks vajab. Põhjenduse maht sõltub sealjuures haldusmenetluse põhjalikkusest – mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ning komplekssem õiguslik ning faktiline olukord, seda ulatuslikum ning mahukam peaks põhjendus olema.<sup>300</sup> Vangla direktor on kinnipeetava tingimisi enne tähtaja lõppemist vabastamiseks esitamise või sellest keeldumise kohta otsuse tegemisel seotud õiguslike piiridega ega tohi nendest väljuda.

<sup>297</sup> RTL 2000, 126, 2017; 2003, 41, 593.

<sup>298</sup> RTL 2001, 133, 1929; 2004, 6, 64 (kehtis kuni 1. november 2004).

<sup>299</sup> RKHKo 13.06.2002, nr 3-3-1-35-02, RT III 2002, 20, 231.

<sup>300</sup> A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001, nr 8, lk 532.

Õigus, mille seaduseandja on andnud vangla direktorile taolise otsuse tegemiseks, on laialdaste diskretsioonivõimetega. Otsust esitada või mitte esitada kohtule ettepanek kinnipeetava tingimisi enne tähtaja lõppu vabastamiseks ei ole vangla administratsioon kohustatud ja ka õigustatud tegema üksnes formaalsete näitajate alusel: kinnipeetav on ära kandnud nõutava karistusaja, kinnipeetaval ei ole kehtivaid distsiplinaarkaristusi, vabanemisel oleks tal olemas kindel elu- ja töökoht. Vangla direktori otsus kas esitada või mitte esitada kohtule ettepanek kinnipeetava tingimisi enne tähtaja lõppu vangistusest vabastamiseks põhineb eelkõige hinnangul, kas kinnipeetav on võimeline jätkama ja tahab jätkata oma elu õiguskuulekalt. Direktoril on õigus hinnata seda asjaolu oma siseveendumuse alusel.<sup>301</sup>

HMS § 40 lõikest 1 tuleneb, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Tallinna Vangla 3. juuni 2004. a käskkirjast nähtuvalt peatati menetlus põhjusel, et kinnipeetav saaks tõestada, kus ta hakkab pärast vabanemist tööle või õppima, et saada legaalset sissetulekut. Tallinna Vangla direktor lõpetas 21. juulil 2004 menetluse põhjusel, et töökoha tõendil puudusid andmed tulevase ameti ja sissetuleku kohta. Samas ei olnud ta neid andmeid kinnipeetava käest enne küsinud ning kinnipeetav ei teadnud, et ta peab sellised andmed vanglale esitama. Seetõttu on vangla teinud otsuse menetluse lõpetamiseks kinnipeetavale ärakuulamise õigust tagamata. Kinnipeetav sai keeldumise põhjustest teadlikuks alles direktori vastava otsusega tutvumisel.

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Vangla ei ole tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse menetluses järginud menetlusnõudeid. Avalduse menetlus on peatatud ühel alusel, kuid lõpetatud selliste andmete puudumise alusel, mida kinnipeetavalt ei ole küsitudki. Vangla ei ole kinnipeetavale andnud võimalust olla ära kuulatud, ka ei võimaldatud kinnipeetaval asja kohta anda täiendavaid selgitusi. Avalduse menetlus on lõpetatud asjaoludel, millest kinnipeetav teadlik ei olnud, ning kinnipeetavale ei antud võimalust selgituste andmiseks.

(5) Õiguskantsler tegi Tallinna Vangla direktorile järgmised ettepanekud.

- Vaadata avaldaja tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avaldus uuesti läbi, lähtudes õiguskantsleri poolt asja menetluse käigus tuvastatud asjaoludest.
- Jälgida tingimisi enne tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduste menetlemisel, et kinnipeetavatele oleks tagatud õigus olla ära kuulatud ja vajadusel koguda tõendeid ka omal algatusel uurimisprintsibiit lähtudes.

Tallinna Vangla teatas oma vastuses õiguskantslerile, et vaatab esitatud avalduse uuesti läbi ja jälgib edaspidi, et tingimisi ette tähtaja lõppemist vangistusest vabastamise avalduse menetlusel oleks vajadusel tagatud õigus olla ära kuulatud.

## 15. Vabanemistoetuse regulatsiooni tõlgendamine

*Asjad nr 7-4/1450, 9-4/1311*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus Tartu Vanglas viibiv vahistatu, kes kaebas, et talle ei ole 2002. aastal Ämari Vanglast vabanemisel makstud seadusega ette nähtud vabanemistoetust.

(2) Avaldaja väitis oma avalduses, et vabanes 2002. aastal Ämari Vanglast, kus kandis vanglakaristust kestusega kaks aastat. Karistuse ära kandmise järel isik ei vabanenud, vaid ta suunati vahistatu staatuses Tallina Vanglasse, sest tema suhtes oli alustatud kriminaalmenetlust. Seal etapeeriti avaldaja Kohtla-Järvele, kus toimus kohtuistung kriminaalasjas, milles ta oli kohtualune. Avaldaja mõisteti kuriteos süüdi, ent vabastati otse kohtusaalis, sest karistus arvati vahi all viibitud ajaga kantuks. Isik väitis oma avalduses, et ei ole ei Ämari Vanglast vabanemisel ega ka hilisemal kohtusaalis vabastamisel saanud seadusega ette nähtud vabanemistoetust.

<sup>301</sup> Tartu Halduskohtu 24. oktoobri 2003.a otsus nr 3-225/2003.

Õiguskantsler pöördus teabenõudega Justiitsministeeriumi poole ning palus teavet, kas avaldaja väited vastavad tõele. Samuti tundis õiguskantsler huvi, kas kohtus vabastatud kinnipeetavale peaks maksma vabanemistoetust ning kas vanglast kohtusse etapeeritud ja seal pärast istungit vabastatud kinnipeetavatele vastavat toetust on makstud.

Justiitsministeeriumi vastusest teabenõudele ilmnes, et Ämari Vangla avaldajale tööpoolest vabanemistoetust maksnud ei ole, sest karistuse lõppemisele vaatamata avaldaja realselt vanglast ei vabanenud. Justiitsministeeriumi selgituste kohaselt pidi avaldaja vabanema Ämari Vanglast 31. juulil 2002 seoses talle mõistetud kahe aasta pikkuse vanglakaristuse ärakandmisega. Enne Ämari Vanglast vabanemist kohaldati aga avaldaja suhtes Kohtla-Järve Linnakohtu poolt tõkendina vahi all pidamist seoses kriminaalmenetlusega ning ta etapeeriti 25. juulil 2002 Tallinna Vanglasse. Seega ei vabanenud avaldaja 31. juulil 2002 vanglast, vaid jäi edasi vahistatuna Tallinna Vanglasse. 21. augustil 2002 etapeeriti ta seoses kohtuistungit toimumisega Kohtla-Järve arestimajja. 22. augustil 2002 vaatas Kohtla-Järve Linnakohus läbi avaldaja kriminaalasja, tunnistas avaldaja süüdi ja määras talle karistuseks 23 päeva aresti. Kuna avaldaja oli aga viibinud vahi all ajavahemikus 31. juulist 2002 kuni 22. augustini 2002, arvati sellega tema karistus kantuks ning ta kui vahistatu vabastati vahi alt kohtusaalis. Justiitsministeeriumi väitel ei näe VangS § 75 lg 4 vahistatu vabastamisel talle vabanemistoetust ette. VangS § 75 lg 4 reguleerib vabanemistoetuse maksmist kinnipeetava vabastamise korral, sama sätet kohaldatakse VangS § 86 lõikest 1 tulenevalt ka arestialusele. Vahistatu vabanemine on aga reguleeritud VangS §-ga 104, mille kohaselt eelvangistusest vabanemisel isikutele vabanemistoetust ette nähtud pole. Kuna kohtusaalist on võimalik vabaneda vaid juhtudel, kui vahistatule vangistust või aresti karistuseks ei määrata, kui muudetakse talle kohaldatud tõkendit või kui eelvangistuses viibitud aeg on suurem karistuseks määratud vangistuse või aresti pikkusest ja seoses sellega loetakse karistus kantuks, pole sisuliselt võimalik vanglas või arestimajas kinnipeetava või arestialuse staatuses viibinud isiku vabanemine otse kohtusaalis.

Ka teatas Justiitsministeerium, et ühelegi vanglast kohtusse etapeeritud ja seal pärast istungit kohtusaalis vabastatud vahistatutele ei ole VangS § 75 lõike 4 alusel vabanemistoetust seni makstud, sest selleks puudub seaduslik alus.

(3) Käesoleva kaasuse põhiküsimuseks on, kas isikule, kes on kandnud ära vanglakaristuse ja kohe pärast karistuse kandmist tõkendina vahi alla võetud, kes on hiljem kohtus süüdi mõistetud, aga kelle karistus arvatakse kantuks eelvangistuses viibitud ajaga, on õigus vabanemisel ühekordset toetust maksta või ei.

(4) VangS § 75 lg 4 sätestab, et vabastamisel makstakse kinnipeetavale välja tema isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus. Kui kinnipeetava vabanemistoetusena hoiustatud summa on väiksem töötü ühe kuu abirahast, makstakse kinnipeetavale ühekordset toetust vabanemistoetusena hoiustatud summa ja töötü ühe kuu abiraha vahe ulatuses.

VangS §-des 2–4 on defineeritud kinnipeetav, arestialune ja vahistatu. VangS § 2 sätestab, et kinnipeetav vangistusseaduse tähenduses on vanglas vangistust kandev süüdimõistetud. VangS § 3 kohaselt on arestialune vangistusseaduse tähenduses arestimajas aresti või kuni kolmekuulist vangistust kandev isik. VangS § 4 määratleb, et vahistatu vangistusseaduse tähenduses on isik, kellele on tõkendina kohaldatud vahistamist ja kes kannab eelvangistust kinnise vangla eelvangistusosakonnas või arestimajas.

Käesoleva õigusliku küsimuse lahendamise juures oli määrav tuvastada, milline on isiku karistusõiguslik staatus, kes on olnud kinnipeetav, seejärel vahistatu ning on saanud karistuse, mis on arvatud kantuks eeluurimise ajal vahi all oldud ajaga.

Kui isiku suhtes toimus kriminaalmenetlus, ent tema suhtes tehti õigeksmõistetv kohtuotsus, siis on ilmne, et isik oli vahialune ning vabastatakse eelvangistusest vahialusena, ilma et ta kunagi oleks omandanud kinnipeetava või sellega võrdsustatava staatuse. Õiguskantsleri andmetel tunnistati avaldaja süüdi ning talle mõisteti karistus süüdimõistva kohtuotsusega. Seega on isikut ikkagi

karistatud reaalse karistusega – arestiga – ning kohtusaalis vabanemine oli tingitud asjaolust, et isiku karistus arvati kantuks eelvangistuses veedetud ajaga.

Õiguskantsler asus seisukohale, et avaldaja suhtes vahi all oleku tähendus kohtuotsusega teatud mõttes muutus. Tegelikult sai isik karistada ning tagasi vaadates kandis vahi all olles karistust, mis mõisteti talle hiljem, ent mis arvestati karistuse hulka tõkendina kohaldatud sunnivahendi tasaarvestamise eesmärgil. Ei ole küll korrektne väita, et karistuse kandmine algas enne kohtuotsuse jõustumist, kuid sisuliselt muutub eelvangistuse aeg hiljem karistuseks ja sellega eelvangistusaja tähendus mõneti muutub.

Antud kaasuses ei mõistetud avaldajale karistust tingimisi ega mõistetud isikut ka õigeks. Eelvangistuse karistuse hulka arvestamise mõte on selles, et tasaarvestada kriminaalmenetluse käigus riigi poolt rakendatud kriminaalmenetluse tagamiseks mõeldud *ultima ratio* menetluslik tagamisvahend – vahistamine. Seega ei ole päris ühemõtteliselt võimalik öelda, et kui isik mõistetakse süüdi, teda karistatakse reaalse vangistuse või arestiga ja vabastatakse kohtusaalis, sest karistus arvatakse kantuks eelvangistuses viibitud ajaga, siis on vabanemisel ikkagi tegemist vahistatuga. Seda eriti sellises iseäralikus olukorras, milles avaldaja viibis.

Avaldaja veetis kaks aastat karistuse kandmisega seoses vanglas ning sellele lisaks veel teatud ajavahemiku eelvangistuses ilma vahepeal vabadusse pääsemata. Ehkki formaaljuriidiliselt vabanes isik vahi alt kohtusaalis, oli see tema jaoks subjektiivselt ikkagi vabanemine kinnipidamiskohast koos isikule sellega tekkivate tagajärgedega (vajadus leida tööd, elukoht jne). Õiguskantsler leidis, et VangS § 75 lõike 4 eesmärgiks on anda vanglast vabanevale kinnipeetavale võimalus elada uuesti õigusrikkumise teele asumata üle kõige kriitilisem etapp – aeg vahetult vanglast vabanemise järel. Selle sätte alusel makstav summa peaks võimaldama isikul sõita vabanemisjärgsesse elukohta ning toetama teda materiaalselt legaalse sissetuleku otsingutel.

Õiguskantsler peab vangistusseaduse kõige olulisemaks plussiks, et selle eesmärgiks on isiku resotsialiseerimine ja suunamine õiguskäitumisele. Seda eesmärki teenib otseselt ka kinnipeetava VangS § 37 lõikes 1 sätestatud kohustus töötada ja seeläbi säilitada tööharjumus – ning mis samuti oluline – teenitud töötasu osaliselt säästa vabanemistoetusena. Ideaalis peaks seega isik lahkuma vanglast varustatuna teatud hulga rahaliste vahenditega esmaseks toimetulekuks väljaspool karistusasutust.

Õiguskantsler leidis, et ehkki grammatiliselt vangistusseaduse sätteid tõlgendades oli avaldaja tõepoolest mitte kinnipeetav, vaid vahistatu ja ta vabanes kohtus, mitte vanglast, on avaldajale ühekordse toetuse mittemaksmisega laiemalt vangistusseaduse normide ja kitsamalt VangS § 75 lõike 4 mõtet eiratud. Selline tõlgendamine ei ole kooskõlas vangistusseaduse peamiste eesmärkidega, milleks on kinnipeetavate resotsialiseerimine ja kriminaalsele teele naasmise vältimine. Samuti võib selline tõlgendus tekitada segadust kehtivat õigust arvestades.

Justiitsministeeriumi tõlgenduse kohaselt ei peaks kõnealusel või sellega sarnasel juhul vabanemistoetust üldse maksta. VangS § 75 lõike 4 kohaselt makstakse kinnipeetavale vabanemisel välja tema isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus. Kui kinnipeetava vabanemistoetusena hoiustatud summa on väiksem töötü ühe kuu abirahast, makstakse kinnipeetavale ühekordset toetust vabanemistoetusena hoiustatud summa ja töötü ühe kuu abiraha vahe ulatuses. Seega võib Justiitsministeeriumi tõlgendusest loogiliselt järeldada ka seda, et juhul, kui kinnipeetav enne vabanemist uuesti vahi alla võetakse ning ta vabaneb hiljem kohtusaalist, sest tema karistus arvatakse eelvangistusega kantuks (nagu käesoleval juhul avaldajaga juhtus), siis võib isikule maksmata jätta mitte ainult minimaalse riigi poolt tagatud vabanemistoetuse (töötü ühe kuu abiraha), vaid ka need summad, mis on hoiustatud kinnipeetava isikuarvel. See oleks aga ilmselgelt kinnipeetava õiguste asjakohatu riive.

Õiguskantsler leidis, et seaduse ühetaolise kohaldamise ja isikute põhiõiguste realiseerumise huvides ning ebaselge õiguspraktika vältimiseks oleks kohane maksta vabanemistoetust ka isikutele, kes



on kandnud ära vanglakaristuse ja kohe pärast karistuse kandmist tõkendina vahi alla võetud, hiljem kohtus süüdi mõistetud ja kelle karistus arvatakse kantuks eelvangistuses viibitud ajaga, kas isikuarvelt hoiustatud summadest või nende puudumisel maksta VangS 75 lõike 4 kohaselt riigi poolt ühekordset toetust.

(5) Õiguskantsler soovitas Justiitsministeeriumil kaaluda edaspidi kinnipeetavatele vabanemistoetuse maksmisel lähtumist mitte niivõrd isiku formaalsest staatusest ja vangistusseaduse sätete grammatilisest tõlgendusest, kui vangistusseaduse mõttest ja õiguskorra ühtsuse huvidest. Kui isik on kinnipidamisasutusest või kohtusaalist formaalselt vahistatuna vabanenud ning ta on kinnipidamisasutuses ilma vahepeal vabadesse saamata viibinud muuhulgas ka kinnipeetavana, peaks talle maksta siiski ka vabanemistoetust. Seda hoolimata sellest, et formaalselt vabaneb isik vahi alt seoses sellega, et uue kuriteo toimepanemise tõttu on teda vabastamise asemel vahi all hoitud ning vabastatud seoses sellega, et tema karistus arvatakse kantuks eelvangistuses viibitud ajaga. Õiguskantsler palus kaaluda ka vastava seadusemuudatuse algatamise vajadust, et täpsustada sellistes olukordades toimimise regulatsiooni ning tagada seaduse ühetaoline kohaldamine.

Justiitsministeerium asus oma vastuses õiguskantsleri soovitudele seisukohale, et oma soovitudes käsitleb õiguskantsler avaldaja viibimist kinnipeetavana Ämari Vanglas ja vahistatuna Tallinna Vanglas ühte tervikuna, kuid ministeerium ei pea sellist lähenemist põhjendatuks ja leiab, et neid sündmusi tuleks käsitleda eraldiseisvana. Kahe karistuse järgemööda kohaldamisel ei ole vahistatu ja kinnipeetava mõistete formaalsel sisustamisel ministeeriumi hinnangul tähendust. Õiguskantsleri tõlgendus, kus kõnealuse juhtumiga sarnastes olukordades tuleks vahi all olekut sisustada teisiti, läheks ministeeriumi arvates vastuollu seadusega ja looks kohatu pretsedendi. Ministeerium leiab, et just vahistatu ja kinnipeetava mõistete ning kahe karistussündmuse eristamine on õiguselguse huvides.

Kuna ministeerium leiab, et nimetatud sündmusi tuleb käsitleda eraldi, siis leiab ministeerium ka, et eraldi tuleks käsitleda neid ka vabanemistoetuse maksmisel. Avaldajale kui vahistatule ei ole seaduse kohaselt alust vabanemistoetust maksta, küll aga oleks pidanud avaldajale maksta toetust vanglast vabanenud kinnipeetavana, s.t silmas tuleks pidada avaldaja vabanemist Ämari Vanglast, aga mitte vabanemist vahi alt.

Ministeerium nõustub õiguskantsleriga, et vangistusseaduse kõige kandvam printsiip on resotsialiseerimise nõue ja et vabanevale kinnipeetavale peab andma võimaluse elada õigusrikkumisi toime panemata üle kriitiline etapp, mis järgneb vanglast vabastamisele, seeläbi, et makstakse talle vabanemistoetust. Samas ei toeta Justiitsministeerium mõtet, et VangS § 75 lõiget 4 tuleks laiendada vahistatule, sest vahi all viibimise aeg on reeglina väiksem kui vangistuses viibitud aeg ning kuna vahistatu ei pea seadusest lähtuvalt töötama, siis oleks kinnipeetavate suhtes väga ebaõiglane maksta vabanemistoetust ka vahistatutele.

Ministeerium leiab, et vabanemistoetust peab maksta VangS § 75 lõike 4 alusel vaid kinnipeetavale ja kuna vastav regulatsioon puudub, siis vahistatule vabanemistoetuse maksmine on seadusliku aluseta ja seda pole ka tehtud.

Eelnevast tulenevalt on ministeerium seisukohal, et avaldajale peaks maksta vabanemistoetust mitte kui vahistatule, vaid kui vanglast vabanenud kinnipeetavale ja küsimus on selles, et kas seda toetust maksta vabanemise kuupäeval, vanglast lahkumisel või siis tegelikul vabanemisel. VangS § 75 lõike 4 kohaselt makstakse vabastamisel kinnipeetavale välja tema isikuarvel olevatest summadest hoiustatud vabanemistoetus. Kuna seadus vabanemise mõistet täpsemalt ei sisusta, võiks vabanemise all silmas pidada põhimõtteliselt kõiki kolme eelmainitud juhtu. Samas tuleks seaduse mõttest ja vabanemistoetuse eesmärgist lähtuvalt vabanemist tõlgendada reaalse vabanemisena, s.t kui isik väljub nn vangla väravatest, sest alles siis muutub vabanemistoetus talle tähtsaks. Vanglas hoolitseb kinni peetava isiku eest riik, sealt vabanemisel peab isik aga ise hakkama saama. Seega leiab ministeerium, et avaldajale oleks tulnud vabanemistoetust maksta pärast kohtus vahi alt vabanemist. Vastav

ettekirjutus on ministeeriumi poolt Ämari Vanglale tehtud, õiguskantsleri soovitusel teadmiseks võetud ja kaalutakse soovitusel rakendamist vangistusseaduse muutmisel.

## 16. Kontrollkäik Ämari Vanglasse

(1) 28. oktoobril 2004 toimus Õiguskantsleri Kantslei tööplaanis ettenähtud kontrollkäik Ämari Vanglasse. Kontrollkäigul toimusid kohtumine ja arutelu Ämari Vangla direktori ja juhtkonna teiste liikmetega ning ringkäigu ajal tutvuti kambrite ja kinnise eluosakonna jalutusboksidega, samuti kartseriga. Õiguskantsleri kantslei ametnikud korraldasid kinnipeetavate vastuvõtu, kus käis kokku 26 kinnipeetavat.

Ämari Vangla on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev kinnine vangla, kus kannavad karistust vähemalt teist korda vangistusega karistatud meessoost isikud. Vangla asub Rummu alevikus Harjumaal. Kontrollkäigu ajal oli vanglas 526 kinnipeetavat, vangla mahutab 550 inimest.

(2) Ämari Vanglast õiguskantslerile saabunud kaebuste arv ülevaateperioodil kasvas eelmiste aastatega võrreldes. Palju kaebusi esitati distsiplinaarkaristuste, samuti puuduvate hügieenitarvete kohta. Raskemad kaebused on seotud kartseriga (ei ole võimalik pidada kirjavahetust riigiasutustega), samuti julgeoleku, läbiotsimiste ja vanglate relvastatud üksuse tegevusega. Nendele aspektidele kontrollkäigul ka keskenduti.

(3) Õiguskantsleri hinnangul olid olulisemad probleemid Ämari Vanglas järgmised.

Vangla direktor ja teised vanglaametnikud ei järgi sageli haldusmenetluse seaduse nõudeid, mida VangS § 1<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt kohaldatakse vangistusseaduses ja selle alusel ettenähtud menetluse korral, vangistusseadusest tulenevate erisustega. Selle tulemuseks on haldusakti andmise faktilise ja õigusliku aluse puudulikkus ning kaalutusõiguse alusel antud haldusaktis kaalutluste mittekajastamine; uurimisprintsipi mitteametamine, mis ilmneb näiteks kinnipeetavate vastuväidete ja kaalutluste tähelepanuta jätmises, samuti vanglaväliselt esitatud andmete ja seisukohtade kontrollimata arvestamises. Nii on puudulik distsiplinaarkaristuse määramise ja karistusliigi valiku põhjendamine ning kinnipeetava süü tuvastamine vangla direktori käskkirjaga karistuse määramisel.

Eluaegset vangistust kandvate kinnipeetavate kambri defineerimine vangla kodukorra kohaselt eluosakonnana ei ole kooskõlas VangS § 8 mõttega, mistõttu jäetakse need kinnipeetavad seadusvastaselt ilma õigusest vangla sisekorraeskirjas sätestatud kohtades vangla territooriumil vabalt liikuda äratusest kuni öörahu alguseni.

Kinnipeetavaid hoitakse täiendava julgeolekuabinõuna eraldatud lukustatud kambrites sageli kuude kaupa. Lisaks liikumisvabaduse ebaproportsionaalsele piirangule on takistatud nendes kambrites viibivate kinnipeetavate õppimine. Uurimisprintsipist tulenevalt peab vangla mõistlike ajavahemike järel kontrollima, kas julgeolekuabinõude edasine rakendamine on vajalik.

Vangla kodukorras on sätestatud piiranguid, mis ei tulene vangistust reguleerivatest õigusaktidest. Näiteks lubatakse väljapoole vanglat tööle kinnipeetavaid, kelle tingimisi ennetähtaegse vabanemise tähtaja lõpuni on maksimaalselt üks aasta või kelle karistusaja lõpuni on jäänud maksimaalselt kolm aastat. VangS § 22 lõike 2 kohaselt võib soodustusi kohaldada kinnipeetavale, kelle käitumine karistuse kandmise ajal on osutunud heaks ja kelle suhtes on piisavalt alust oletada, et ta ei pane toime uusi õigusrikkumisi ning järgib talle soodustuste osas tehtud ettekirjutusi. Muid piiranguid kinnipeetavatele soodustuste kohaldamise osas õigusaktid ei ole ette näinud.

Lühiajalise kokkusaamise mittevõimaldamine üksnes põhjusel, et kinnipeetav viibib kokkusaamiseks ettenähtud ajal õppeklassis, ei ole kooskõlas VangS §-de 23 ja 24 mõttega, mille kohaselt tuleb soodustada kinnipeetavate kontakte perekonna, sugulaste ja teiste lähedaste inimestega, et vältida kinnipeetava sotsiaalsete sidemete katkemist. VangS § 24 lõike 4 alusel ei võimaldata lühiajalisi

kokkusaamisi vaid neile kinnipeetavatele, kes on paigutatud distsiplinaarkaristuse kandmiseks kartserisse.

Eluosakondades puudub soe vesi, mistõttu on kinnipeetavatel raskusi oma riiete pesemise ja isikliku hügieeni tagamisega, kuigi vastavad kohustused tulenevad kinnipeetavale VangS § 46 lõikest 2 ja § 50 lõikest 1. Eeltooduga seoses on ilmselt ebapiisav ka hügieenitarvete jagamine üks kord nelja kuu jooksul neile kinnipeetavatele, kelle isikuarvel ei ole raha.

Vanglas ei võimaldata asjakohast ravi HIV-positiivsetele kinnipeetavatele, samuti psühhiaatrilist abi. Vanglas juurdunud praktika, kus kinnipeetav pääseb arsti vastuvõtule kord nädalas kindlal nädalapäeval, on akuutsete haigusseisundite puhul küsitav, arvestades, et VangS § 52 lõike 2 kohaselt on arst kohustatud pidevalt jälgima kinnipeetavate tervise seisundit, ravima neid vanglas olevate võimaluste piires ja vajaduse korral suunama ravile asjakohase eriarstiabi osutaja juurde, samuti täitma teisi talle lepinguga pandud ülesandeid.

(4) Palju probleeme on tingitud vangla vähesest rahastamisest. Vangla on tihti ülerahvastatud ning julgeolekuprobleemide lahendamine vanglas seetõttu raske. Paljud probleemid vanglas on tingitud ka õigusaktide ebaõigest kohaldamisest. Paljudel vanglaametnikel puudub tööks vajalik koolitus.

Vangla vastas õiguskantslerile, et on osa märkusi omaks võtnud, kuid osas asjades vajavad nad täiendavat aega, millest tulenevalt on õiguskantsleril plaanis teostada 2005. aastal järelkontroll.

## XIV JUURDEPÄÄS TEABELE NING MÄRGUKIRJADELE JA SELGITUSTAOTLUSTELE VASTAMINE

### 1. Üldiseloostus

Demokraatliku riigi ja avatud ühiskonna toimimise seisukohalt on äärmiselt oluline, et isikutel oleks võimalus riigiga suhelda ning avalike ülesannete täitmisega seotud dokumentidega tutvuda. Vabalt toimiv teabevahetus aitab kaasa avaliku võimu teostamise läbipaistvusele ning annab võimaluse avalikkuse kontrolliks riigi tegevuse üle.

Põhiseaduslik garantii on nii riigiasutuste kohustusel oma tegevuse kohta informatsiooni jagada (PS § 44 lg 2) kui ka isikute õigusel märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste poole pöörduda (PS § 46). Praeguseks ajaks on seadusandja mõlemas valdkonnas sätestanud ka täpsemad reeglid: avalike ülesannete täitmisel kogunenud teabele juurdepääs on reguleeritud avaliku teabe seaduses, riigiasutuste poole pöördumise kord tulenes varem avaldustele vastamise seadusest ning alates 10. detsembrist 2004 märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise seadusest.<sup>302</sup> Oluline on rõhutada, et PS § 46 mõte ei ole mitte niivõrd õigus avaldusi saata, vaid tagada pöördumistele vastuste saamine. Just seda põhimõtet silmas pidades oli õiguskantsleril ka mitmeid etteheiteid esialgsele märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõule, sest mitu sätet oleks andnud asutustele põhjendamatult laialdased võimalused avaldustele üldse mitte reageerida (sellest lähemalt allpool).

Sarnaselt 2003.–2004. aasta õiguskantsleri tegevuse ülevaatega saab alljärgnevate näidete valguses tõdeda, et avalikule teabele juurdepääsu puhul ei ole ilmnunud märkimisväärsed põhiseaduslikke probleeme. Õiguskantsleri menetlus näitab pigem avaliku võimu teostajate hooletust seadusest tulenevate nõuete täitmisel. Kõik rikkumised kõrvaldati, kui õiguskantsler esitas vastava ettepaneku koos omapoolsete selgitustega.

Huvitava probleemina käsitletavast ülevaateperioodist saab esile tõsta PS § 44 lõikega 2 ja §-ga 46 kohustatud subjektide ringi kindlaksmääramise. Nimelt puudutas mitu kaasust küsimust, kes on kohustatud teabenõudeid täitma ja avaldustele vastama. Need olid ka vähesed näited selles teemavaldkonnas toimunud sisulistest vaidlustest, kus eri isikud ja asutused tõlgendasid seadust erinevalt. Õiguskantsleri seisukoht lähtub eelkõige nimetatud sätete mõttest: avalikke funktsioone täitvad subjektid on oma olemuselt ja loomise eesmärgist lähtuvalt põhiseaduse nende sätete adreseedid ning seadusi tuleb tõlgendada seda silmas pidades. Nii tuleb lisaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele teabevaldajaks ja avaldustele vastajaks pidada ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning eraõiguslikke avalike funktsioonide täitjaid.

Korduv seadusrikkumine nii teabenõuete täitmisel kui ka avaldustele vastamisel oli asutusse saabunud pöördumistele vastamata jätmise. Tegevusetust põhjendati sageli asjaoludega, mis ei võimalda seaduse kohaselt pöördumisele reageerimata jätta. On kahetsusväärne, et endiselt ei ole mõnes asutuses harjutud lähtuma eeldusest, et isikutega peab alati suhtlema ning juurdepääs teabele peab olema vaba, välja arvatud juhul, kui seadus sätestab teisiti. Seadusandja on ette näinud ammendavad võimalused vastamisest keeldumiseks siis, kui selleks on mõjuvad põhjused, mistõttu ei saa öelda, et asutustele on pandud ebamõistlik koormus isikutega suhtlemisel. Pigem näib, et avatuse põhimõtte juurdumine võtab veel aega. Õiguskantsler saab omapoolse selgitustööga selle kiirendamisele ka edaspidi kindlasti kaasa aidata.

<sup>302</sup> RT I 2004, 81, 542.

## 2. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu kooskõla põhiseadusega

*Asi nr 6-6/57*

(1) Õiguskantsler viis omal algatusel läbi eelkontrolli menetluse märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu suhtes.

(2) Vabariigi Valitsus algatas märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu<sup>303</sup> (edaspidi eelnõu), mille eesmärk oli sätestada isikute pöördumistele vastamise kord, sisustada märjukirja ja selgitustaotluse mõiste ning tunnistada kehtetuks sisu poolest vananenud avaldustele vastamise seadus.

Õiguskantsleri eelkontrolli käigus selgus, et eelnõuga nähti ette rida aluseid, mille korral riigiasutused ja kohalikud omavalitsused ei ole kohustatud isikute pöördumistele vastama ning vastamata jätmisest pöördujaid teavitama ja seda põhjendama.

Eelnõu § 5 lõike 9 punktid 3, 5, 6 ja 7 olid sõnastatud järgmiselt:

„Vastamisest võib loobuda, kui:

[...]

3) isik ei soovi märjukirjale vastust;

[...]

5) isiku eelmise samasisulise või sellega seotud märjukirja või selgitustaotluse esitamisest on möödunud vähem kui üks aasta;

6) märjukiri või selgitustaotlus ei ole loetav või selgitustaotluse sisu arusaadav;

7) selgitustaotlusele vastamine ei ole võimalik asutuse või organi töökorraldust oluliselt kahjustamata ning vastamisest loobumine ei kahjusta ülemäära selgitustaotluse esitanud isiku huve.“

(3) Menetluse käigus tuli leida vastus küsimusele, kas kavandatav regulatsioon on kooskõlas PS §-ga 46.

(4) PS § 46 järgi on igal isikul õigus pöörduda märjukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab seadus. PS § 46 eesmärk ei ole siiski mitte niivõrd anda igal isikul võimalus taolisi pöördumisi esitada, kui just tagada neile vastuse saamine. Seega kohustab põhiseadus riigiasutusi ja kohalikke omavalitsusi kõigile märjukirjadele ja avaldustele vastama.

Õiguskantsler asus eelnõuga kavandatavate piirangute suhtes järgmistele seisukohtadele.

(4.1) Tingimus, mille järgi peab isik märjukirjale lisama oma vastusesoovi, ei ole kooskõlas põhiseadusest tuleneva õigusega eeldada, et isiku pöördumisele vastatakse alati.

(4.2) Eelnõu § 5 lõike 9 punkti 5 väljend „sellega seotud märjukirjast“ võimaldab õiguskantsleri arvates suvalist tõlgendamist ja ebavõrdset kohtlemist. Samuti on igati tavaline olukord, kus inimene, kes ei ole saanud vastusega rahul, pöördub vastanud organi üle teenistuslikku järelevalvet tegeva organi poole. Ühe aasta jooksul võivad samuti selguda uued olulised asjaolud.

(4.3) Eelnõu § 5 lõike 9 punkti 6 osas, mis andis õiguse vastamisest loobuda, kui märjukirja või selgitustaotluse sisu ei ole loetav või arusaadav, asus õiguskantsler seisukohale, et sel juhul tuleks vastajale teatada, milliste puuduste kõrvaldamise järel oleks võimalik pöördumisele vastata.

(4.4) Eelnõu § 5 lõike 9 punktis 7 toodud võimalus vastamisest loobuda, kui selgitustaotlusele

<sup>303</sup> Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu seisuga 24. märts 2004, nr 251 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems>.

vastamine ei ole võimalik asutuse või organi töökorraldust oluliselt kahjustamata ning vastamisest loobumine ei kahjusta ülemäära selgitustaotluse esitanud isiku huve, võimaldab õiguskantsleri arvates ulatuslikku kuritarvitamist ning muudab pea võimatuks *ombudsman*'i hilisema kontrolli sellise tegevuse üle.

(5) Õiguskantsler pöördus Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole ettekandega, kus juhtis tähelepanu eelostatud probleemidele ning asus seisukohale, et märkustega arvestamisel on võimalik tagada eelnõu kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsleri esindaja osales ka sel teemal peetud põhiseaduskomisjoni arutelul.

Põhiseaduskomisjon nõustus õiguskantsleri märkustega ja muutis eelnõu märkustele vastavalt järgmiselt.

- Märgukirjale vastamisest võib loobuda vaid siis, kui isik on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi märgukirjale vastust.
- Teine piirang kaotati.
- Kolmanda ja neljanda piirangu rakendamisel tuleb pöördujale saata viivitamata sellekohane teade, kus näidatakse ära, milliste puuduste kõrvaldamise korral oleks võimalik märgukirjale või selgitustaotlusele vastata.

Märkukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus jõustus 10. detsembril 2004.<sup>304</sup>

### 3. Avaldustele vastamise ja isikute vastuvõtu praktika õiguspärasus politseiprefektuuris

*Asi nr 7-4/1411*

(1) Avaldaja pöördus 24. septembril 2004 õiguskantsleri poole avaldusega, milles kaebas, et Lääne Politseiprefektuur ei vasta tema avaldustele ning Lääne politseiprefekt ei võta teda isiklikult vastu.

(2) Avalduse kohaselt saatis avaldaja 6. augustil 2004 Lääne Politseiprefektuuri e-posti aadressile [prefektuur@laane.pol.ee](mailto:prefektuur@laane.pol.ee) e-kirja, milles soovis registreeruda Lääne politseiprefekti vastuvõtule. 18. augustil 2004 pöördus avaldaja e-kirjaga Lääne Politseiprefektuuri ametniku poole, milles väljendas taas soovi registreeruda Lääne politseiprefekti vastuvõtule. Kuni 23. septembrini 2004 ei olnud avaldaja Lääne Politseiprefektuurist vastust saanud.

Avaldusele lisatud väljatrüki kohaselt oli Eesti Politsei Interneti-lehel üle kahe kuu Lääne politseiprefekti vastuvõtuaegade kohta märgitud, et need selguvad järgmise nädala jooksul.

Õiguskantsler nõudis Lääne politseiprefektilt teavet avaldaja väidete kontrollimiseks.

Lääne politseiprefekti vastusest nähtus, et kuni 14. oktoobrini 2004 ei olnud avaldaja oma 6. ja 18. augusti 2004. a e-kirjadele vastust saanud. Selle põhjuseks märkis politseiprefekt, et avaldajat ei olnud võimalik vastuvõtuaegadest teavitada tema soovitud tingimustel, s.t teatades vastuvõtu toimumisest ette 2–3 päeva. Lääne politseiprefekt tõstab oma vastuses esile asjaolu, et avaldaja ei olnud e-kirjades selgitanud pöördumise põhjuseid. Samuti ei olnud Lääne politseiprefekt oma vastuse kohaselt avaldajat 14. oktoobri 2004. a seisuga vastu võtnud. Politseiprefekt teatas, et avaldaja esitas 10. oktoobril 2004 uue taotluse ja vastuvõtt toimub esimesel võimalusel. Lääne politseiprefekt märkis oma vastuses, et temal ei ole võimalik määrata kindlaks konkreetseid vastuvõtuaegu. Selle põhjuseks olevat Lääne Politseiprefektuuri suurus ning territoriaalsed iseärasused; samuti asjaolu, et Lääne Politseiprefektuur loodi alles 2004. aasta alguses ja toimub süsteemi tööerakendamine, mis nõuab Lääne politseiprefekti isiklikku aktiivsust.

(3) Avalduse lahendamiseks tuli leida vastus küsimusele, kas Lääne Politseiprefektuuri poolt avaldaja

<sup>304</sup> RT I 2004, 81, 542.



e-kirjadele vastamata jätmine oli õiguspärane. Samuti oli vaja lahendada küsimus, kas Lääne politseiprefekti vastuvõtuaegade kindlaks määramata ja üldsusele teatavaks tegemata jätmine oli kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

(4) Lääne Politseiprefektuur ei olnud avaldaja 6. augusti 2004. a e-kirjale 14. oktoobri 2004. a seisuga vastanud, olles seega vastamisega viivitatud rohkem kui kaks kuud. Seisuga 14. oktoober 2004 ei olnud Lääne Politseiprefektuuri ametnik ka temale adresseeritud 18. augusti 2004. a e-kirjale vastanud. Seega ei vastanud ka tema tähtaegselt avaldaja e-kirjale.

(4.1) Asja menetlemise ajal kehtis avaldustele vastamise seadus. AVS § 1 kohaselt kehtestas avaldustele vastamise seadus nende märgukirjade ja avalduste läbivaatamise korra, mille läbivaatamise kord ei olnud sätestatud muude seadustega. Kuna seadustes ei olnud eraldi sätestatud nendele avaldustele vastamise korda, millega soovitakse registreeruda riigiasutuse juhi vastuvõtule, tuli nendele avaldustele vastamise suhtes kohaldada avaldustele vastamise seadust.

AVS § 7 lõike 1 kohaselt võis isik märgukirja või avalduse anda üle isiklikult või edastada posti, faksi või elektronposti teel. Vastavalt AVS § 2 lõikele 1 olid riigiasutused ja nende ametiisikud kohustatud neile adresseeritud märgukirjad ja avaldused registreerima ning neile kirjalikult vastama hiljemalt ühe kuu jooksul, arvates avalduse või märgukirja saabumisest. Täiendava uurimise vajaduse korral võisid riigiasutused ja nende ametiisikud tähtaega pikendada kahe kuuni. AVS § 2 lõike 3 kohaselt olid riigiasutused ja nende ametiisikud kohustatud tähtaja pikendamisel sellest märgukirja või avalduse esitajat kirjalikult informeerima.

Seega olid riigiasutused kohustatud ühe kuu jooksul saatma avaldajale vastuse, millega lahendatakse tema avaldus või pikendatakse selle asja lahendamise tähtaega. Kaasuse materjalidest nähtub, et avaldajale vastamisega viivitati rohkem kui kaks kuud.

Lääne politseiprefekt põhjendas oma vastuses avaldaja e-kirjadele mittevastamist asjaoluga, et avaldajat ei saanud teavitada vastuvõtuajast avaldaja soovitud tingimustel, s.t 2–3 päeva ette. Õiguskantsler asus seisukohale, et Lääne politseiprefekti kirjas märgitud põhjendus ei õigusta AVS § 2 lõike 1 rikkumist. Mõistlik etteteatamisaeag on vastuvõtule soovijale vajalik, et teha vajalikke ettevalmistusi vastuvõtule tulekuks. On arusaamatu, miks Lääne politseiprefekt ei olnud võimalik täita avaldaja palvet teavitada teda vastuvõtust 2–3 päeva enne selle toimumist.

Avalduses pidi AVS § 7 lõike 2 punkti 4 järgi olema pöördumise või taotluse sisu selgelt väljendatud. Märgukirjas pidi vastavalt AVS § 7 lõike 2 punktile 3 olema märgitud esitatava informatsiooni, kaebuse või ettepaneku sisu ja märgukirja põhjustavad asjaolud. Seega ei saanud avaldustele vastamise seaduses sätestatud korras lahendatava avaldusele mittevastamist õigustada asjaoluga, et avaldaja ei olnud oma avalduses oma pöördumist või taotlust põhjendanud.

Õiguskantsler leidis, et Lääne Politseiprefektuur ning Lääne Politseiprefektuuri ametnik, kellele oli adresseeritud avaldaja 18. augusti 2004. a e-kiri, rikkusid AVS § 2 lõiget 1. Hea halduse tava nõuab ametnikelt ja riigiasutustelt, et nad vabandaksid isiku ees, kelle õigusi või huvisid on ametniku või riigiasutuse eksimuse tõttu rikutud.

(4.2) AVS § 6 lõike 1 kohaselt oli riigiasutuse juht kohustatud soovijaid isiklikult vastu võtma selleks ettenähtud ja teatavaks tehtud vastuvõtuaegadel, kuid mitte harvem kui üks kord kuus.

Seaduses ei olnud sätestatud erandeid, millal võis riigiasutuse juht jätta vastuvõtuajad kindlaks määramata ja teatavaks tegemata, ega põhjuseid, miks võiks vastuvõtud toimuda harvemini kui üks kord kuus. Peale Lääne politseiprefekti olid kõikide politseiprefektide ning politseipeadirektori vastuvõtuajad osutatud sättele vastavalt tehtud teatavaks Eesti Politsei kodulehel [www.pol.ee](http://www.pol.ee).

Asja menetlemise ajal oli Eesti Politsei Interneti-lehel Lääne politseiprefekti ja Lääne Politseiprefektuuri

politseidirektorite vastuvõtuaegade kohta märgitud, et politseiprefekt, korrakaitseosakonna politseidirektor ja kriminaalosakonna politseidirektor võtavad soovijaid vastu jooksvalt. Kohtumine palutakse kokku leppida politseiprefektuuri ametniku vahendusel.

Lääne Politseiprefektuur on hallatava pindala poolest kõige suurem prefektuur, kuid on arusaamatu, kuidas see asjaolu takistab Lääne politseiprefekti isikuid vastu võtmast kindlaks määratud aegadel. Kuigi Lääne Politseiprefektuur loodi 1. jaanuaril 2004 ning uue süsteemi käivitamine nõuab Lääne politseiprefekti isiklikku aktiivsust, ei olnud politseiprefektil seetõttu õigust jätta täitmata AVS § 6 lõikes 1 sätestatud kohustus.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Lääne politseiprefekt oli rikkunud AVS § 6 lõiget 1 osas, mis kohustas riigiasutuste juhte määrama kindlaks vastuvõtuajad ja need üldsusele teatavaks tegema. Lääne politseiprefekti vastuses toodud põhjendused ei õigustanud tuvastatud rikkumist.

Avaldaja soovis esimest korda 6. augustil 2004 registreeruda Lääne politseiprefekti vastuvõtule. Rohkem kui kaks kuud hiljem, 14. oktoobril 2004 ei olnud vastuvõttu veel toimunud. Seega oli õiguskantsleril alust arvata, et Lääne politseiprefekt oli rikkunud AVS § 6 lõiget 1 ka osas, mis kohustas riigiasutuste juhte isikuid vastu võtma vähemalt üks kord kuus.

AVS § 10 kohaselt vastutas ametiisik märgukirjadele ja avaldustele vastamata jätmise või mittenouetekohase vastamise eest distsiplinaar- või kohtumenetluse korras. ATS § 59 lg 1 sätestab, et teenistuja peab oma teenistuskohustusi täitma täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult, otstarbekalt ja omakasupüüdmatult, lähtudes avalikest huvidest. AVS § 6 lõikes 1 sätestatu oli riigiasutuse juhi, s.t ka politseiprefekti teenistuskohustus. ATS § 84 punkti 1 kohaselt on teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenouetekohane täitmine distsiplinaarsüütegu.

(5) Menetluses tuvastatud asjaolude põhjal tegi õiguskantsler Lääne politseiprefektile ÕKS §-st 35<sup>1</sup> lähtudes järgmised ettepanekud:

- vastata viivitamatult kirjalikult avaldaja pöördumistele ning vabandada tema ees AVS § 2 lõike 1 ja § 6 lõike 1 rikkumise eest;
- juhul kui Lääne politseiprefekt ei ole avaldajat veel isiklikult vastu võtnud, teha seda viivitamatult, teavitades avaldajat sellest vähemalt kaks päeva enne vastuvõtu toimumist;
- vastavalt AVS § 6 lõikele 1 määrata kindlaks ning teha üldsusele teatavaks vastuvõtuajad, millal Lääne politseiprefekt võtab soovijaid isiklikult vastu;
- kaaluda distsiplinaarjuurdluse läbiviimist, tuvastamaks, kas Lääne politseiprefektuuri ametnik, kellele oli adresseeritud avaldaja 18. augusti 2004. a kiri, pani toime distsiplinaarsüüteo, kui jättis temale adresseeritud e-kirjale kuu aja jooksul vastamata;
- kaaluda distsiplinaarjuurdluse alustamist, tuvastamaks, kas ametnik, kelle ametikohustuste hulka kuulub Lääne Politseiprefektuuri e-posti aadressile prefektuur@laane.pol.ee saabuvatele e-kirjadele vastamine, pani toime distsiplinaarsüüteo, kui jättis avaldaja 6. augusti 2004. a e-kirjale kuu aja jooksul vastamata.

Õiguskantsler tegi ka politseipeadirektorile ettepaneku kaaluda distsiplinaarjuurdluse vajadust, tuvastamaks, kas Lääne politseiprefekt on toime pannud distsiplinaarsüüteo, sest ta ei ole kindlaks määranud ja üldsusele teatavaks teinud oma vastuvõtuaegu ega võtnud kahe kuu jooksul avaldajat isiklikult vastu.

Politseipeadirektori vastuse kohaselt vestles ta Lääne politseiprefektiga ning vestluse käigus kohustas Lääne politseiprefekti rangelt juhinduma seaduses ettenähtud nõuetest kodanike vastuvõtul ja avaldama korrektselt vastuvõtuajad Eesti Politsei Interneti-lehel. Lääne politseiprefekti vastuvõtuajad avaldati Internetis 2004. aasta oktoobris. Kuna Lääne Politseiprefekt oli eelnimetatud vestluse ajaks avaldaja vastu võtnud ning pärast seda avaldati tema vastuvõtuajad, otsustas politseipeadirektor mitte alustada distsiplinaarmenetlust.

Lääne politseiprefekti vastuse kohaselt võttis ta avaldaja isiklikult vastu. Samuti vestles ta Lääne politseiprefektuuri ametnikuga, kellele oli adresseeritud avaldaja 18. augusti 2004. a kiri, ja teenistusosakonna asjaajamistalituse ametnikuga. Arutati ametnike käitumist vastuvõtule soovijatega suhtlemisel, toodi välja tehtud vead ning analüüsiti neid. Lääne politseiprefekt juhtis ametnike tähelepanu selliste vigade ärahoidmise vajadusele. Ametnike tegevuse hindamisel ei tuvastanud Lääne politseiprefekt nende süülist käitumist, ning võttes arvesse juhtumi asjaolusid kogumis, ei pidanud ta põhjendatuks distsiplinaarmenetluse alustamist.

#### 4. Tartu Maavalitsuse poolt teabenõude täitmisest keeldumise seaduspärasus

*Asi nr 7-4/1147*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole kaebusega Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakonna peale, kes keeldus täitmast avaldaja esitatud teabenõuet.

(2) Avaldaja, kes tegeleb eluloo- ja arhiiviuuringutega, tegi järelepärimise Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakonnale, et selgitada välja, missugused andmebaasid on perekonnaseisuasutusel koostatud või koostamisel arhiivimaterjalide põhjal. Perekonnaseisuosakonnast vastati, et olemas on sünni- ja surmaaktide elektrooniline kartoteek. Avaldaja esitas seejärel 29. aprillil 2003 teabenõude palvega kõnealused andmebaasid talle väljastada.

Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakonna juhataja vastas avaldaja teabenõudele 30. mail 2003 kirjaga, milles teatas, et need andmekogud on asutatud vastavalt andmekogude seaduse<sup>305</sup> (edaspidi AKS) § 2 lõike 1 punktile 3 („[Andmekogude seadus] ei käsitle andmekogusid, mida peetakse organisatsiooni õigusaktidest tulenevate või põhikirjaliste ülesannete täitmisel, kui neist andmekogudest ei väljastata andmeid muudeks vajadusteks.“) ning neist andmeid ei väljastata.

Avaldaja pöördus seepeale õiguskantsleri poole palvega selgitada, kas Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakonna keeldumine teabenõude täitmisest oli põhjendatud.

Selgitamaks välja teabenõude täitmisest keeldumise asjaolud ja õiguslik alus, pöördus õiguskantsler Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakonna poole. Maavalitsuse vastuses toodi teabenõude täitmisest keeldumise põhjusena välja uued argumendid: esiteks väitis teabevaldaja, et teabenõude täitmiseks tuleks võõrandada riigivara (andmebaas kui IT-rakendus), mida riigivaraseaduse<sup>306</sup> kohaselt ei saa teha, ning teiseks ei saa andmebaasi tervikuna väljastada, sest see sisaldab piiratud juurdepääsuga teavet.

(3) Selles asjas oli põhiküsimuseks, kas Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuasutus keeldus teabe väljastamisest kooskõlas avaliku teabe seaduse ja teiste seadustega.

(4) Kaasuse põhiküsimusele vastamiseks on vaja esmalt selgitada, millised seadused on antud juhul asjakohased, ning seejärel analüüsida, kas teabenõude täitmisest keeldumine oli seaduspärane.

(4.1) AvTS §-de 2 ja 3 koosmõjust selgub üheselt seadusandja mõte: kogu avalikke ülesandeid täites kogunenud teave on eelduslikult avalik ning sellisele teabele juurdepääs toimub avaliku teabe seaduses sätestatud korras. Erandid on toodud AvTS § 2 lõikes 2, millest ühegi alla käsitletav situatsioon ei mahu. Maavalitsuse poolt keeldumise alusena viidatud AKS § 2 lõike 1 punkt 3 ei kehtesta teabele juurdepääsu eritingimusi, korda või viisi, mistõttu ei saa väita, et avaliku teabe seadus antud juhul AvTS § 2 lõike 2 punkti 4 kohaselt andmekogude seaduse tõttu ei kohaldu.

AvTS § 5 lõike 1 punktis 1 on sätestatud, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused on teabevaldajad,

<sup>305</sup> RT I 1997, 28, 423; 2004, 30, 204.

<sup>306</sup> RT I 1995, 22, 327; 2004, 24, 166.

mistõttu kehtivad Tartu Maavalitsuse suhtes kõik avaliku teabe seadusest tulenevad nõuded. Seega peavad Tartu Maavalitsus ning tema allasutused ülalmainitud teabe avalikkuse eeldust silmas pidades võimaldama avalikkuse juurdepääsu avalike ülesannete täitmise käigus tekkinud ja kogutud teabele.

Sünni- ja surmaaktide andmebaasid sisaldavad isikuandmeid. Seetõttu tuleb andmekogude üleandmise puhul silmas pidada ka isikuandmete kaitse seadust.

Viited riigivara seadusele ei ole antud juhul kohased. Andmekogust koopia väljastamine ei too endaga kaasa riigivara (andmebaasi pidamiseks vajalike programmide) võõrandamist, kuivõrd teabevaldaja ise jääb endiselt riigivara valitsejaks. Lisaks on oluline silmas pidada, et avaliku teabe seaduse eesmärk on võimaldada avalikule informatsioonile juurdepääsu sellest sõltumata, millisel kujul teavet säilitatakse, oluline ei ole dokumendi vorm, vaid sisu. Seetõttu ei võimalda avaliku teabe seadus teabenõude täitmisest keelduda ainuüksi põhjusel, et teabe teatud vormis säilitamiseks on tehtud kulutusi. Juhul kui programmifailidest koopiategemine on näiteks lepingu sätete tõttu autoriõiguste kaitseks keelatud, siis tuleks andmefailides sisalduvat teavet transportida mõnda teise programmi, et teabe säilitamise vorm ei takista avaliku teabe kättesaadavust.

(4.2) Teabenõudele vastamiseks on seadusandja ette näinud väga lühikese tähtaja: vastavalt AvTS § 18 lõikele 1 tuleb teabenõue täita viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. AvTS § 23 lõike 3 kohaselt tuleb ka teabenõude täitmisest keeldumisest teatada viie tööpäeva jooksul. Asja materjalidest nähtub, et 29. aprillil 2003 esitatud taotlusele vastas perekonnaseisuosakond alles 30. mail 2003, seega enam kui kuu aega hiljem, mistõttu rikkus Tartu Maavalitsus avaliku teabe seaduses ettenähtud tähtaega.

Teabele juurdepääsu tohib piirata ainult konkreetse seadusest tuleneva aluse olemasolu korral. Sellega seoses on iga teabevaldaja kohustatud enne teabele juurdepääsu võimaldamist kontrollima, et väljastatav teave oleks juurdepääsupiiranguteta ning et teabe edastamine oleks ka tegelikult võimalik.

Üheks teabele juurdepääsu piiramise aluseks on isikuandmete sisaldumine taotletavas teabes. Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakond väljastas vastuolulist informatsiooni selle kohta, missuguseid isikuandmeid sünni- ja surmaaktide andmebaas sisaldab. Sõltuvalt sellest, milline on andmebaasis olevate isikuandmete tegelik koosseis, tulnuks kas teabenõue täita või sellest keelduda (nt eraeluliste andmete sisaldumise korral). Teabenõude esitamise ajal kehtinud isikuandmete kaitse seaduse sätetest oleks tulnud mittedelikaatsete isikuandmete töötlemise alusena tõenäoliselt kõne alla ainult IKS § 8 lõike 1 punktis 5 reguleeritud huvide kaalumise võimalus – andmebaasis sisalduvate isikuandmete väljastamine olnuks lubatud vaid juhul, kui ettevõtja huvid oleks olulisemad andmesubjektide huvidest. Seadusandja oli sellise otsustuse tegemise jätnud diskretsiooniõiguse alusel teabevaldaja pädevusse, mistõttu oleks tulnud arvestada eri põhjendatud huvisid ning langetada selle põhjal otsus, kas andmebaasis sisalduvate isikuandmete väljastamine on õigustatud või mitte. Kaalutusotsustuse alusel teabenõude täitmisest keeldumine peab olema põhjendatud ning tuginema asjakohastele õigusnormidele ja faktilistele asjaoludele (HMS § 56 lg 3). Juhul kui keeldumine ei tugine kaalutusotsustusele, vaid üheselt määratud seadusest tulenevale juurdepääsupiirangule, ei pea keeldumisest teatav kiri sisaldama üksikasjalikke põhjendusi, kuid teabenõudjal on võimalik selgitusi hiljem nõuda vastavalt HMS §-le 108.

Tartu Maavalitsuse perekonnaseisuosakonna esitatud seisukohtadest ei nähtunud, et teabenõude täitmisest keeldumine oleks olnud õigustatud. Juurdepääsupiirangu tingivate andmete sisaldumine andmebaasis ei olnud teabenõude täitmisest keeldumise juures selgelt välja toodud. Juhul kui seadustest tulenevaid juurdepääsupiiranguid ei esinenud, tulnuks nõutud teave seaduses sätestatud korras väljastada.

Sünni- ja surmaaktide andmebaasi puhul oli avaldaja poolt esitatud teabenõue tähtsuseväärtus selle poolest, et taotletava teabe maht oli ebatavaliselt suur. Sel juhul on avaliku teabe seaduses

sätetatud võimalus keelduda teabenõude täitmisest juhul, kui see oleks teabevaldajale ebamõistlikult koormav (AvTS § 23 lg 2, eelkõige p-d 3 ja 4). Kui teabenõudjal oleks õigus juurdepääsuks kõikidele kannetele eraldi, puuduks alus teabenõude täitmisest keelduda üksnes põhjusel, et korraga soovitakse juurdepääsu ebatavaliselt suurele hulga teabele. Samas peab teabevaldaja tagama selle, et kellegi isikuandmeid ei väljastataks ebaseaduslikult, mis tähendab andmebaaside puhul seda, et ükski kanne ei oleks juurdepääsupiiranguga. See omakorda võib tingida vajaduse kõik kanded üle kontrollida, seda juhul, kui andmebaasi kui terviku suhtes seda üheselt öelda ei saa. Juurdepääsupiiranguga andmete olemasolu korral tuleb need osad kinni katta või muul moel nende edastamine välistada. Juhul kui selline teabe osaline väljastamine oleks ebamõistlikult aja- ja ressursikulukas, on teabevaldajal võimalik teabenõude täitmisest keelduda. Kuna ka sellisel juhul oleks tegemist kaalutusotsustusega (teabevaldaja võib, aga ei pruugi teabenõude täitmisest keelduda), tuleks kirjalikus vastuses sellist otsust teabenõudjale põhjendada.

Eeltoodust nähtub, et Tartu Maavalitsus rikkus avaldaja teabenõude täitmisest keeldudes avaliku teabe seadusest tulenevaid nõudeid vastamise tähtaja osas. Lisaks ei teinud Tartu Maavalitsus kindlaks, kas sünni- ja surmaaktide andmebaasis sisalduva teabe väljastamisest keeldumine on seaduslik ning põhjendatud.

(5) Õiguskantsler edastas maavalitsusele oma selgitused ja soovitus avaliku teabe seadusest lähtudes teabenõue uuesti läbi vaadata.

Tartu Maavalitsus teavitas õiguskantslerit uue menetluse tulemustest. Andmebaasid sisaldavad erineva tundlikkusega isikuandmeid. Teabenõude täitmiseks tulnuks kõik väljastatavad andmed ükshaaval üle kontrollida, et tagada isikuandmete kaitse ning väljastatava teabe õigsus, mis aga oleks teabenõude täitmise suure mahu tõttu vajanud perekonnaseisuosakonna töökorralduse muutmist, takistanud sellele pandud avalike ülesannete täitmist ning nõudnud põhjendamatult suuri kulutusi. Seetõttu teatas Tartu Maavalitsus avaldajale tema teabenõude täitmisest keeldumisest AvTS § 23 lõike 2 punkti 3 alusel ning lisis asjakohased põhjendused.

## 5. Juurdepääs avalikule teabele

*Asi nr 9-4/1162*

(1) Avaldajad pöördusid õiguskantsleri poole järelevalve teostamiseks Andmekaitse Inspektsiooni tegevuse suhtes seoses teabevaldaja mõiste sisustamisega.

(2) Maleklubi esindaja pöördus Eesti Maleliidu poole teabenõudega, milles palus Eesti Maleliidul väljastada ära kirjad dokumentidest, mis puudutavad 2003. aasta kuni 14-aastaste tütarlaste Eesti meistrivõistluste tulemuste muutmist. Sellele järelepärimisele Eesti Maleliit ei vastanud ja maleklubi esindaja pöördus Andmekaitse Inspektsiooni poole taotlusega Eesti Maleliidu suhtes järelevalvemenetluse algatamiseks.

Andmekaitse Inspektsioon leidis, et Eesti Maleliit ei ole teabevaldaja avaliku teabe seaduse mõttes. Andmekaitse Inspektsioon märkis, et kuigi spordiseaduse<sup>307</sup> § 2 lg 5 paneb spordiorganisatsioonidele üldise ülesande arendada sportlikku tegevust, ei saa sportliku tegevuse arendamist ega spordiseaduse §-s 11 sätestatud spordiorganisatsioonide ülesandeid oma liikmete sportliku tegevuse korraldamisel, sh malemeistrivõistluste korraldamist Eesti Maleliidu poolt, käsitada seaduse alusel avalike ülesannete täitmisena AvTS § 5 lõike 2 mõttes.

Andmekaitse Inspektsioon teavitas samas avaldajaid sellest, et IKS §-st 29 tuleneb andmesubjekti õigus saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid. Kuna andmesubjekt ise oli aga alaealine, siis on see õigus tema seaduslikul esindajal – vanematel või hooldajal. Sellest tulenevalt leidis Andmekaitse

<sup>307</sup> RT I 1998, 61, 982; 2002, 90, 521.

Inspektsioon, et maleklubi esindajal polnud IKS § 29 alusel õigust küsitud teabele juurdepääsu saada.

(3) Menetluse põhiküsimuseks oli, kas Eesti Maleliit on teabevaldaja AvTS § 5 lõike 2 mõttes ning kas IKS § 29 alusel võib isikuandmeid väljastada volitatud esindajale.

(4.1) Õiguskantsler analüüsis AvTS § 5 lõikes 2 sätestatud eraõigusliku teabevaldaja mõiste ulatust ning selle laienemist Eesti Maleliidule.

Avaliku teabe seaduse eesmärk on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäihe juurdepääs, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalus avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1). Samas võimaldab avaliku teabe seadus igäihele ka teabe operatiivsema kättesaadavuse oma õiguste ja vabaduste realiseerimise.<sup>308</sup> Selleks on avaliku teabe seadusega laiendatud eraõiguslike isikute suhtes PS §-s 44 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt on riigiasutused ja nende ametiisikud kohustatud seadusega sätestatud korras andma kodaniku nõudel oma tegevuse kohta teavet. Avaliku teabe seadus laieneb eraõiguslikele isikutele osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist või eeldab avalikku huvi.<sup>309</sup>

AvTS § 5 sätestab teabevaldaja mõiste. Paragrahvi 5 lõike 2 kohaselt laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule ja füüsilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid, sealhulgas osutab haridus-, tervishoiu-, sotsiaal- või muid avalikke teenuseid, teabe osas, mis puudutab nende ülesannete täitmist.

Andmekaitse Inspektsioon leidis, et kuigi spordiseaduse § 2 lg 5 paneb spordiorganisatsioonidele üldise ülesande arendada sportlikku tegevust, ei saa seda käsitada seaduse alusel avalike ülesannete täitmisena AvTS § 5 lõike 2 mõttes. Oma analüüsis keskendus Andmekaitse Inspektsioon spordiseaduse §-le 11, mis sätestab spordiorganisatsioonide ülesanded oma liikmete sportliku tegevuse korraldamisel.

Õiguskantsler leidis, et Andmekaitse Inspektsioon sisustas käesoleval juhul teabevaldaja mõistet liiga kitsalt. Spordiseaduse § 3 sätestab, et sporti korraldavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse organid ning spordiorganisatsioonid kogu rahva kehalise ja vaimse vormisoleku, sportliku eluviisi, samuti noorte sportliku eneseteostuse eesmärgil. Seega sedastab spordiseadus ka üldised avalikud eesmärgid, mida spordi korraldamise ja edendamise soovitakse saavutada, ning spordiseadusega on selle saavutamiseks vajalikud ülesanded osaliselt pandud lisaks riigi- ja kohaliku omavalitsuse organitele ka spordiorganisatsioonidele.

Spordiseadus liigitab spordiorganisatsioonid spordiklubideks, piirkondlikeks spordiliitudeks, spordialaliitudeks (-föderatsioonideks), spordiühendusteks, spordi keskliitudeks ning rahvuslikuks olümpiakomiteeks. Spordiseaduse § 5 punkti 3 kohaselt on spordialaliit (-föderatsioon) üht kindlat spordiala viljelevate spordiklubide asutatud, vastavasse rahvusvahelisse spordialaliitu kuuluv ning sellest tulenevalt seda spordiala ainuesindav üleriigiline ühendus. Spordiseaduse § 19 lõike 1 kohaselt on rahvuskoondise osalemisega rahvusvaheliste spordivõistluste ja -ürituste korraldamise õigus ainult vastavasse rahvusvahelisse spordialaliitu (-föderatsiooni) kuuluval spordialaliidul (-föderatsioonil). Seega on spordialaliidule seadusega antud teatud täiendav pädevus ja staatus tavaliste spordiklubidega võrreldes. Ainult spordialaliit saab kuuluda rahvusvahelisse spordialaliitu ning on vastavat spordiala Eestis ainuesindav ühendus.

Spordiseaduse eesmärkide saavutamiseks eraldatakse spordile riigieelarvest igal aastal ka teatud summad. Riigieelarvest Kultuuriministeriumile spordi toetuseks eraldatud vahendite jaotamise korra<sup>310</sup> § 8 kohaselt nähakse riigieelarves ette toetus spordiorganisatsiooni põhikirjaliste eesmärkide

<sup>308</sup> Avaliku teabe seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 20. juuni 2000, nr 462 SE, kättesaadav arvutivõrgus <http://web.riigikogu.ee/ems/>.

<sup>309</sup> Samas.

<sup>310</sup> RTL 2001, 13, 168; 2003, 16, 210.



elluviimiseks ning konkreetsete spordiprojektide realiseerimiseks.

Eesti Maleliidu põhikirja kohaselt on Eesti Maleliit vaba algatuse alusel asutatud ja mittetulundusühinguna tegutsev vabatahtlik ühendus, mille põhitegevuse eesmärgiks on male arendamine Eestis.<sup>311</sup> Eesti Maleliit ühendab Eestis malega tegelevaid klubisid, seltse ja ühendusi ühistegevuse, male edendamise ning sellealase tegevuse koordineerimise eesmärgil. Eesti Maleliidu põhikirja kohaselt on Eesti Maleliidu tegevuse eesmärgid male arendamise kaudu tipp-, võistlus- ja rahvaspordi tasemel sportlike eluviiside propageerimine riigi elanikkonna seas, male kandepinna laiendamine ja sportliku taseme tõstmine ning liidu liikmete ühistest huvidest lähtudes sportimiseks ja vaba aja veetmiseks soodsate tingimuste loomine. Lisaks muudele malega seotud tegevustele korraldab Eesti Maleliit ka oma liikmetele sportlikku tegevust, organiseerib võistlusi ja teisi üritusi ning osavõttu võistlustest, koostab liidu edetabeleid ja reitingutabeleid, annab malealaseid nimetusi ja järke ning määrab Eesti koondise koosseisu rahvusvahelisteks võistlusteks.

Kuigi malemeistrivõistluste korraldamise kohustus ei tulene otseselt ei seadusest, haldusaktist ega lepingust, on see olemuslik osa ja ka eeldus spordiseaduse, samuti Eesti Maleliidu põhikirjaliste eesmärkide ning tegevuste elluviimisel (nt reitingute ja järkude määramine ning rahvusvahelisteks võistlusteks Eesti koondise nimetamine).

Seega täidab Eesti Maleliit spordiseaduse, selle rakendusaktide ning Kultuuriministeeriumiga riigieelarvest eraldatud sporditoetuste kasutamise lepingu alusel ning oma põhikirjast tulenevalt osalt ka avalik-õiguslikke funktsioone ning tal on teatud sunni teostamise õigus oma liikmete suhtes. Sellest tulenevalt leidis õiguskantsler, et Eesti Maleliit on teabevaldaja AvTS § 5 lõike 2 mõttes ning ta on kohustatud väljastama teavet, mis on seotud nende ülesannete täitmisega.

(4.2) IKS § 29 sätestab andmesubjekti õiguse saada tema isikuandmete töötlemisel isikuandmete vastutava või volitatud töötleja käest teavet ja tema kohta käivaid isikuandmeid. Tuleb aga arvestada võimalusega, et kuigi tegemist on isiku enda kohta käivate isikuandmetega, võib õigustatud isik või tema seadusjärgne esindaja taotleda andmete väljastamist ka tema poolt volitatud isiku kaudu.

Volituse andmisega seotud küsimused on reguleeritud tsiviilseadustiku üldosa seaduses.<sup>312</sup> Selle § 118 lg 2 sätestab, et kui esindajana tegutseva isiku avaldused või käitumine mõjutavad teist isikut mõistlikult uskuma, et esindajana tegutsevale isikule on antud volitus tehingu tegemiseks, ning esindatav teab või peab teadma, et isik tegutseb tema nimel esindajana ja talub selle isiku sellist tegevust, siis loetakse, et esindatav on volituse andnud.

Seega tuleb iga kord hinnata esindatava ning esindajana tegutseva isiku käitumist. Selliseks kaalukaks asjaoluks võib olla näiteks nende isikute varasem tegutsemine, omavaheline seotus ja küsitava teabe iseloom. Nii näiteks juhul, kui spordiklubi esindab alaealist osalemisel Eesti meistrivõistlustel ja suhtlemisel Eesti Maleliiduga ning dokumendid, mille väljastamist taotletakse, on selle tegevusega otseselt seotud, on alust mõistlikult eeldada, et spordiklubi on volitatud ka neid dokumente välja nõudma.

(5) Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Andmekaitse Inspeksioonile ettepaneku osutatud seisukohti edasises praktikas silmas pidada, vaadata üle Andmekaitse Inspeksiooni vaideotsus nimetatud asjas ning kohaldada seadusest tulenevaid mõjutusvahendeid, et tagada avaldajate juurdepääs Eesti Maleliidult küsitud dokumentidele. Andmekaitse Inspeksioon nõustus õiguskantsleri seisukohaga ja alustas järelevalvemenetlust Eesti Maleliidu suhtes.

<sup>311</sup> Eesti Maleliidu põhikiri kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.maleliit.ee/maleliit/struktuur/emlplkiri.htm>.

<sup>312</sup> RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.

## 6. Avaldustele vastamise seaduspärasus Eesti Vabariigi Notarite Kojas

*Asi nr 9-4/372*

(1) Isik esitas õiguskantslerile avalduse, mille kohaselt notarite koda ei olnud vastanud tema teabenõudele.

(2) Avaldaja pöördus teabenõudena pealkirjastatud kirjaga notarite koja poole seoses ühe tehingu tõestamise küsimusega. Õiguskantslerile avalduse esitamise ajaks oli pöördumisest möödunud enam kui kaks kuud, kuid avaldaja ei olnud vastust saanud.

Õiguskantsler palus notarite koja esimehelt teavet, mis põhjustel ei olnud notarite koda avaldusele vastanud.

Notarite koja vastuse kohaselt oli avaldaja korduvalt pöördunud samasisuliste avaldustega notarite koja poole. Varasemates vastustes olevat korduvalt selgitatud erinevaid asjaga seotud küsimusi. Viimati esitatud avalduse sisu kordamisest, avalduse mittevastavusest teabenõude vormile, käimasolevast asjaga seotud kohtuvaidlusest ning kriminaalasjast lähtuvalt ei pidanud notarite koda põhjendatuks asuda avaldajaga korduvasse kirjavahetusse.

(3) Küsimuseks oli, kas ja millisest õigusaktist lähtuvalt oleks notarite koda pidanud avaldajale vastama.

(4) Teabenõudele vastamist reguleerib avaliku teabe seadus, mille § 3 lõike 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Õiguskantslerile esitatud avaldusele lisatud notarite kojale saadetud kirja koopiast nähtuvalt ei olnud tegemist teabenõudega avaliku teabe seaduse tähenduses. Avaldustele vastamist reguleeris sel ajal avaldustele vastamise seadus, mille §-d 2 ja 3 määrasid, et seadust kohaldatakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele. Notarite koda on avalik-õiguslik juriidiline isik; tegemist ei ole riigi- ega kohaliku omavalitsuse asutusega, mistõttu avaldustele vastamise seadust otseselt nende kohta ei kohaldata. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lõike 2 kohaselt on avalik-õiguslik juriidiline isik loodud seadusega avalikes huvides. PS § 46 näeb ette, et igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Sätte eesmärgiks on tagada pöördumistele vastuse saamine. Kuigi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ei ole nimetatud, tuleb ka neid sätte adressaatideks pidada nende olemusest ja loomise eesmärgist lähtuvalt. Seaduses sätestamatagi kuulub pöördumistele vastamine hea halduse tavade hulka. Avaldustele vastamise seadus ega muu akt ei näe ette võimalust jätta avaldusele vastamata notarite koja vastuses toodud alustel. Korduvate avalduste puhul ei ole vajalik ega põhjendatud sama ülekordamine, kuid vastata siiski tuleb. Seejuures on võimalik viidata varasemale kirjale, milles avaldajale on sisuliselt vastatud.

(5) Õiguskantsler pöördus notarite koja esimehe poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku avaldajale vastata ning edaspidi järgida kirjadele vastamisel õigusaktidest tulenevaid nõudeid ning hea halduse tava. Notarite koda nõustus õiguskantsleri esitatud seisukohtadega.

## 7. Tervishoiuameti tegevus tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja haldusmenetluse seaduse täitmisel

*Asi nr 7-4/848*

(1) Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole palvega kontrollida Tervishoiuameti tegevuse seaduspärasust järelevalve teostamisel eriarstiabi osutaja tegevuse üle.

(2) Avaldaja pöördus korduvalt SA Ahtme Haigla poole ja palus väljastada koopiad temale, samuti

tema emale ja isale tervishoiuteenuse osutamist tõendavatest dokumentidest. SA Ahtme Haigla keeldus koopiaid väljastamast.

Avaldaja pöördus Tervishoiuameti poole palvega kontrollida SA Ahtme Haigla tegevuse seaduspärasust koopiade väljastamisest keeldumise osas ning taotles SA Ahtme Haigla kui eriarstiabi osutaja tegevuse seaduslikkuse kontrollimist avaldajale osutatud tervishoiuteenuse dokumenteerimisel. Tervishoiuameti vastuses avaldajale selgitati, et kuna ta on oma vanemate delikaatsete andmete töötlemise, sealhulgas nende andmete saamise suhtes kolmas isik, ei saa talle väljastada koopiaid tema vanemate kohta peetavatest meditsiinidokumentidest.

Avaldaja esitas õiguskantslerile kaebuse ja palus kontrollida, kas Tervishoiuameti tegevus oli seadusega kooskõlas. Avaldaja leidis, et Tervishoiuamet on ebaõigesti selgitanud talle tema õigusi, saamaks SA-lt Ahtme Haigla temale, samuti tema emale ja isale tervishoiuteenuse osutamist tõendavatest dokumentidest koopiaid. Samuti leidis avaldaja, et tema pöördumine on osaliselt jäetud läbi vaatamata.

Õiguskantsler nõudis ülaltoodud asjaolude kohta seletust Tervishoiuameti peadirektorilt. Vastusest nähtus, et kuna tegemist oli korduva avaldajaga, ei pidanud Tervishoiuamet oluliseks avaldust täies ulatuses menetleda. Ühtlasi leidis Tervishoiuamet, et avaldaja küsimus kuulus Andmekaitse Inspeksiooni pädevusse.

Õiguskantsler pöördus teabenõudega Andmekaitse Inspeksiooni peadirektori poole. Andmekaitse Inspeksioon tuvastas avaldaja õiguste rikkumise SA Ahtme Haigla poolt ning pidas vajalikuks teha SA-le Ahtme Haigla ettekirjutuse avaldajale kõnealustest dokumentidest koopiade tegemiseks.

(3) Avalduse lahendamiseks oli vaja leida vastus küsimusele, kas Tervishoiuamet toimis õiguspäraselt.

(4) SA Ahtme Haigla näol on tegemist eriarstiabi osutava haiglaga. Tulenevalt tervishoiuteenuste korraldamise seadusest teostab eriarstiabi osutajate tegevuse üle riiklikku järelevalvet Tervishoiuamet. TTKS § 60 lõike 3 kohaselt teostavad Tervishoiuameti selleks volitatud ametnikud järelevalvet perearstide, kiirabi osutajate, eriarstiabi osutajate, sh psühhiaatrilise abi ja iseseisvalt õendusabi osutajate tegevuse üle. Seega tulnuks Tervishoiuametil avaldaja taotluse rahuldamiseks kontrollida, kas tervishoiuteenuse osutaja on eriseadusest – s.t psühhiaatrilise abi seadusest – tulenevad kohustused täitnud.

Samuti oli Tervishoiuameti kohustuseks järgida haldusmenetluse seadusest tulenevat uurimispõhimõtet ja selgitamiskohustust, millest samuti sõltus avaldaja taotluse lahendamine. Tervishoiuamet jättis selgitamata, mis tingimustel oli avaldajal õigus saada tema enda kohta peetavatest tervishoiuteenuse osutamist tõendavatest dokumentidest koopiaid. Ühtlasi ei nähtunud avaldajale antud vastusest, kas Tervishoiuamet üldse kontrollis SA Ahtme Haigla tegevust ning missugused olid kontrollimise tulemused.

Õiguskantsler jõudis järeldusele, et Tervishoiuametil oli tervishoiuteenuste korraldamise seadusest tulenevalt kohustus kontrollida SA Ahtme Haigla tegevust ning tulenevalt haldusmenetluse seadusest kohustus avaldajat sellest teavitada. Ühtlasi oli Tervishoiuametil kohustus avaldajale selgitada, mis tingimustel sellel on võimalik talle vajalikest tervishoiuteenuse osutamist tõendavatest dokumentidest koopiaid saada. Samuti oli Tervishoiuametil kohustus avalduse lahendamisel täita haldusmenetluse seadusest tulenevaid kohustusi, eeskätt rakendada uurimispõhimõtet ja pidada kinni selgitamiskohustusest.

Õiguskantsler leidis, et haldusorgani selgitamiskohustuse eesmärgiks on tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ning menetluse poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes. Haldusorgani ülesandeks on hoolitseda selle

eest, et õiguslike teadmisteta ja asjaajamises mitteorienteeruv inimene oleks võimeline tulemuslikult menetluses osalema. Menetluse positiivseks väljundiks saab pidada kodaniku rahulolu menetluse tulemuste ning selle kulgemisega, sealhulgas ametnike suhtumisega temasse.

(5) Õiguskantsler pöördus Tervishoiuameti peadirektori poole märgukirjaga ja juhtis tähelepanu Tervishoiuameti tegevuses ilmnunud puudustele avaldaja taotluse menetlemisel.

Tervishoiuameti peadirektor tunnistas, et avaldajale ei antud piisavalt selgitusi seoses tervishoiuteenuse osutamist tõendavatest dokumentidest koopiade saamisega ega tutvustatud läbiviidud järelevalvemenetluse tulemusi. Tervishoiuameti selgitustest ilmses, et tegemist oli korduva taotlusega samas asjas, mistõttu antud juhul puudus vajadus SA Ahtme Haigla tegevuse korduvaks järelevalveks. Küll aga oleks tulnud avaldajat kõigist asjaoludest arusaadaval viisil teavitada.

Tervishoiuameti poole pöördus selgitustaotlusega ka Andmekaitse Inspeksioon. Andmekaitse Inspeksioon tegi SA-le Ahtme Haigla ettekirjutuse avaldajale asjakohastest dokumentidest koopiade tegemiseks.

## XV ÕIGUS HEALE HALDUSELE

### 1. Üldiseloostus

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, analüüsid Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtteid<sup>313</sup>, jõudis oma 17. veebruari 2003. a lahendis järeldusele, et hea halduse tava on põhiõigus, mis tuleneb PS §-st 14.<sup>314</sup> Samale lahendile viidates leidis Riigikohtu halduskolleegium oma 4. aprilli 2003. a lahendis, et haldusmenetluse seadus täpsustab hea halduse põhimõtet ja teisi haldusmenetlusega seotud konstitutsioonilisi põhimõtteid ning on väljundiks PS §-st 14 tuleneva üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele rakendamisele.<sup>315</sup>

Hea halduse tava kui põhiseadusliku põhimõtte eesmärgiks on Riigikohtu 8. oktoobri 2002. a lahendi kohaselt halduse kandjale otsuste langetamiseks vajaliku teavitatuse tagamine, halduse kandja isiku huvidega arvestama sundimine ning haldusotsuste kvaliteedi parandamine.<sup>316</sup> Et see kõik tegelikus elus võimalik oleks, tuleb halduse kandjal rakendada õigusriigi põhimõttest<sup>317</sup> tulenevat klienditeeninduse põhimõtet.<sup>318</sup>

Klienditeeninduse põhimõtte kohaselt lasub halduse kandjal kohustus isikut teenindada. Teenindamine ei seisne mitte üksnes konkreetse tegevuse professionaalsuses, vaid tähendab ka elementaarset viisakuskohustust. Nii näiteks ei või isikut teenindav ametnik, kellel on küll head erialased teadmised ja nende rakendamise oskus, suhtuda teenindatavasse vaenulikult, teda solvata, teda teenindusruumist vajaduseta kõrvaldada või teha muud elementaarse viisakuse piiridest väljuvat.

Kliendi ja teenindaja suhtele viitab ka HMS § 36 lg 1, mille kohaselt halduse kandja selgitab menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule selle soovil, millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses, millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks, millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada ning milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

Hea halduse tava on põhiseadusest tulenev põhimõte, mida täpsustab haldusmenetluse seadus. Seetõttu tuleb iga menetluse puhul arvestada haldusmenetluse seaduses sisalduvate põhiseaduslike põhimõtetega, sh hea halduse tavaga, ka siis, kui tegemist on erimenetlusega. Alljärgnevalt ongi toodud erimenetluse näidiskaasus, mille puhul õiguse rakendaja eiras isiku õigust heale haldusele.

### 2. Pensioniameti tegevuse seaduslikkus suulise vaide vastuvõtmisel

*Asi nr 9-4/141*

(1) Avaldaja palus kontrollida pensioniameti tegevuse seaduslikkust vaide vastu võtmata jätmisel.

(2) Avaldaja läks 1992. aastal soodustingimustel pensionile. Ta asus hiljem uuesti tööle Horizon Tselluloosi ja Paberi AS-i paberikuivatajana, saades samal ajal nii töötasu kui ka soodustingimustel

<sup>313</sup> Hea halduse tava põhimõtte kohta Euroopa õigusruumis vt Euroopa põhiõiguste harta artiklit 41. – EÜT C 364, 18.12.2000, lk 0001–0022.

<sup>314</sup> RKPJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, RT III 2003, 5, 48, p 16.

<sup>315</sup> RKKHKm 04.04.2003 nr 3-3-1-32-03, RT III 2003, 11, 111, p 13.

<sup>316</sup> RKKHKm 08.10.2002 nr 3-3-1-56-02, RT III 2002, 25, 283, p 9.

<sup>317</sup> A. Aedmaa. Selgituskohustuse põhiseaduslik taust. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 159.

<sup>318</sup> M. Bullinger. Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtsharta der EU. – C.-E. Eberle (koostaja). Festschrift für Winfried Brohm, 2002, lk 25. Viidatud I. Pilving. Haldusmenetluse seaduse eesmärgid. – A. Aedmaa jt (viide 161), lk 39.

vanaduspensioni. Vastavalt Eesti Vabariigi soodustingimustel vanaduspensionide seaduse<sup>319</sup> §-le 4 peatatakse sooduspensioni maksmine tööle tagasipöördumisel. Avaldaja ei teatanud oma elukohajärgsele pensioniametile 10 päeva jooksul asjaoludest, mis toovad kaasa pensioni maksmise peatamise, kuigi vastav kohustus tuleneb sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a määrusest nr 167 „Riikliku pensioni määramise, ümberarvutamise ja maksmise juhend“<sup>320</sup> § 38 lõikest 1. Sellest tulenevalt tegi Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna pensionikomisjon 1. detsembril 2003 otsuse, mille kohaselt avaldajale enam makstud pension summas 14 086 krooni tuleb vanaduspensionist kinni pidada iga kuu 20% ulatuses kuni võlgnevuse tasumiseni. Avaldaja sai Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna pensionikomisjoni 1. detsembri 2003. a otsuse kätte 4. detsembril 2003 ning käis Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonnas avaldamas soovi, et igakuiselt kinnipeetavat summat vähendataks. Avaldaja soovi ei võetud kuulda.

Avaldaja pöördus õiguskantsleri poole ja palus kontrollida Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna tegevuse seaduslikkust. Avalduses õiguskantslerile märkis avaldaja, et tema avaldust Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna pensionikomisjoni 1. detsembri 2003. a otsuse vaidlustamise kohta ei võetud Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonnas vastu. Lisaks leidis avaldaja, et igakuiselt kinnipeetavat summat tuleks vähendada, sest vastasel juhul ähvardavat teda maksejõuetus.

Avaldaja väitis, et esiteks ta ei teadnud, et tööle asumisest tuleb elukohajärgsesse pensioniametisse teatada, ning teiseks läks ta tööle 1996. aastal ja töötas natuke üle aasta.

Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna pensionikomisjoni 1. detsembri 2003. a otsuse kohaselt on olemas dokumendid, mis tõendavad avaldaja töötamist paberikuivatajana Horizon Tselluloosi ja Paberi AS-s ajavahemikul 28. august 1995 kuni 5. detsember 1996 ning 1. juuni 1997 kuni 1. august 1997. Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna juhataja väitis, et avaldaja käis detsembri lõpus pärast otsuse kättesaamist tema juures. Avaldaja palus, et igakuiselt kinnipeetavat summat vähendataks, kuid kirjalikku avaldust (vaiet) ei jätnud. Muuhulgas väitis juhataja, et osakonna juhatajana võtab ta alati isikutelt avaldusi vastu. Viimast ei saavat väita inspektorite kohta, kes aeg-ajalt „pukseerivad“ isikud uksest välja. Sotsiaalkindlustusameti sõnutsi ei saanud juhataja avaldaja pöördumisest aru, et avaldaja soovib esitada vaiet mittenõustumise kohta I pensioniosakonna pensionikomisjoni 1. detsembri 2003. a otsusega.

(3) Põhiküsimuseks oli, kas Tallinna Pensioniamet oli kohustatud vastu võtma suulist vaiet.

(4) Tulenevalt riikliku RPKS § 1 lõikest 2 kohaldatakse riikliku pensionikindlustuse seaduses reguleeritud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust niivõrd, kui võrd riikliku pensionikindlustuse seadus ei näe ette teisiti. RPKS § 40 lõike 1<sup>1</sup> kohaselt on pensionäriil õigus pensionikomisjoni otsusega mittenõustumisel esitada otsuse peale vaie HMS 5. peatükis ettenähtud korras. Järelikult toimub vaidemenetlus eriseaduse alusel üldises haldusmenetluse seaduses sätestatud korras. Seega kohaldatakse vaidemenetlusele ka HMS § 76 lõiget 1, mille kohaselt võib vaide esitada kas kirjalikult või suuliselt, ning haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusmenetluse printsiipe. Viimaseid võib pidada hea halduse kesketeks põhimõteteks. Arvestades asjaolu, et PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimisprintsipi rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus, olenemata asjaolust, kas eriseaduses on selline printsiip sätestatud. Tulenevalt HMS § 76 lõikest 1 protokollitakse suuline vaie haldusorgan ja selle allkirjastab vaide esitaja.

HMS §-st 6 tuleneva uurimisprintsipi kohaselt peab haldusorgan välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud vajadusel ka omal algatusel. Uurimisprintsipi eesmärk on tagada oluliste asjaolude väljaselgitamine olukorras, kus eeldatavalt nõrgem menetlusosaline ei oska esitada menetluses olulisi asjaolusid täies mahus. Ka Riigikohtu halduskollegium on asunud seisukohale, et taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb

<sup>319</sup> RT 1992, 21, 292; I 2002, 61, 375.

<sup>320</sup> RTL 2002, 9, 89; 2003, 131, 2113.



lähtuda uurimisprintsibiist ning arvestada isiku tegeliku tahtega.<sup>321</sup>

Samas lahendis leidis Riigikohus, et juhul, kui vaidetähtaja jooksul esitatakse akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavaldus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vaiet, kuigi isik pole viidanud HMS 5. peatükile või tahteavaldust vaidena pealkirjastanud. Seejuures tuleks käesoleva kaasuse kontekstis käsitada pealkirjastamisena ka vaide suulisel esitamisel selle selge vaidena nimetamist.

Halduskolleegium leidis samas lahendis veel, et avaldust võib käsitada vaidena ka siis, kui selles pole sõnaselgelt väljendatud, kas taotletakse haldusakti muutmist või kehtetuks tunnistamist, kuid kui selle sisust on võimalik aru saada, milles seisneb avaldaja tahe.

Käsitleva kaasuse faktilistest asjaoludest nähtuvalt oli osakonna juhatajal võimalik aru saada avaldaja pöördumise sisust, milleks oli Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna pensionikomisjoni 1. detsembri 2003. a otsuse vaidlustamine osas, mis puudutas igakuiselt kinnipeetavat summat (20% asemel vähem). Seega soovis avaldaja esitada vaiet. Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna juhataja oleks kahtluse korral pidanud rakendama uurimisprintsipi ning tegema kindlaks, kas avaldaja soovib esitada vaide kirjalikult või suuliselt.

Kokkuvõttes ei olnud Tallinna Pensioniameti tegevus Tallinna Pensioniameti I pensioniosakonna pensionikomisjoni 1. detsembri 2003. a otsuse vaidemenetluse asjas kooskõlas RPKS § 40 lõikega 1<sup>1</sup> ega ka HMS §-ga 6 ja § 76 lõikega 1.

(5) Õiguskantsler soovitas Tallinna Pensioniametil ennistada vaide esitamise tähtaeg vastavalt HMS §-le 77 haldusorgani omal algatusel. Õiguskantsler palus end teavitada ettepaneku täitmise käigust, sh tähtaja ennistamise otsuse teatavaks tegemisest avaldajale, 10 päeva jooksul arvates ettepaneku saamisest.

Tallinna Pensioniamet saatis õiguskantslerile 19. veebruaril 2004 kirja, milles Tallinna Pensioniamet möönis oma eksimust ning vaide esitamise tähtaeg ennistati õiguskantsleri ettepanekust lähtudes. Avaldajat teavitati ennistamisest 17. veebruaril 2004.

---

<sup>321</sup> RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, RT III 2003, 11, 111.

## XVI KOHTUNIKU DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE

### 1. Üldiseloostus

Ülevaateperioodil laekus õiguskantslerile 16 avaldust, milles taotleti kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamist. Ühes asjas pidas õiguskantsler esmakordselt vajalikuks algatada kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlus. Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium määras sellele kohtunikule noomituse.

Õigus algatada kõigi kohtunike suhtes distsiplinaarmenetlust lisandus õiguskantsleri pädevusse 29. juulil 2002 jõustunud kohtute seadusega<sup>322</sup> (edaspidi KS). Õiguskantsler on aga olnud alates kohtute seaduse jõustumisest seisukohal, et KS 11. peatükis sätestatud distsiplinaarmenetluse regulatsioonis esineb mitu probleemi.

Kohtuniku distsiplinaarmenetluse käigus ja selle tulemusena võidakse riivata menetluses osalevate isikute põhiõigusi. Menetlus võib lõppeda kohtuniku ametipalga vähendamise või tema ametist vabastamisega. Juba distsiplinaarmenetluse alustamine avaldab halba mõju kohtuniku mainele. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevalt võib põhiõigusi piirata üksnes seaduse alusel. Seetõttu peab kohtute seadus piisava täpsusega sätestama distsiplinaarmenetluse algatamise ja läbiviimise küsimused – menetlusosaliste õigused ja kohustused ning nende vastutuse.

Distsiplinaarmenetlus on oma iseloomult karistusmenetlus ja seega peab kohtute seadus PS §-st 14 tulenevalt tagama menetlusalusele kohtunikule menetluslikud garantiid nii distsiplinaarmenetluse algatamisel kui ka distsiplinaararja arutamisel kohtuistungil. Kohtute seadus teeb seda vaid fragmentaarselt ja üldsõnaliselt.

Samuti tuleb praegu kehtiva regulatsiooni olulise kitsaskohana tõsta esile asjaolu, et KS § 93 lõikest 2 tulenevalt võib tekkida olukord, kus esimese astme kohtu kohtuniku suhtes võivad samas küsimuses distsiplinaarmenetluse algatada mitu eri ametiisikut ilma vastastikuse teavitamiskohustuseta. Kõigil distsiplinaarmenetluse algatajatel on seejuures KS § 93 lõikest 3 tulenev õigus koguda tõendeid ja nõuda seletusi.

Olukord võib muutuda keeruliseks, kui distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad ametiisikud asuvad samadele tõenditele ja seletustele tuginedes vastandlikele seisukohtadele. Praegu vähendab sellise olukorra tekkimise tõenäolisust vaid õiguskantsleri ja Riigikohtu esimehe vaheline kokkulepe, et distsiplinaarsüüteo tunnuste ilmnemisel küsitakse järelevalve aluselt kohtunikult seletusi kohtu esimehe kaudu. Selline kokkulepe tagab kohtu esimehe informeerituse distsiplinaarmenetluse algatamise kavatsusest ja võimaldab vajadusel seda infot teiste KS § 93 lõikes 2 nimetatud subjektidega jagada.

Kohtukorralduse õiguse loome on Justiitsministeeriumi pädevuses. Õiguskantsler juhtis 2002. ja 2003. aastal mitmes pöördumises justiitsministri tähelepanu eeltoodud probleemidele ja teistele kohtuniku distsiplinaarmenetluse regulatsiooni kitsaskohtadele ning tegi ettepanekuid kohtute seaduse täiendamiseks ja parandamiseks. Need probleemid on samuti ära märgitud õiguskantsleri 2002. aasta tegevuse ülevaates.

Siiani on kohtute seadust viiel korral muudetud, kuid kohtunike distsiplinaarmenetluse regulatsioon kehtib seaduse jõustumisest saadik muutmata kujul. Vajab selgitamist, miks on õiguskantsleri ettepanekud jäetud tähelepanuta.

<sup>322</sup> RT I 2002, 64, 390; 2004, 56, 403

## 2. Kohtuniku distsiplinaarmenetlus: ühe ja sama rahalise karistuse kahekordne asendamine

*Asi nr 9-4/279*

(1) Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes kaebas, et maakohtu kohtunik asendas temale mõistetud rahatrahvi kaks korda vabadusekaotusliku karistusega ning et ta oli sunnitud mõlemad asenduskaristused ära kandma.

(2) Pärast avalduse saabumist pöördus õiguskantsler ÕKS § 28 alusel politseiprefektuuri ja vangla poole, et nõuda teavet avalduses esitatud väidete kontrollimiseks. Seejärel tutvus õiguskantsler asjasse puutuvate kohtutoimikutega. Nimetatud menetlustoimingutega tuvastati järgmised asjaolud.

Distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatav kohtunik mõistis avaldajale 22. novembri 1999. a kohtuotsusega KrK § 203 lõike 1 järgi rahatrahvi 50 päevamäära ulatuses (1800 krooni), sest avaldaja oli omandanud ja hoidnud teadvalt kuritegelikult saadud vara.

Avaldaja ei tasunud temale mõistetud rahatrahvi ning maakohtu täitevosakonna täitur esitas kohtule 4. jaanuaril 2001 ettekande, milles palus asendada avaldajale mõistetud rahatrahvi arestiga. 7. veebruaril 2001. a määrusega asendas süüdistatav kohtunik avaldajale mõistetud rahatrahvi 16-päevase arestiga. Kuigi avaldaja oli saanud 21. jaanuaril 2001 kutse ilmuda 7. veebruaril 2001 kohtusse, ei ilmunud ta kohale ning süüdistatav kohtunik vaatas maakohtu täitevosakonna täituri taotluse läbi ainuisikuliselt, avaldaja osavõtuta.

Avaldaja kandis 7. veebruaril 2001 mõistetud asenduskaristust arestimajas ajavahemikus 3. mai 2001 kuni 18. mai 2001. Politseiprefektuur teavitas kohut avaldaja kinnipidamisest ning tema toimetamisest politseiprefektuuri arestimajja faksiga ning 4. mail 2001 kirjaga.

Maakohtu tööpiirkonna kohtutäitur taotles oma 11. juuli 2003. a ettekandes, et kohus otsustaks avaldajale 22. novembril 1999 kohtuotsusega mõistetud rahatrahvi asendamise küsimuse, sest avaldaja ei reageerinud maakohtu tööpiirkonna kohtutäituri kutsetele ning nõuet ei olnud võimalik pöörata avaldaja varale.

Avaldajale anti 9. septembril 2003 üle kutse ilmuda 17. septembril 2003 kohtusse, kuid määratud päeval ta kohtusse ei ilmunud.

1. detsembril 2003 tegi süüdistatav kohtunik määruse avaldaja vahi alla võtmise kohta. Süüdistatav kohtunik viitas määruses Eesti Vabariigi PS S-le 20 ning leidis KrMK S-st 337<sup>4</sup> juhindudes, et avaldaja tuleb kuulutada tagaotsitavaks ja võtta vahi alla.

Politseiametnik pidas avaldaja 9. jaanuaril 2004 kinni ja toimetas vanglasse. Põhja Politseiprefektuur teavitas kohut avaldaja vahi alla võtmisest telefoni teel ning 12. jaanuaril 2004 kirjaga. Vangla teavitas kohut avaldaja saabumisest vangla eelvangistusosakonda 13. jaanuaril 2004 kirjaga.

Kohtuistung avaldajale asenduskaristuse kohaldamise küsimuse läbivaatamiseks algas maakohtus 22. jaanuaril 2004, s.o 15 päeva pärast avaldaja vahistamist, kell 9.45. Istungil viibisid süüdistatav kohtunik, avaldaja, kohtusekretär ja prokurör. Kohtuistung lõppes kell 10.00.

22. jaanuari 2004. a määrusega asendas süüdistatav kohtunik avaldajale 22. novembri 1999. a kohtuotsusega mõistetud rahalise karistuse 16-päevase vangistusega. Karistuse kandmise alguseks loeti määruses avaldaja vahi alla võtmise päev 9. jaanuar 2004. Avaldaja vabastati vanglast 23. jaanuaril 2004.

Õiguskantsler pöördus maakohtu esimehe poole, märkis ära senise menetluse käigus teatavaks saanud

asjaolud ning nõudis KS § 91 lõike 3 alusel teavet juhtunu kohta. Õiguskantsler küsis, millal süüdistatav kohtunik kohtunikuks nimetati ning kas ta on pannud varem toime distsiplinaarsüütegusid. Peale selle palus õiguskantsler maakohtu esimehel kirjeldada süüdistatava kohtuniku kohtunikutöös tähtsust omavaid isikuomadusi ja tema töösse suhtumist ning anda hinnang süüdistatava kohtuniku senisele tööülesannete täitmisele. Õiguskantsler nõudis teavet ka selle kohta, millisel viisil peetakse maakohtus arvestust kohtuotsuste täitmise üle ning kuidas on korraldatud infovahetus kohtutäituritega. Lõpuks palus õiguskantsler maakohtu esimehel nimetada temale teadaolevad asjaolud, mis viisid avaldaja ühe ja sama teo eest kahe karistuse mõistmiseni, samuti põhjused, miks süüdistatav kohtunik andis 1. detsembril 2003 määruse avaldaja vahi alla võtmiseks.

Samas kirjas palus õiguskantsler KS § 91 lõikest 3 lähtudes maakohtu esimehel võtta süüdistatavalt kohtunikult kirjalik seletus asjaolude kohta, mis tingisid avaldajale ühe ja sama teo eest kahe asenduskaristuse määramise, ning selle kohta, millistel põhjustel andis ta 1. detsembril 2003 avaldaja vahi alla võtmise määruse. Koos nõutud teabega ning süüdistatava kohtuniku kirjaliku seletusega palus õiguskantsler maakohtu esimehel edastada Õiguskantsleri Kantseleisse maakohtu asjassepuutuvad toimikud ning koopia süüdistatava kohtuniku teenistuslehest.

Maakohtu esimees ei esitanud oma vastuskirjas kommentaare 1. detsembril 2003 antud vahi alla võtmise määruse kohta.

Avaldajale kahekordse asenduskaristuse kohaldamise võimaliku põhjusena tõstis maakohtu esimees esile 2001. aasta kevadel toimunud kohtutäiturite reformi, mille käigus sai häiritud kohtute ja kohtutäiturite vaheline infovahetus. Kui süüdistatav kohtunik vaatas 7. veebruaril 2001 läbi maakohtu täitevosakonna kohtutäituri taotluse avaldajale asenduskaristuse määramise kohta, oli maakohtu täitevosakond juba likvideeritud. Nimekiri täitmisel olevatest asjadest oli edastatud Justiitsministeeriumile asjade jaotamiseks uutele kohtutäituritele, kes ei olnud aga veel avaldajale asenduskaristuse määramise ajaks tööle asunud. Seejuures märkis maakohtu esimees, et avaldajale asenduskaristuse määramist taotlenud endise maakohtu täitevosakonna kohtutäituri sõnusti jäi täitevõimikusse alati jälg esitatud taotlusest. Lisaks osutab maakohtu esimees analoogsele juhtumile, kus ka temale saabus avaldus, millega kohtutäitur taotles isikule asenduskaristuse kohaldamist, kuigi isik oli juba asenduskaristuse ära kandnud.

Maakohtu esimees osutas ka maakohtu kohtunike suurele töökoormusele juba mitme aasta jooksul. Sellest tulenevalt võib juhtuda, et tööaja kokkuhoiu eesmärgil ei kiirusta kohtunik endastmõistetavaid asjaolusid üle kontrollima. Samuti aitaks maakohtu esimehe sõnusti taolisi juhtumeid vältida kohtutele karistusregistrile juurdepääsu võimaldamine.

Süüdistatav kohtunik asus õiguskantslerile esitatud kirjalikus seletuses 1. detsembri 2003. a avaldaja vahi alla võtmise määruse osas seisukohale, et ka süüdimõistetule laieneb kohtualuse kohta sätestatu ning sellisel olevat kohtupraktika ka välja kujunenud. Avaldaja ei ilmunud 17. septembril 2003 kohtuistungile, kuigi sai vastava kohtukutse kätte. Seega andis süüdistatav kohtunik analoogiat kasutades ning lähtudes põhiseadusest ja kriminaalmenetluse koodeksist avaldaja vahi alla võtmise määruse, kuigi KrMK § 73 räägib vahi alla võtmisest kui kahtlustatavale, süüdistatavale või kohtualusele kohaldatavast tõkendist. Süüdistatav kohtunik leidis, et kuna KrMK § 337<sup>4</sup> lõikest 3 tulenevalt peab vabadusekaotusliku asenduskaristuse kohaldamise küsimuse läbi vaatama süüdimõistetule osavõtul, polnud kohtul muud võimalust peale süüdimõistetule vahi alla võtmise kohaldamise ja tema sunniviisilise kohtuistungile toimetamise, sest süüdimõistetule ise kohtuistungile ei ilmunud.

Kirjalikus seletuses nentis süüdistatav kohtunik, et tehes 22. jaanuaril 2004 rahatrahvi asendamise määruse, ei teadnud ta, et teeb seda teist korda. Kuna ta vaatas 7. veebruaril 2001 kooskõlas toona kehtinud koodeksi redaktsiooniga avaldajale asenduskaristuse kohaldamise küsimuse läbi ainuisikuliselt, siis puudus temal isiklik seos asjaga ning ta ei mäletanud, et oli juba kord avaldajale mõistetud rahatrahvi arestiga asendanud.

Süüdistatav kohtunik seletas, et ei tutvunud 22. jaanuaril 2004 toimunud istungil algse kriminaaltoimikuga, sest avaldaja ega ka prokurör ei nõudnud temalt algse kriminaaltoimikuga tutvumist ning ka KrMK §-s 337<sup>4</sup> sätestatud kohtulahendi täitmisel tekkinud küsimuste läbivaatamise kord seda otseselt ei nõudnud. Süüdistatava kohtuniku arvates ei ole kohtute suure töökoormuse juures mõeldav, et iga kohtuotsuse täitmisega seotud küsimuse läbivaatamisel tutvutakse ka algse kriminaaltoimikuga. Süüdistatava kohtuniku väitel ei selgunud samuti andmete sisestamisel arvutisse, et kohus on avaldajale asenduskaristuse kohaldamise küsimuse juba varem läbi vaadanud.

Kuna avaldaja ei teatanud kohtule mingil viisil, et temale on juba asenduskaristus määratud, leidis süüdistatav kohtunik, et avaldaja ei kasutanud oma õigusi ja kohustusi heauskselt. Süüdistatav kohtunik märgib kirjalikus seletuses samuti, et tal puudus alus arvata, et tegemist võib olla eneserõõnaga, sest arutamisel ei olnud avaldaja süü küsimus.

(3) Selles asjas seisnes põhiküsimus selles, kas süüdistatava kohtuniku käitumine on piisav distsiplinaarsüüdistuse esitamiseks.

(4.1) PS § 20 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. PS § 20 lõikes 2 on öeldud, et vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras, samuti on sätestatud, millistel juhtudel täpsemalt vabadust võtta võib. PS § 20 kaitseb isiku füüsilist vabadust ja isikupuutumust ning kehtestab riigivõimule keelu isikult meelevaldselt vahistamise ja kinnipidamisega vabadust võtta. Isiku vabadus vajab erilist kaitset, sest see on enamiku põhiõiguste teostamise eelduseks ning isikult vabaduse võtmisega piiratakse samal ajal ka tema teisi põhiõigusi. Seetõttu kehtestab PS § 20 lg 2 kõrgetasemelise kaitse isiku vabadusele ning lubab vaid seadusandjal kehtestada alused ja korra PS § 20 lõike 2 punktides 1–6 ammendavalt loetletud eesmärkidel vabaduse võtmiseks.

Riigivõimu teostatakse PS § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu seaduslikkuse nõue seob kõiki riigivõimu teostajaid. Kohus mõistab PS § 146 kohaselt õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Sellest tulenevalt võib kohus isikult vabaduse võtmisel tugineda vaid seaduses sätestatud alustele ning peab vastavale seaduslikule alusele viitama oma lahendis, millega isikult vabadus võetakse. Kohtul ei ole õigust ise kehtestada isikult vabaduse võtmise aluseid ning iga vabaduse võtmine seadusliku aluseta on põhiseadusvastane.

Ka Riigikohus on seda rõhutanud: „[k]ooskõlas PS § 20 lg-s 2 märgituga võib isikult vabaduse võtta eranditult üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Kriminaalmenetluses tõkendina vahi alla võtmise kohaldamisel tuleb „seaduses sätestatud juhtude“ all silmas pidada KrMK § 73 lg-s 1 loetletud vahi alla võtmise aluseid.“<sup>323</sup>

1. detsembri 2003. a määruses tugineb süüdistatav kohtunik avaldaja vahi alla võtmise kohaldamisel PS §-le 20, mille lõike 2 punktid 1 ja 2 lubavad isikult vabaduse võtta süüdimõistva kohtuotsuse või kohtu poolt määratud aresti täitmiseks ning kohtu korralduse täitmata jätmise korral või seadusega sätestatud kohustuse täitmise tagamiseks. Ühelegi seaduses sätestatud vabaduse võtmise alusele süüdistatav kohtunik määruses ei viidanud.

Õiguskantslerile esitatud kirjalikus seletuses märgib süüdistatav kohtunik, et ta lähtus 1. detsembri 2003. a määruse andmisel ja avaldaja vahi alla võtmisel põhiseadusest ja kriminaalmenetluse koodeksist, kasutades seaduse analoogiat. Tõkendina vahi alla võtmist võis KrMK § 73 lõikest 1 tulenevalt kohaldada kriminaalmenetlusest kõrvalehoidmise või uue kuriteo toimepanemise vältimiseks, samuti kohtuotsuse täitmise tagamiseks vaid kahtlustatavale, süüdistatavale ja kohtualusele. Alles 1. juulil 2004 jõustunud KrMS 14. peatüki 4. jao „Kohtulahendi täitmisel tekkivate küsimuste lahendamine“ §-s 429 sätestati ka süüdimõistetute vahi alla võtmiseks seaduslik alus. Süüdimõistetute vahi alla võtmiseks seaduslikku alust tõkendi kohaldamise hetkel kehtinud kriminaalmenetluse koodeksi redaktsioonis

<sup>323</sup> RKKKm 12.04.2001, nr 3-1-1-42-01, RT I 2001, 13, 136.

ei olnud. Analoogia kasutamine kriminaalmenetluses isikult vabaduse võtmiseks rikub riigivõimu tegevuse seaduslikkuse nõuet ning PS § 20 lõiget 2.

Eeltoodust järeldub, et süüdistatav kohtunik lasi 1. detsembri 2003. a määrusega avaldaja vahi alla võtta ilma seadusliku aluseta. Kuna kohus peab oma tegevuses lähtuma seadustest ja põhiseadusest ning saab kohaldada isiku suhtes vahi alla võtmist vaid siis, kui selleks on seaduses sätestatud alus, rikkus süüdistatav kohtunik avaldaja 15 päevaks vahi alla võttes PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud riigivõimu seaduslikkuse nõuet ning vabaduse piiramiseks PS § 20 lõikes 2 sätestatud tingimusi. Õiguskantsler asus seisukohale, et süüdistatav kohtunik täitis oma ametikohustusi mittekohaselt ning pani toime distsiplinaarsüüteo KS § 87 lõike 2 mõttes.

(4.2) PS § 23 lg 3 sätestab, et kedagi ei tohi teist korda kohtu alla anda ega karistada teo eest, milles teda seaduse kohaselt on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks. Samuti ei tohi KarS § 2 lõike 3 kohaselt kedagi sama süüteo eest mitu korda karistada. Kuna süüdistatav kohtunik asendas 7. veebruaril 2001 määrusega avaldajale 22. novembri 1999. a kohtuotsusega mõistetud rahatrahvi arestiga ning avaldaja kandis määratud aresti ära, on süüdistatava kohtuniku 22. jaanuari 2004. a määrus, millega asendatakse seesama rahatrahv teist korda vabadusekaotusliku karistusega, vastuolus PS § 23 lõikega 3 ning KarS § 2 lõikega 3.

Õiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kohaselt kohtuvõimu kohustus ning kohtunik on Eesti kohtuniku eetikakoodeksi punkti 2 kohaselt kohustatud oma töökohustusi hoolikalt täitma. Isikult kriminaalkaristusega vabaduse võtmine on üks intensiivsematest põhiõigusi riivavatest meetmetest, mida seadused kohaldada võimaldavad, ning sellest tulenevalt peab kohtunik vabadusekaotusliku karistuse mõistmisel isiku põhiõiguste ja vabaduste tagamiseks erakorralist hoolikust üles näitama. PS §-s 14 sätestatud põhiõiguste tagamise kohustus nõuab kohtunikult aktiivset tegutsemist ning iga tegematajätmine peab olema õigustatud. Seetõttu, kui kohtunik vaatab läbi taotlust, millega võib kaasneda isikult vabaduse võtmine, peab ta eriti hoolikalt välja selgitama kõik asja õigeks lahendamiseks tähtsust omavad asjaolud.

Kuigi süüdistatav kohtunik seletas, et temale ei olnud teada, kas avaldajale on juba kord asenduskaristus määratud, nähtub tema kirjalikust seletusest, et ta ei pidanud vajalikuks kontrollida fakte ning tutvuda algse kriminaaltoimikuga. Algne kriminaaltoimik sisaldas ka 7. veebruaril 2001. a määrust, millega süüdistatav kohtunik asendas esimest korda avaldajale 22. novembril 1999 mõistetud rahatrahvi arestiga. Toimikuga tutvudes oleks ilmsiks tulnud, et avaldajale mõistetud rahatrahv on juba asendatud vabadusekaotusliku karistusega.

Avaldajale kahekordse asenduskaristuse kohaldamise tingis asjaolu, et süüdistatav kohtunik ei pidanud vajalikuks maakohtu tööpiirkonna kohtutäituri taotluse asjaolusid kontrollida, kuigi ta ei olnud nendest teadlik. Süüdistatav kohtunik täitis seega oma ametikohustusi hooletult.

Õiguskantsler leidis, et maakohtu esimehe kirjas ning süüdistatava kohtuniku kirjalikus seletuses esitatud ei õigusta süüdistatava kohtuniku hooletut tegevust. 2001. aasta kevadel toimunud kohtutäiturite reform ja avaldajale kahekordse asenduskaristuse kohaldamine ei ole otseses põhjuslikus seoses. Kohtutäiturite reformiga kaasnenud kohtute ja kohtutäiturite vahelise suhtlemise häirimine võis olla kohtutäituri eksimuse põhjuseks, mistõttu saatis ta maakohtusse taotluse kohaldada avaldajale asenduskaristus, kuid süüdistatava kohtuniku eksimuse põhjuseks saab lugeda vaid asjaolu, et ta ei kontrollinud kohtutäituri taotlusega seotud fakte. Kohtutäituri reformiga ei kaasnenud olulisi muudatusi kohtuniku töös, millel oleks antud juhul tähtsust. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et avaldus, millega taotleti avaldajale teist korda asenduskaristuse kohaldamist, oleks võinud saabuda maakohtusse ka mõnest muust asjaolust põhjustatud kohtutäituri eksimuse (nt tema asjaajamise korrastamatuse) tõttu. Pigem oleks kohtutäituri reformiga kaasnenud raskuste teadmine ja ka varasemad juhtumid, kus kohtutäituriid on saatnud teist korda avalduse asenduskaristuse kohaldamiseks, pidanud tingima kohtuniku kriitilisema ja tähelepanelikuma suhtumise kohtutäiturite sellelaadsetesse taotlustesse.



Samuti ei saa olla suur töökoormus vabanduseks nii olulisele kohtuniku eksimusele nagu kahekordne karistuse kohaldamine ühe ja sama teo eest ning sellest tingitud alusetu vabaduse võtmine.

Tähelepanu vajab ka asjaolu, et avaldaja oli 22. jaanuaril 2004 toimunud kohtuistungil ajaks 15 päeva vahi all viibinud ning seega asenduskaristuse tegelikult juba ära kandud, ilma et tal oleks olnud võimalust kohtunikule esitada vastuväiteid tema karistuse asendamise kohta.

Eeltoodust nähtub, et süüdistatav kohtunik jättis hooletusest kohtutäituri taotlusega seotud faktid kontrollimata ning asendas 22. jaanuari 2004. a määrusega avaldajale mõistetud rahatrahvi teist korda arestiga, mis on vastuolus PS § 23 lõikega 3. Õiguskantsler asus seisukohale, et süüdistatav kohtunik täitis oma ametikohustusi mittekohaselt ning pani toime distsiplinaarsüüteo KS § 87 lõike 2 mõttes.

(5) KS § 91 lõike 2 järgi on õiguskantsleril distsiplinaarmenetluse algatamise õigus kõigi kohtunike suhtes. Tuvastatud asjaolude põhjal algatas õiguskantsler KS § 91 lõikest 1 lähtudes distsiplinaarmenetluse süüdistatava kohtuniku suhtes ning edastas distsiplinaarsüüdistuse Riigikohtu juures asuvalle distsiplinaarkolleeegiumile.

Distsiplinaarkolleeegium mõistis süüdistatava kohtuniku süüdi distsiplinaarsüüteo toimepanemises ja määras talle distsiplinaarkaristuseks noomituse.

Õiguskantsler tegi samuti justiitsministrile ettepaneku viia läbi maakohtu tööpiirkonna kohtutäituri tegevuse erakorraline kontroll ning teha kindlaks põhjused, miks kohtutäitur taotles kohtult oma 11. juuli 2003. a ettekandes avaldajale 22. novembril 1999 mõistetud rahatrahvi vangistusega asendamise küsimuse läbivaatamist, kuigi nimetatud rahatrahv oli juba 7. veebruaril 2001 asendatud arestiga ning määratud asenduskaristus ära kantud.

Justiitsministri vastuse kohaselt küsis Justiitsministeeriumi vabakutsete ja õigusregistrite talitus selgitusi õiguskantsleri kirjas märgitud asjaolude kohta maakohtu tööpiirkonna kohtutäiturilt. Kohtutäitur avas avaldaja kohta täitevtoimiku 4. aprillil 2001; tema sõnul ei edastanud kohus teadet avaldaja karistuse asendamise kohta ning sellekohane info puudus talle maakohtu poolt üle antud täitetoimikus. Justiitsminister ei pidanud vajalikuks algatada distsiplinaarmenetlust maakohtu tööpiirkonna kohtutäituri suhtes, sest kohtutäitur ei olnud teadlik 2001. aastal toimunud karistuse asendamisest ning avaldaja ei olnud ise täitetoimiku avamise järel varasema karistuse asendamisest teada andnud.

Lisaks pöördus õiguskantsler Riigiprokuratuuri poole ettepanekuga kontrollida, kas 22. jaanuaril 2004 kohtuistungil osalenud prokuröri tegevuses ilmnemise distsiplinaarsüüteo tunnused. Õiguskantsler palus ka Riigiprokuratuuri arvamust, millised võimalused näeb Riigiprokuratuuri hinnangul ette kehtiv õiguskord süüdistatava kohtuniku 22. jaanuari 2004. a määruse hilisemaks muutmiseks või tühistamiseks ning millised võimalused oleksid avaldajal saada alusetu vabaduse võtmise eest riigilt hüvitist.

Riigi peaprokurör ei pidanud vajalikuks algatada prokuröri suhtes distsiplinaarmenetlust, sest 22. jaanuari 2004. a istungil ei olnud prokuröri käsutuses andmeid, et avaldaja on asenduskaristuse juba ära kandnud, ning prokuröril puudus võimalus selliste andmete hankimiseks. Süüdistatava kohtuniku 22. jaanuari 2004. a määruse tühistamiseks koostas Riigiprokuratuur teistmisavalduse. Riigikohus rahuldab teistmisavalduse ning tühistas nimetatud määruse. Seega avanes avaldajal võimalus saada hüvitist riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse<sup>324</sup> § 1 lõike 1 punkti 7 alusel.

<sup>324</sup> RT I 1997, 48, 775; 2004, 46, 329.

## XVII ÕIGUSKANTSLERI TEGEVUS VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTTE RAKENDAMISEL

Õiguskantsleri seaduse 4. peatüki 4. jagu reguleerib õiguskantsleri tegevust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel. Need sätted lisati õiguskantsleri seaduse muutmise seadusega, mis jõustus 1. jaanuaril 2004.

ÕKS § 35<sup>16</sup> kohaselt täidab õiguskantsler võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks järgmisi ülesandeid:

- 1) analüüsib, kuidas mõjutab õigusaktide kohaldamine ühiskonnaliikmete seisundit;
- 2) teavitab Riigikogu, Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ja organeid ning teisi asjast huvitatud isikuid ja avalikkust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisest;
- 3) teeb Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele ja organitele ning tööandjatele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks;
- 4) võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise huvides arendab koostööd, mida üksikisikud ning juriidilised isikud ja asutused teevad riigisisel ja rahvusvahelisel tasandil;
- 5) koostöös teiste isikutega edendab võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse põhimõtet.

PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Teise lause kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Kuna PS § 12 lg 1 sätestab lisaks loetletud alustel diskrimineerimise keelule ka üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab kõik eluvaldkonnad, on üldise võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine sageli üks isiku kaebuses sisalduvaid lisaargumente. See küsimus võib tõusetada nii normikontrolli, *ombudsman*'i menetluse kui ka lepitusmenetluse raames väga erinevate asjaolude põhjal. Seetõttu ei ole võimalik esitada eraldi statistikat selle kohta, kui paljudes avaldustes võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist on käsitletud.

PS § 12 lõike 1 teises lauses nimetatud diskrimineerimiskeelu rikkumise kohta laekub kaebusi harvem. 2004. aasta menetlustes tõusetus see küsimus näiteks erivajadustega laste haridusõiguse tagatuse ning kaadrikaitseväelaste ööajal toimkondadesse määramisel seadusest tulenevatel juhtudel vaid emade käest nõusoleku küsimisega seoses. Samuti kontrollis õiguskantsler kaitseväge distsiplinaarseaduse<sup>325</sup> sätete, mille kohaselt ei saa teatud distsiplinaar karistusi kohaldada naissoost kaitseväelaste suhtes, põhiseaduspärasust.

Kaitseväge distsiplinaarseaduse § 21 lg 3 ja § 23 lg 3 sätestavad, et distsiplinaarkinnipidamist ning distsiplinaararesti ei kohaldata naissoost kaitseväelaste suhtes. Õiguskantsler pöördus nimetatud vaheteo põhiseaduslikkuse hindamiseks kaitseministri poole, et selgitada, missugustest kaalutlustest on nimetatud vahetegu nais- ja meessoost kaitseväelaste suhtes kohaldatavate distsiplinaar karistuste kehtestamisel lähtunud. Minister nõustus, et selline vahetegu on põhjendamatult ning teavitas õiguskantslerit Vabariigi Valitsuse kaudu esitatavast kaitseväge distsiplinaarseaduse muutmise seaduse eelnõust, millega plaanitakse distsiplinaar meetmete osas soost tingitud erinev kohtlemine lõpetada.

Õiguskantsler algatas 2004. aastal eraõiguslike isikute vahelises diskrimineerimisvaidluses lepitusmenetluse ühel korral. See taotlus puudutas isiku erinevat kohtlemist kodakondsuse alusel. Nagu ülevaate sissejuhatuses lepitusmenetlust kirjeldavas osas märgitud, on lepitusmenetlus vabatahtlik ning kuna vastustaja keeldus lepitusmenetluses osalemast, see katkestati ning seisukohta diskrimineerimise asetleidmise suhtes ei kujundatud.

2004. aastal pandi Õiguskantsleri Kantseleis ka enam rõhku õiguskantsleri uute pädevuste

<sup>325</sup> RT I 1997, 95/96, 1575; 1999, 31, 425.

tutvustamisele ning võrdse kohtlemise küsimuses kantslei teenistujate kompetentsuse suurendamisele.

Näiteks toimus 2004. aasta märtsis Õiguskantsleri Kantsleis mittetulundusühenduste ümarlaud. Ümarlauda olid kutsutud naisühenduste, puuetega inimeste, seksuaalvähemuste ning vähemusrahvuste ühenduste esindajad. Ümarlaua eesmärk oli tutvustada õiguskantsleri pädevust, iseäranis 2004. aastast lisandunud uut pädevust diskrimineerimisvaidluste lahendamise näol, ning vahetada teavet praktikas esile kerkinud probleemide kohta. Õiguskantsler on oma praktikas läbivalt tähtsustanud koostööd mittetulundusühendustega, sest inimesed pöörduvad sageli esmajärjekorras vastava küsimusteringiga tegeleva mittetulundusühenduse poole. Seetõttu on ka oluline, et need ühendused oskaksid inimest nõustada muuhulgas selles osas, kelle poole oma kaebusega pöörduda. Kuna suur osa küsimusi paratamatult ei jõua menetlusse, on sellised ümarlauad olulised ka praktikas ette tulnud küsimuste osas informatsiooni vahetamiseks. Saadud info tulemusena võib õiguskantsler vastavat valdkonda oma edasise tegevuse käigus tähelepanelikumalt jälgida või viia läbi omaalgatuslik menetlus õigusakti põhiseaduspärasuse hindamiseks.

Õiguskantsleri ametkonna suutlikkuse suurendamiseks diskrimineerimisvaidluste lahendamisel osales Õiguskantsleri Kantslei 2004. aastal koostööprojektis Põhja-Iirimaa võrdõiguslikkuse komisjoniga. Selle raames viidi läbi Euroopa Liidu võrdõiguslikkuse ning mittediskrimineerimise õiguse koolitus, Õiguskantsleri Kantslei ametnikud tutvusid Põhja-Iiri ja Iirimaa võrdõiguslikkuse küsimusega tegelevate institutsioonide tööga ning külastasid vastavaid Euroopa Liidu institutsioone ja selles valdkonnas aktiivseid rahvusvahelisi mittetulundusühinguid.

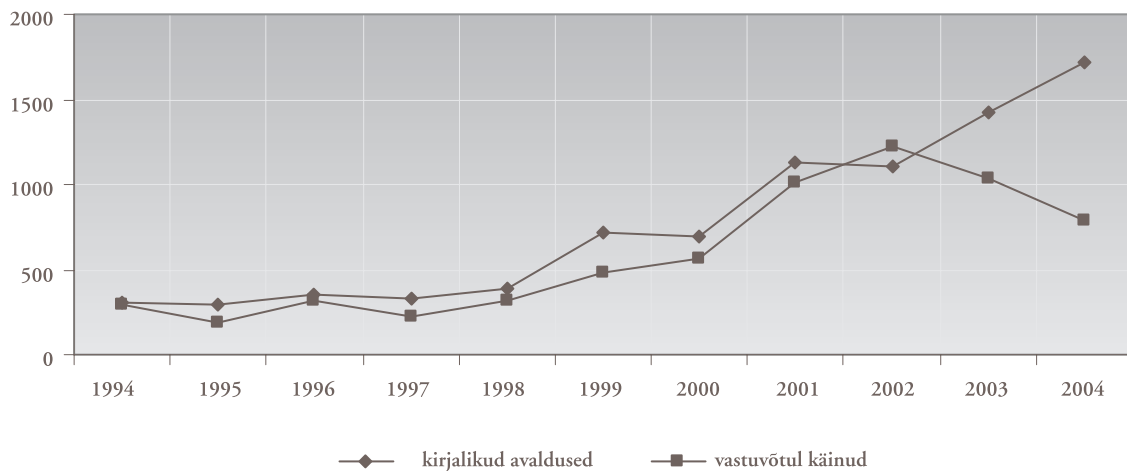
2004. aasta lõpus ühines Õiguskantsleri Kantslei ka Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammi raames algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustikuga. Selle eesmärk on parandada võrdõiguslikkust edendavate asutuste vahelist teabevahetust, toetada liikmesriikide ja Euroopa Liidu vastavate institutsioonide koostööd ning ühtlustada Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise ja rakendamise praktikat eri liikmesriikides.

## XVIII MENETLUSSTATISTIKA

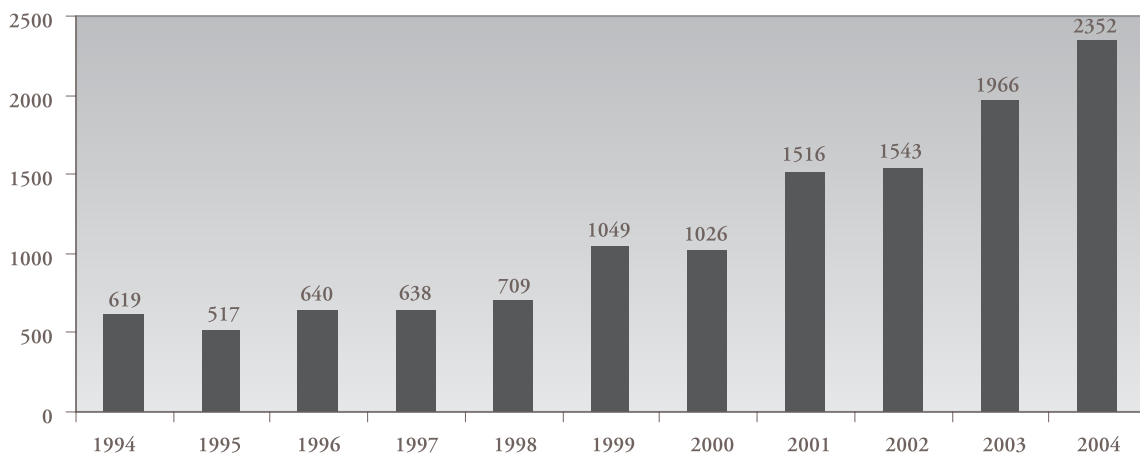
### 1. Õiguskantsleri tegevus isikute avalduste lahendamisel

2004. aastal sai õiguskantsler füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt 2352 avaldust, s.o 19,6% rohkem kui 2003. aastal. Füüsilistelt isikutelt laekus 1717 ja juriidilistelt isikutelt 635 avaldust. Vastuvõtul käis 753 isikut. Kõige rohkem avaldusi saabus Harju maakonnast (713 avaldust), palju oli avaldusi ka Tartu maakonnast (296 avaldust), Pärnu maakonnast (114 avaldust) ja Ida-Viru maakonnast 105 (avaldust). Kõige vähem avaldusi sai õiguskantsler Hiiu maakonnast (üks avaldus). Seitsmest välisriigist saabus 16 avaldust ja elektronpostiga 257 avaldust.

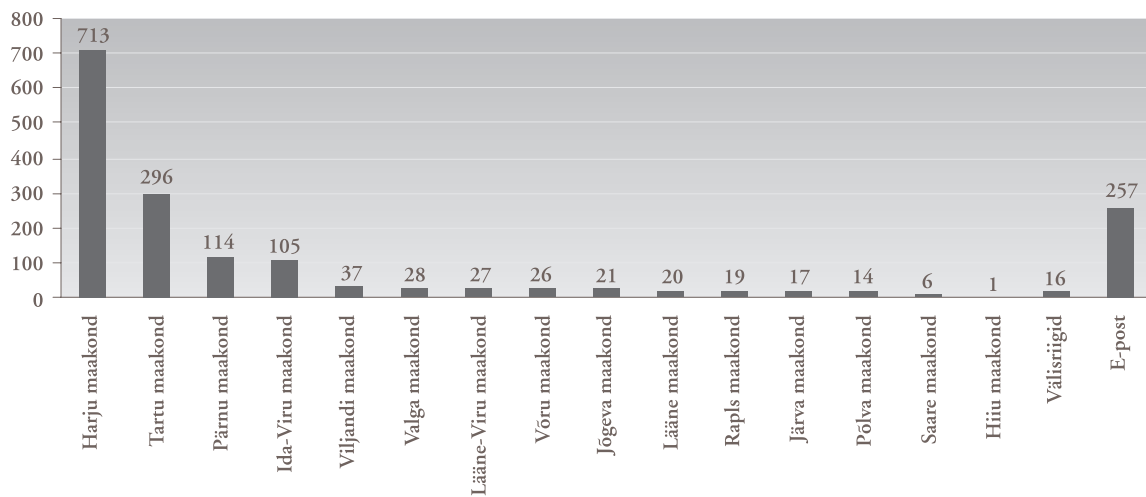
*Joonis 1. Füüsiliste isikute kirjalikud avaldused ja vastuvõtt aastatel 1994–2004*



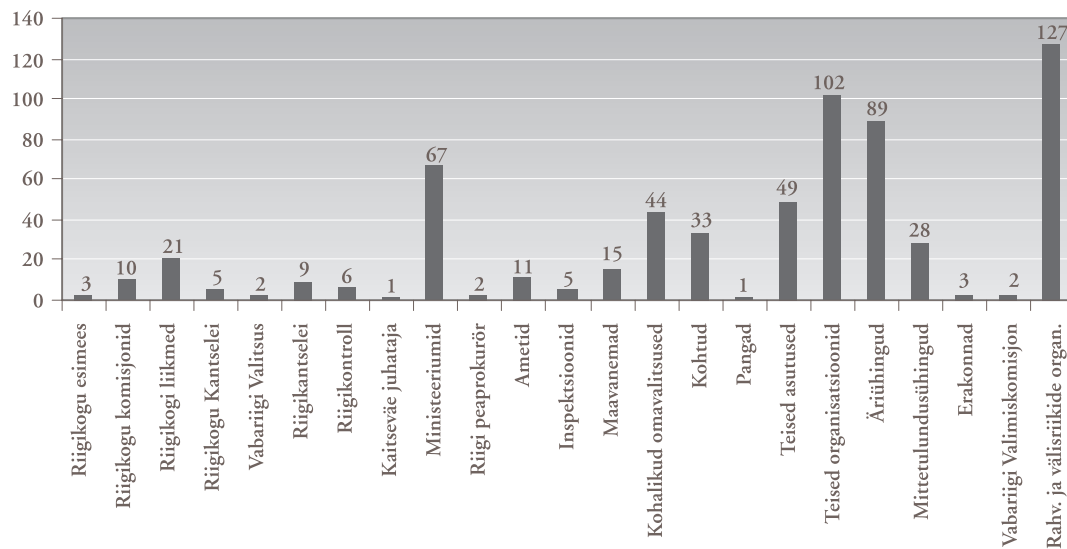
*Joonis 2. Õiguskantslerile esitatud avaldused aastatel 1994–2004*



Joonis 3. Füüsiliste isikute avalduste laekumine haldusüksustest 2004. aastal



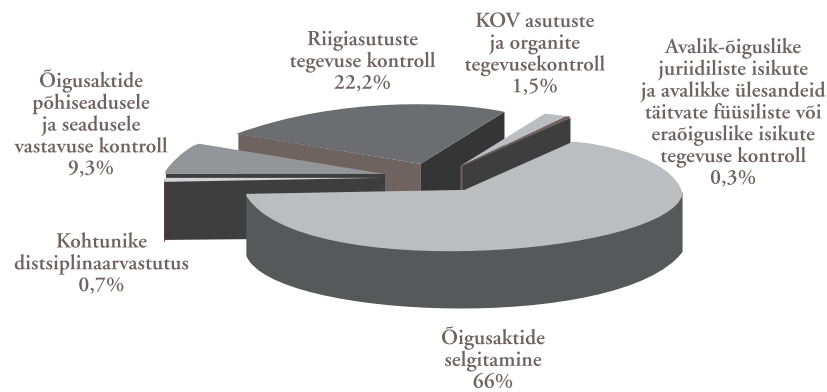
Joonis 4. Juriidilistelt isikutelt laekunud avaldused 2004. aastal



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

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

Joonis 5. Õiguskantslerile 2004. aastal esitatud avaldused

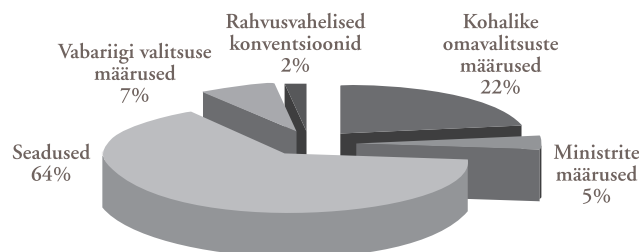


## 2. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine

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

- rahvusvaheliste konventsioonide põhiseadusele vastavuse kontrollimist (4 avaldust);
- seaduste põhiseadusele vastavuse kontrollimist (140 avaldust; sh liiklusseadus (10), ravikindlustuse seadus (7), maareformi seadus (7), karistusseadustik (5), väärtemenetluse seadustik (5), üleliigse laovaratu tasu seadus (5), riikliku pensionikindlustuse seadus (5));
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist (15 avaldust);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist (10 avaldust);
- kohalike omavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimist (49 avaldust).

Joonis 6. Avalduste jagunemine õigustloovate aktide lõikes



## 3. Riigiasutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

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

Seega riigiasutuste tegevuse seadusele vastavuse kontrollimiseks õiguskantslerile esitatud 523 avaldusest:

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

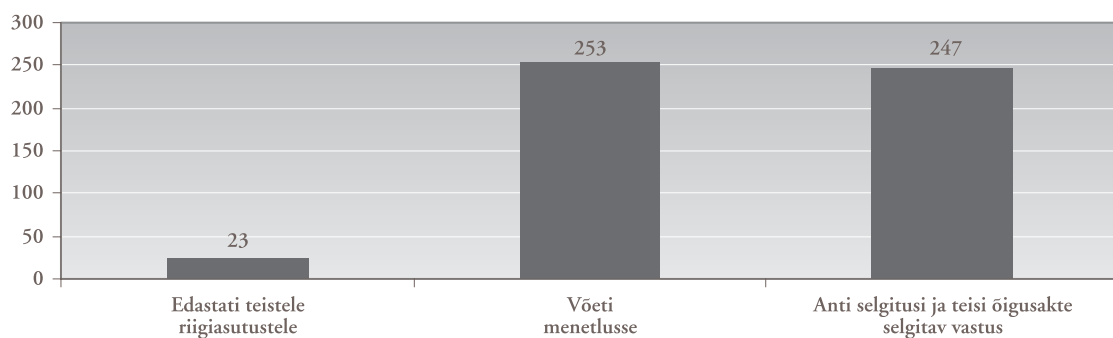


Eeltoodud andmeid iseloomustab järgmine tabel:

Riigiasutus	Saabunud avaldusi	Edastatud teistele asutustele	Antud selgitav vastus	Võetud menetlusse	Tuvastatud seaduse-rikkumisi
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala</b>	<b>348</b>	<b>8</b>	<b>213</b>	<b>127</b>	<b>38</b>
Justiitsministeerium	9	-	-	9	-
Prokuratuur	7	3	3	1	-
Vanglate administratsioonid	331	5	210	116	37
Viljandi Maakohtu administratsioon	1	-	-	1	1
<b>Siseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>95</b>	<b>7</b>	<b>30</b>	<b>58</b>	<b>17</b>
Siseministeerium	5	-	-	5	1
Kodakondsus- ja Migratsiooniamet	15	-	2	13	1
Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Väljasaatmiskeskus	7	-	-	7	-
Politseiamet	3	-	-	3	-
Kaitsepolitseiamet	2	-	1	1	1
Politseiasutused	54	7	25	22	14
Piirivalveamet	6	-	2	4	-
Piirivalveameti Kagu Piirivalvepiirkond	1	-	-	1	-
Piirivalveameti Põhja Piirivalvepiirkond	1	-	-	1	-
Pärnumaa Päästeteenistus	1	-	-	1	-
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>6</b>
Sotsiaalministeerium	1	1	-	-	-
Sotsiaalkindlustusamet	1	-	1	-	-
Tartu Pensioniamet	7	1	1	5	3
Pärnu Pensioniamet	2	-	-	2	1
Tallinna Pensioniamet	5	-	-	5	1
Virumaa Pensioniamet	1	-	-	1	1
Tööhõiveamet	1	-	-	1	-
Võrumaa Tööinspeksioon	1	-	-	1	-
Eesti Haigekassa	2	-	-	2	-
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>1</b>
Keskkonnaministeerium	12	-	-	12	-
Maa-amet	6	-	1	5	1
Keskkonnainspeksioon	2	1	-	1	-
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>1</b>
Rahandusministeerium	3	-	-	3	1
Maksu- ja Tolliamet	6	2	1	3	-
Lõuna Maksukeskus	1	-	-	1	-
Finantsinspeksioon	1	-	-	1	-
<b>Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>6</b>	-	-	<b>6</b>	<b>3</b>

Keeleinspeksioon	1	-	-	1	1
Keeleinspeksiooni Ida-Virumaa järelevalvetalitus	1	-	-	1	-
Haridus- ja Teadusministeeriumi Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus	1	-	-	1	-
Tartu Ülikool	1	-	-	1	-
Võru Kutsehariduskeskus	1	-	-	1	1
Tallinna Tehnika Gümnaasium	1	-	-	1	1
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	-	<b>5</b>	<b>1</b>
Sideamet	2	-	-	2	-
Patendiamet	1	-	-	1	-
Tehnilise Järelevalve Inspeksioon	1	1	-	-	-
Eesti Riiklik Autoregistrikeskus	2	-	-	2	1
<b>Kaitseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>3</b>	-	-	<b>3</b>	-
Kaitseministeerium	1	-	-	1	-
Kaitsejõudude Peastaap	1	-	-	1	-
Rahuoperatsioonide Keskus	1	-	-	1	-
<b>Välisministeeriumi valitsemisala</b>	<b>2</b>	-	-	<b>2</b>	<b>1</b>
Eesti Londoni Saatkond	1	-	-	1	-
Peterburi Peakonsulaadi Pihkva Kantselei	1	-	-	1	1
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	-	-	-
Riiklik Vene Draamateater	1	1	-	-	-
<b>Muud:</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	-	<b>9</b>	<b>1</b>
Riigikantselei	1	1	-	-	-
Harju maavanem	3	-	-	3	-
Ida-Viru maavanem	3	-	-	3	1
Saare maavanem	1	-	-	1	-
Valga maavanem	1	-	-	1	-
Võru maavanem	1	-	-	1	-
<b>KOKKU:</b>	<b>523</b>	<b>23</b>	<b>247</b>	<b>253</b>	<b>69</b>

Joonis 7. Riigiasutuste tegevuse peale esitatud avaldused



#### 4. Kohaliku omavalitsuse asutuste või organite tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

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

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

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

#### 6. Kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse algatamine

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

#### 7. Õiguskantsleri omaalgatus

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

Omal algatusel esitas õiguskantsler 2004. aastal arvamusi õigusaktide eelnõude kohta, analüüsis Vabariigi Valitsuse materjalide erinevaid päevakorrapunkte, tegi kontrollkäike, teostas omal algatusel järelevalvet nii normikontrolli kui ka *ombudsman*'i funktsiooni osas ning koostas analüüse problemaatilistele õigusvaldkondade kohta.

Et pöörata tähelepanu nende isikute muredele, kes ise ei suuda piisavalt oma õiguste eest seista või kelle vabadus on piiratud, viisid õiguskantsler ja tema nõunikud 2004. aastal läbi 11 kontrollkäiku erinevatesse asutustesse.

Vabariigi Valitsuse istungi materjale vaadati 2004. aasta jooksul läbi 94 päevakorra punkti osas. Ettepanekuid esitati 48 juhul.

Õigusaktide eelnõude kohta anti arvamusi 25 korral. Omaalgatuslike valdkonnaanalüüside raames koostati 21 analüüsi ja uuringut.

Omal algatusel teostatud järelevalve tulemusena normikontrolli ja *ombudsman*'i funktsiooni osas kerkis esile 13 olulisemat kaasust, kus õiguskantsler astus samme inimese õiguste kaitseks või põhiseadusliku korra tagamiseks.

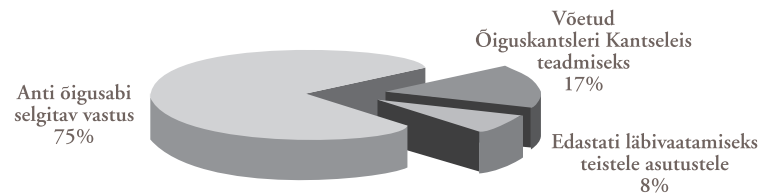
Lisaks eelnevale jälgiti üldiselt õigusloomes toimuvat, lähtudes õiguskantsleri jaoks prioriteetsetest valdkondadest, korraldati erinevaid ümarlaudu, seminare ning suurema projektina 2004. aasta kevadel konverents teemal „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“.

## 8. Õigusaktide selgitamine

Seaduste ja teiste õigusaktide selgitust ning konsultatsiooni juriidiliste probleemide lahendamiseks sooviti 1553 avalduses, mis moodustas 66,0% avalduste üldarvust, ja millest:

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

Joonis 8. Õigusaktide selgitamiseks esitatud avalduste vastused



## 9. Isikute vastuvõtt

2004. aastal käis Õiguskantsleri Kantsleis ja nõunike vastuvõttudel maakondades 753 isikut. Isikute vastuvõtt toimus peale Õiguskantsleri Kantslei veel maakondlikes esindustes Tartus, Jõhvis, Narvas, Pärnus ja Sillamäel. Lisaks võtsid õiguskantsleri nõunikud isikuid vastu ka teenistuslähetustel maavalitsustes ning linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt teavitati massiteabevahendites.

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

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

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

## 10. Kokkuvõte

Õiguskantslerile 2004. aastal saanud avalduste arv – 2352 – on eelnevate aastatega võrreldes (2003. a – 1966, 2002. a – 1543, 2001. a – 1516) tunduvalt suurenenud.

Eelnevate aastatega võrreldes on rohkem esitatud avaldusi riigiasutuste tegevuse kontrollimiseks – 523 avaldust (2003. a – 437, 2002. a – 310). Kõige enam on suurenenud kinnipeetavate poolt esitatud avalduste arv – 331 avaldust (2003. a – 243, 2002. a – 76). Samuti on avalduste arv kasvanud õigusaktide ja õiguslike probleemide selgitamise osas – 1553 avaldust (2003. a – 1316, 2002. a – 1010).

Oluline osa õiguskantslerile saadetud avaldustest puudutab õigusaktide ja õiguslike probleemide selgitamist – 1553 avaldust ehk 66,0% avalduste üldarvust. Need avaldused aga ei kuulu otseselt õiguskantsleri pädevusse. Arvukamalt oli avaldusi järgmistes küsimustes: kohtuotsused – 117, omandireform – 73, pension – 62, haridus – 59, kohtumenetlus – 58, sotsiaalhoolekanne – 37 jm.

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimise kohta esitatud avalduste arv (218) on eelmiste aastatega võrreldes jäänud enam-vähem samale tasemele (2003. a – 202, 2002. a – 220, 2001. a – 227).

Vastuvõtul käinud isikute arv (753) on eelnevate aastatega võrreldes vähenenud (2003. a – 1032, 2002. a – 1228).



### 3. OSA.

## ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS





## I ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantslei (edaspidi kantslei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantslei juht on õiguskantsler. Kantslei kulud kaetakse riigieelarvest.

Alates 1. jaanuarist 2004 asub õiguskantsler uutes ametiruumides Tallinnas Kohtu tn 8. Hoone projekteeris Tallinna linnaarhitekt Carl Ludwig Engel ning see valmis 1814. aastal. Hoone kuulus algselt Mõdriku ja Rägavere mõisa omanikule Reinhold August von Kaulbarsile. Alates 1850. aastast olid hoonel erinevad omanikud. 1920. aastatest alates paiknesid Kohtu 8 ruumides mitmesugused ministeeriumid, neist kõige kauem Rahandusministeerium.

Hoone on kujundatud ampiirstiilis. Fassaadi frontoonil on ladinakeelne deviis „Esivanemate heade soovide ja soosinguga“. Tähelepanuväärne on stukkdekoor ja Pika jala kohale jääv tagafassaad, kus on kuue joonia sambaga portikus. Hoones on säilinud üks kunstipärane marmorkamin, stiilset stukkdekoori ja ampiiruksi.

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

### 1. Sümbolika

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



ÕIGUSKANTSLER



ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

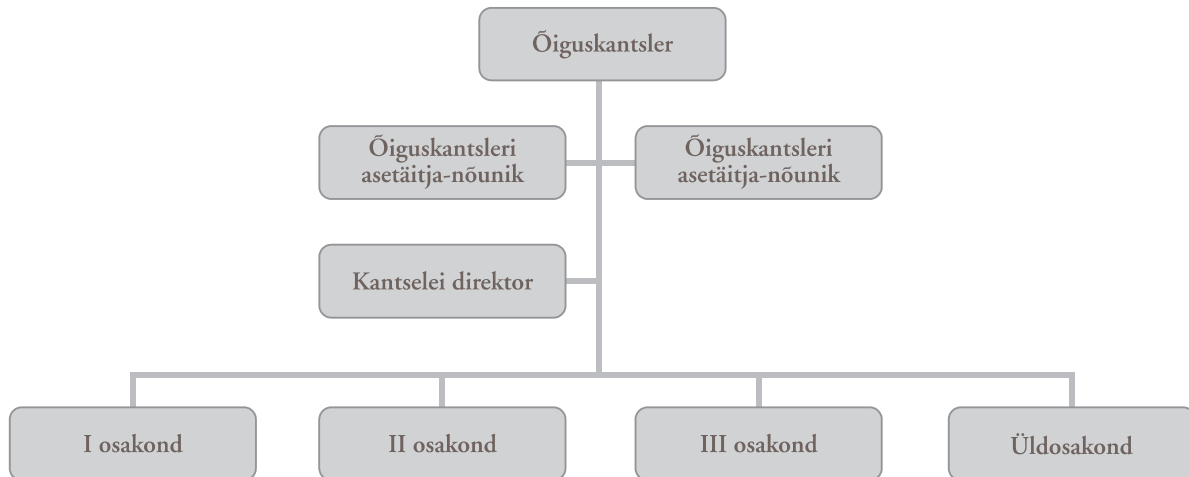
### 2. Struktuur ja koosseis

Kantslei struktuuri moodustavad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitja-nõunikku, kantslei direktor ning neli osakonda. Kantslei direktor juhib kantslei arendus- ja organisatoorseid töid ning üldosakonda. Lisaks üldosakonnale on loodud kolm põhitegevuse osakonda, mille pädevuse jaotuse aluseks on ministeeriumide haldusalad.

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 ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

Kolmanda osakonna tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.



Kantselei koosseisu kuulus seisuga 31. detsember 2004 kokku 48 ametikohta, millest täidetud oli 41. Põhifunktsiooni täitis kokku 28 ja tugifunktsiooni 13 ametnikku.

### 3. Eelarve

Kantselei tegevuskulud kaetakse riigieelarve seaduse<sup>326</sup> alusel riigieelarvest.

2004. aasta riigieelarve seadusega määrati kantseleile tegevuskuludeks kokku 18,66 miljonit krooni, millest 1,07 miljonit krooni välisabi vahendite arvelt.

Töötajate õppelaenude kustutamiseks vastavalt haridusseadusele kulus kokku 346 000 krooni. Nimetatud summa eraldati kantseleile täiendavalt Rahandusministeeriumi vahenditest.

Eelarve täitmise aruandes esitatud andmed lähtuvad kassapõhise arvestuse printsiibist, erinevalt tulemiaruandest, mis on koostatud tekkepõhise arvestuse tulemusena.

<sup>326</sup> RT I 1999, 55, 584; 2004, 22, 148.

Tabel 1. Kantselei bilans seisuga 31. detsember 2004

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

### 3.1. Tulemiaruanne

Kantselei 2004. aasta tegevustulud, mis saadi toetustena, olid kokku 366 000 krooni ning tegevuskulud 17,96 miljonit krooni. Finantskuludena on kajastatud vara kasutusliisinguga kaasnevad intressikulud ja kahjum valuutakursi muutusest. Tulemiaruanandes puudub võrdlus 2003. aastaga, sest 2004. aastal mindi üle uutele arvestuspõhimõtetele ning kahe aasta andmed ei ole seetõttu võrreldavad.

Tabel 2. Kantselei tulemiaruanne seisuga 31. detsember 2004

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

### 3.2. Tegevuskulud

Kantselei suurimaks kuluartikliks on kantselei teenistujate töötasu ning sellelt arvestatavad seadusest tulenevad kohustuslikud maksud. Need kokku moodustasid ligikaudu 65% 2004. aasta tegevuskuludest.

Teenistujate palga osadeks on ametipalk, avaliku teenistuse seadusest tulenev lisatasu teenistusaastate, akadeemilise kraadi, keeleoskuse ja riigisaladusega töö eest, lisatasu tulemusliku töö eest ning kantselei palgajuhendi alusel makstav preemia ja toetus.

Majanduskulude hulgas kajastuvad bürookulud, ametkonna ruumide rendi ja hooldusega seotud kulud, transpordikulud, IT hooldus- ja arendustööd, inventarikulud ning muud kantselei majandamise ja esindamisega seotud kulud.

Alates 1. jaanuarist 2004 rendib õiguskantsler Riigi Kinnisvara AS-lt 50. aastaks ametiruumi aadressil Kohtu tn 8. Kodanike vastuvõtuks renditakse lisaks ruume Tartu Ringkonnakohtult ja Riigikantseleilt Jõhvis. Rendisumma aastas kokku on koos käibemaksuga üle 2,1 miljoni krooni ja moodustab ligikaudu 36% asutuse aastasest majandamiskulust.

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

Välis- ja siselähetuseks kulutati 2004. aastal kokku 316 000 krooni ning koolituskuludeks 198 000 krooni. Kantselei aastane koolitusvajadus ning välislähetused määratakse kindlaks koolitus- ja välissuhtlusplaanides, mis kinnitatakse eelarveaasta alguseks.

2004. aasta jaanuarist maini sai programmi *Phare Twinning Light* raames teoks viiekuuline koostööprojekt Ühendkuningriigiga „Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine“ (EE03/IB/TWP/JHA/03). Projekti eelarveline maht oli kokku 1,79 miljonit krooni, millest Eesti-poolne kaasfinantseerimine moodustas 0,72 miljonit krooni. Ettenähtud eelarvest kulutati kokku 1,32 miljonit krooni, sh kaasfinantseerimine 0,43 miljonit krooni.

Välisabi saadi ka Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondilt (*Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V.*) õiguskantsleri teaduskonverentsi „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“ korraldamiseks.

Seoses Rahvusvahelise *Ombudsman*'i Instituudi liikmelisusega maksis kantselei vastavat liikmemaksu summas 9000 krooni.

Tabel 3. Kantselei eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne seisuga 31. detsember 2004

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

## II ARENDUSTEGEVUS

### 1. Arengukava aastateks 2003–2007

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

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

Õiguskantsleri missioon on järgmine.

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

Õiguskantsleri visioon on järgmine.

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

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

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

### 2. Põhiväärtused ja eetikakoodeks

Põhiväärtuste sõnastamine oli loomulik osa 2003.–2007. aasta missiooni, visiooni ja tegevuskava väljatöötamisel. Põhiväärtuste kujundamisel ja mõtestamisel oli avaliku teenistuse eetikakoodeksil oluline roll ning kantselei põhiväärtused toetuvad suures osas eetikakoodeksi põhimõtetele. Põhiväärtuste mõtestamise vajadus tulenes soovist liita kantselei ametnikkond ühtseks meeskonnaks, määrata kindlaks eesmärgid, mida soovitakse saavutada, ning selgitada välja põhimõtted ja väärtused, millest tööalases käitumises ja otsuste tegemisel lähtutakse.

Kantselei põhiväärtused on lahti mõtestatud järgmiselt:

- professionaalsus – kõrgel tasemel ametioskused ja erialateadmised, kestev enesetäiendamine ja teaduslik tegevus, vastutus- ja kohusetundlik tulemusele suunatud töösuhutumine ning teadlik ametitunnetus;



- pühendumus – töö kõrge väärtustamine, lojaalsus, missioonitunne ja sellest tulenev algatus ning eetiline ja ametile kohane käitumine nii töö kui ka väljaspool tööaega;
- pluralism – soosiv suhtumine seisukohtade mitmekesisusse, uuenduslikkus ja pidev otsimine ning arutelud ühise seisukoha kujundamiseks.

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

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

Kantselei eetikakoodeks sisaldab järgmisi põhimõtteid.

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

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

### 3. Personaliarendus

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

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

#### 3.1. Täiendusõpe

Kantselei ametnike täiendusõppe aluseks on iga-aastased koolitusprioriteedid ning koolitusplaan. 2004. aastal olid prioriteetseteks koolitusvaldkondadeks õigus, personalitöö, suhtekorraldus, avaliku sektori raamatupidamine, juhiabi ja asjaajamine ning vene keel. Kantselei ametnike koolituseks kasutati riigieelarvest ning PHARE finantseeringust kokku 0,5 miljonit krooni.

Õigusalasest koolituses jätkus tihe koostöö SA Eesti Õiguskeskusega kohtunike koolitusprogrammi raames ja Eesti Juristide Liiduga. PHARE projekti „Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantslei haldussuutlikkuse tõstmine“ (EE03/IB/TWP/JHA/03) toel koolitati 17 kantslei ametnikku Euroopa Liidu õiguses diskrimineerimisvaidluste lahendamise valdkonnas. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fondi toel koolitati kantslei ja Justiitsministeeriumi ametnikke vangistusõiguse küsimustes.

2004. aastal osales koolitustel 45 kantslei ametnikku kokku 167 korral. Enim osaleti õiguskoolitustel. Võrdväärset mahus kasutati nii avatud kui ka tellimuskoolitusi, väiksema mahuga oli majasisene koolitus. Mitmed kantslei ametnikud on ka ise osalenud õiguskoolitustel ja -seminaridel koolitajana.

*Tabel 1. Koolitustel osalejate ja osalemiste arv 2004. aastal*

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

*Tabel 2. Koolitustel osalemine ja koolituste maht koolitusvormide kaupa 2004. aastal*

Koolitusvorm	Maht tundides	Osalemiste arv
Avatud koolitus	1276	96
Grupikoolitus (tellimuskoolitus)	1256	53
Majasisene koolitus	171	18
<b>Kokku</b>	<b>2703</b>	<b>167</b>

*Tabel 3. Koolitustel osalemine ja koolituste maht koolitusvaldkondade kaupa 2004. aastal*

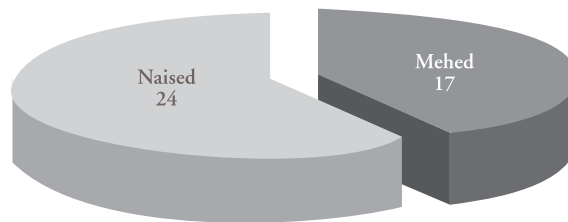
Koolitusvaldkond	Maht tundides	Osalemiste arv
Euroopa Liidu õigus	1085	54
Õigus	784	54
Keeleõpe	390	10
Asjaajamine, arhiivindus, sekretäritöö	56	8
Raamatupidamine	35	4
Arvutiõpe ja IT	35	3
Suhtekorraldus	28	4
Juhtimine	28	2
Pädevusprogrammid ametnikele	21	3
Personalitöö	21	2
Muu asutuse põhitegevusega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

### 3.2. Personalistatistika

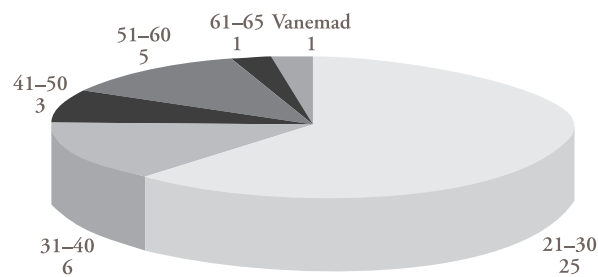
Kantselei koosseisu kuulus seisuga 31. detsember 2004 kokku 48 ametikohta, millest täidetud oli 41. Täidetud ametikohtadest 27 olid kõrgemad ametnikud ja 14 vanemametnikud. 2004. aastal asus kantseleisse tööle 15 ametnikku ning töölt lahkus 9 ametnikku.

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

*Joonis 1. Õiguskantsleri Kantselei koosseis sugude kaupa seisuga 31.12.2004*

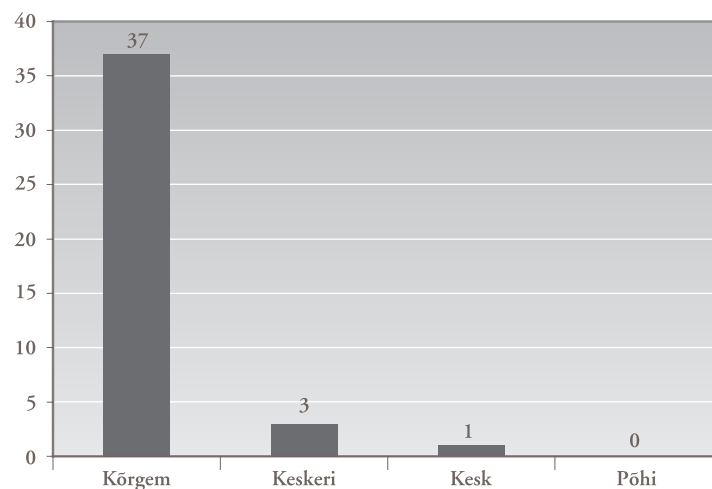


*Joonis 2. Õiguskantsleri Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2004*



Kantselei ametnikest 37-l oli kõrgem haridus ning nendest 8 õppis magistri- või doktoriõppes. Keskeri- või keskharidus oli 4-l ametnikul, kellest 2 õppis bakalaureuseõppes.

*Joonis 3. Õiguskantsleri Kantselei ametnike haridus seisuga 31.12.2004*



## 4. Kantselei infosüsteemide ajakohastamine

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

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

### 4.1 Dokumendihaldus ja digitaalarhiivindus

2004. aastal alustas kantselei koostöös Justiitsministeeriumiga uue dokumendihaldussüsteemi väljatöötamist. Uue dokumendihaldussüsteemi aluseks on Justiitsministeeriumis kasutusel olev programm *SharePoint* ning sellele on lisatud liidesed vastavalt kantselei asjaajamise eripäradele ja vajadustele. Uus dokumendihaldussüsteem võeti kantseleis kasutusse 1. jaanuaril 2005. Süsteemiga luuakse võimalused üleminekuks digitaalsele asjaajamisele ja arhiivindusele.

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

Uue dokumendihaldussüsteemi käivitumise tulemusel:

- dokumendihalduse infosüsteem võimaldab kuni 100 üheaegset kasutajat ning on keskse andmehoidlaga;
- dokumentidega seotud asjaajamist saab toimetada digitaalselt;
- kõik dokumendi versioonid säilivad ja on tagantjärele kättesaadavad;
- kasutajaliides on mugav;
- süsteem võimaldab aruandlust ja statistikat;
- dokumendi registreerimisel on võimalik lähtuvalt dokumendi iseloomust määrata talle sobiv profiil;
- dokumentidele ligipääsu õiguseid on võimalik määrata paindlikult. Saab määrata kasutajate ning kasutajagruppide kaupa dokumentidele ligipääsu;
- dokumenti saab otsida kõigi tema andmete järgi;
- dokumendiregistrile on loodud veebipõhine kasutajaliides registrikannete avalikustamiseks õiguskantsleri kodulehel;
- süsteem ühildub levinumate grupitöö vahenditega või võimaldab ise grupitööd.

### 4.1 Õiguskantsleri koduleht

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

### III SUHTEKORRALDUS

#### 1. Suhted teiste institutsioonidega

Kantslei arendas 2004. aastal edasi koostööd teiste põhiseaduslike institutsioonidega, eelkõige Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumitega. Samuti jätkusid suhted teiste koostööpartnerite ja kontrollitavate asutustega, kohalike omavalitsuste, erinevate sihtrühmade ja organisatsioonide ning kolmanda sektori esindajatega. Õiguskantsler saab oma töös olla edukas eelkõige siis, kui tema seisukohad ja ettepanekud viiakse ellu koostöös kontrollitavate institutsioonidega ja õiguskantsleri autoriteeti arvestades.

##### 1.1. Suhted Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Riigikontrolliga

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

3. veebruaril 2004 parlamendile esitatud ettekandes juhtis õiguskantsler tähelepanu vajadusele tagada puudust kannatavatele isikutele riigi abi põhiseaduses nõutud tasemel. Õiguskantsler leidis, et 500-kroonine igakuine toimetulekutoetus ei taga isikule tema põhiseaduslikku õigust riigi abile puuduse korral. Õiguskantsleri ettekannet arutati nii põhiseadus- kui ka sotsiaalkomisjonis, samuti ministeeriumites ja Vabariigi Valitsuses. Õiguskantsleri tähelepanujuhtimise tulemusel suurendati toimetulekutoetust alates 2005. aastast 750 kroonini.

30. septembril 2004 esines õiguskantsler Riigikogu ees suulise ettekandega oma möödunud aasta tegevuse kohta. Ta tõi välja aktuaalsed demokraatlikku riigivalitsemist ning põhiõiguste kaitset pärssivad probleemid, lubamatud tendentsid seadusloomes ning mitmed põhiseadusvastaselt reguleeritud valdkonnad. Peamiste teemadena käsitles õiguskantsler Riigikogu valimissüsteemi muudatusi, erakondade rahastamise regulatsiooni, toimetulekutoetusi, Riigikogu liikmete kuulumist riigi äriühingute nõukogudesse, Euroopa Liidu põhiseadusleppe problemaatikat jpm.

Õiguskantsler esitas 26. novembril 2004 Riigikogule ettepaneku viia erakonnaseadus ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseadusega. Riigikogu ei nõustunud õiguskantsleri ettepanekuga ning õiguskantsler esitas 21. detsembril 2004 taotluse Riigikohtule valimisliite keelustavate sätete kehtetuks tunnistamiseks.

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

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

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

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

## 1.2. Suhted kohalike omavalitsustega

2004. aastal saavutas õiguskantsler edu kohalike omavalitsuste põhiõigusteadlikkuse arendamisel. Seda kinnitavad järgmised olulisemad avalikku huvi pälvinud näited.

Pärast võimuvahetust Tallinnas 2004. aasta oktoobris nõustus uus Tallinna koalitsioon õiguskantsleri ettepanekuga, et Tallinna ühistranspordi erinevad piletihinnad lähtuvalt elukoha registreerimisest on põhiseadusega vastuolus. 2005. aasta jaanuarist lõpetati isikute erinev kohtlemine.

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

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

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

Õiguskantsler korraldas koostöös kohalike omavalitsustega kohtumisi ja teabepäevi oma ülesannete tutvustamiseks ning Eesti õiguskorra probleemide käsitlemiseks. 30. märtsil 2004 toimus Õiguskantsleri Kantselei ja Viljandi Maavalitsuse korraldatud teabepäev Viljandi- ja Valgamaa linna- ja vallasekretäreidele, kus olid arutlusel sotsiaal- ja haridusvaldkonna küsimused ning 2004. aastast õiguskantslerile seadusega pandud uued ülesanded.

Õiguskantsler kohtus koolides õpilaste ja õpetajatega ning esines loengutega. 25. mail 2004 külastas õiguskantsler Kehtna ja Valtu põhikooli Raplamaal, kus kõneles Eesti riigi ülesehitusest ja toimimisest ning põhiseaduse tähtsusest Eesti õiguskorras, samuti selgitas õiguskantsleri rolli ja ülesandeid ning põhiseadusest tulenevaid põhiõigusi just laste õigustega seoses. Kohtumiste teemadeks olid ka koolivägivald, õpilaste koolikohustuse täitmine ning õpetajate õigused ja kohustused.

## 1.3. Suhted teiste asutuste ja kolmanda sektoriga

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

Koostöös kodanikeühenduste, kohalike omavalitsuste ühenduste, Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga kutsus õiguskantsler 16. märtsil 2004 kokku koolitervishoiu ümarlaua. Ümarlauda kutsuti Eesti Õpilasmavalitsuste Liidu, Eesti Õpetajate Liidu, Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Lastekaitse Liidu, Eesti Pearingstide Seltsi, Eesti Lastearstide Seltsi, Eesti Õdede Liidu, Eesti Linnade Liidu, Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse, Riigikogu sotsiaalkomisjoni ning ministeeriumite esindajad. Ümarlauas arutati võimalusi koolitervishoiu reguleerivate õigusaktide kooskõlla viimiseks kehtiva õiguse ning tänapäevase tervishoiukorraldusega. Tuginedes ümarlaua materjalidele ning läbiviidud analüüsile, saatis õiguskantsler sotsiaalminister Marko Pomerantsile märgukirja mitmete koolitervishoiu korraldust puudutavate ettepanekutega. Õiguskantsleri menetluse tulemusel on selle küsimusega hakatud Sotsiaalministeeriumis tõsiselt tegelema.

Õiguskantsleri üks prioriteetseid tegevussuundi on olnud laste õiguste kaitse, mis on toimunud koostöös kolmanda sektoriga. Diskussioon turvalise koolikeskkonna ja koolivägivalla teemal leidis 2004. aastal ühiskonnas väga laia kõlapinda ja ajakirjanduses pidevat kajastamist. Hooliva ja turvalise

koolikeskkonna väärtustamisest ning koolivägivala kui probleemi teadvustamisest andis märku ka 2004. aasta jaanuaris Riigikogus toimunud arutelu laste olukorra ja laste õiguste kaitse üle.

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

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

Eesti-Rootsi Suitsidoloogia Instituudi eestvõttel ja instituudiga koostöös sai 8. oktoobril 2004 teoks vaimse tervise ümarlaud õiguskantsleri juures, kuhu olid kutsutud nii vastutavate ministeeriumide ja ametkondade esindajad kui ka ühiskonna vaimse tervise ning riigi elukorraldusega seotud valdkondade juhid ja arvamusiidrid. Ümarlauas teadvustati Eesti rahva ohud: stressitekkelistest surmadest tingitud lühike eluiga, stressi maandamise ohtlikud ja agressiivsed viisid, vaimsete häirete sagenemine ning kalduvus enesetappudele. Ümarlauas osalejate eesmärk oli tõstatada põhiseadusest tulenevad riigi kohustused vaimse tervise tagamisel vastutavate ministeeriumite, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu ees.

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

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

- inforessursside komplekteerimine ja sellealase tegevuse koordineerimine;
- teisele osapoolele huvipakkuva informatsiooni vahetamine;
- teisele osapoole kaasamine huvipakkuvatesse projektidesse.

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

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

## 2. Meediasuhted

### 2.1. Suhtekorralduse üldpõhimõtted

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

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



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

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

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

Töö avalikkusega, õiguskantsleri tegevuse ning põhimõtete mõistmine avalikkuse poolt ja avalikkuse surve õiguspärase käitumise saavutamiseks ühiskonnas on õiguskantsleri tõhusa töö olulised eeldused. Õiguskantsler saab olla edukas vaid siis, kui teda arvestatakse. See omakorda on võimalik siis, kui avalikkus ja meedia teda usaldavad. Seega on õiguskantsler edukas siis, kui ta on hea suhtekorralduse kaudu saavutanud kõrgel tasemel usaldusväarsuse ja arvestatavuse.

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

## 2.2. Statistiline ülevaade

Õiguskantsler saatis infoagentuuridele ja meediaväljaannetele aasta jooksul 41 pressiteadet õiguskantsleri teemade ja tegevuse kohta ning korraldas pressibriifingu.

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

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

Aasta jooksul ilmus kirjutavas pressis õiguskantsleri teemadel 60 põhjalikumat ja kandvamat kirjutist – õiguskantsleri artiklid, õiguskantsleriga tehtud pikemad intervjuud ja isikuportreed ning ajakirjanike poolt õiguskantsleri antud teemade ja materjalide põhjal kirjutatud artiklid. Nende hulgas oli viis Allar Jõksi arvamusalugu ja artiklit – kaitseväelaste jt avalike teenistujate sõnavabaduse kohta Eesti Päevalehes, Tallinna ühistranspordi piletisüsteemi ja toimetulekutoetuse kohta SL Õhtulehes, laste õiguste kohta Lastekaitse Liidu häälekandja „Märka last“ kevadnumbris, puuetega inimestele seadusega antud õiguste kohta Eesti Puuetega Inimeste Koja ajakirja „Sinuga“ detsembrinumbris; lisaks ka üks õiguskantsleri nõuniku Mihkel Alliku artikkel politseiõigusest Eesti politsei ajakirjas „Politseileht“; samuti kolm õiguskantsleri eksklusiivsemat intervjuud ja üks pikk isikuportree Postimehes. Õiguskantsler ning tema asetäitja-nõunik Aare Reenumägi, samuti nõunik Ida-Virumaal Igor Aljošin ning vanemnõunik Jüri Liventaal andsid eri ajalehtedele üle vabariigi 19 suulist ja kirjalikku intervjuud.

Õiguskantslerit tsiteeriti üha enam – aasta jooksul avaldas ajakirjandus hulgaliselt tema tsitaate ja lausungeid. Õiguskantsleri teemad jõudsid mitme ajalehe mitmesse juhtkirja.

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

Õiguskantsler pani senisest suuremat rõhku oma tegevuse kajastamisele maakonnalehtedes ja kohalikes ajalehtedes. Õiguskantsleri kontrollkäikudest kohalike omavalitsuste asutustesse informeeriti kohalikke toimetusi ning anti ajakirjanikele võimalus kontrollkäike kajastada. Ilmusid pikemad õiguskantsleri tegevust tutvustavad artiklid Ida-Virumaa ning Narva ja Sillamäe lehtedes, Viru-, Pärnu-, Viljandi-, Järva- ja Saaremaa ajakirjanduses, Lõuna-Eesti ja Põlvamaa lehtedes jm.

2004. aastal tihenesid kontaktid venekeelse ajakirjandusega, eriti telejaamaga Pervõi Baltiiskii Kanal ning väljaannetega „Molodjož Estonii“, „Delovõje Vedomosti“, „Vesti Dnja“, „MK Estonia“, „Infopress“ jt, samuti Ida-Virumaa venekeelsete väljaannetega. Õiguskantsleri institutsiooni tutvustav peatükk ilmus Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse poolt 2004. aastal väljaantud kogumikus „Kodaniku käsiraamat“.

Kantslele jätkas koostööd Tartu Ülikooli õigusteaduskonna ajakirjaga „Juridica“. 2004. aastal ilmus ajakirja erinumber (7/2004) õiguskantsleri korraldatud politsei- ja korraldusõiguse konverentsi „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“ materjalidest, milles avaldati ka õiguskantsleri nõunike pikemad õiguslased artiklid – Katri Jaanimägi „Politsei sisemise rahu tagajana“ ning Berit Aaviksoo „Avaliku koosoleku mõistest sõnavabaduse valguses“.

„Juridica“ numbris 5/2004 avaldati õiguskantsleri nõuniku Ave Henbergi artikkel „Tööõigus ja põhiseadus“ ning õiguskantsleri asetäitja-nõuniku Madis Ernitsa uurimus „Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses“.

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

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

### 2.3. Suhtekorralduse tulemused

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

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

Õiguskantsleri avatud ning sihtrühmi ja väljaandeid läbimõeldult haarava suhtekorralduse ja meediatöö tulemuslikkuse kohta annavad kinnitust muuhulgas ka järgmised näitajad.

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

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

Samas ei ole Eesti elanike teadmised õiguskantsleri pädevuse, ülesannete ja rolli kohta teiste järelevalve- ja õiguskaitseinstiitutsioonide seas täna veel kaugeltki piisavad. Eriti vajavad selgitamist seadusega õiguskantslerile alates 1. jaanuarist 2004 antud uued funktsioonid – järelevalve põhiõiguste ja vabaduste ning hea halduse tava järgimise üle kohalikes omavalitsustes ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja avalikke ülesandeid täitvate eraõiguslike isikute tegevuses. Samuti on avalikkusele seni veel üsna teadmata õiguskantsleri ülesanne korraldada lepitusmenetlust diskrimineerimisjuhtumite korral.

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

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

### 3. Kantsleisisene suhtekorraldus

Õiguskantsleri Kantslei siselt pandi 2004. aastal alus süsteemsele ning korrastatud siseinfo liikumisele.

Töötati välja üks kord nädalas kantslei siselisti saadetava „Nädalainfo“ struktuur ning siseinfo laekumise juhend. Avalike suhete nõunik hakkas 2004. aasta sügisest koostama ja laiali saatma „Nädalainfot“, mis sisaldab kantslei ametnikele nädala jooksul vajalikku teavet avalikustamisele ja meedias avaldamisele minevate ning avaldatud materjalide, õiguskantsleri ja juhtkonna töö- ja esindusülesannete, väljasaadetud õiguskantsleri vastuste, seisukohtade ja ettepanekute ning olulisemate menetluses olevatest kaasuste, töönoupidamiste, lähetuste ja koolituste, personaliinfo ning operatiivsete töökorralduslike asjade kohta.

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

2004. aasta lõpukuudel korraldati kantsleis ametnike küsitlus siseinfo liikumise hindamiseks. Küsitlusest tehtud kokkuvõte andis olulist tagasisidet ja informatsiooni avalike suhete nõunikule, teistele infoleviga seotud ametnikele ning juhtkonnale kantslei ametnike suhtumiste ja vajaduste kohta informatsiooni saamisel, mis võimaldas teha sisemise töö korraldamiseks ja organisatsiooni vajaduste mõistmiseks olulisi järeldusi.

Ametnike suhtlust ja ühtset meeskonnatunnetust süvendas suve- ja talvapäevade traditsiooni jätkamine, samuti osalemine spordiühingu „Kalev“ korraldatud ministriumite vahelistel jalgpalli- ja korvpalliturniiridel. Töösaavutusi ning kantslei tegevuse olulisi etappe tähistati ühiste sportlike jõukatsumistega keeglisaalis.

Kantsleis hakati enam tähelepanu pöörama ja väärtustama töötajate andeid, eeldusi ja huvisid

väljaspool õiguseriala. 2004. aastal korraldati kantsleisisene fotokonkurs „Päev meie majas“, kuhu ametnikud esitasid fotosid huvitavatest hetkedest ja rakurssidest õiguskantsleri ja kantslei igapäevatoos. Parimad fotod said auhinnad ning kõigist konkursile laekunud fotodest pandi kantsleisse üles püsinäitus, mis osutus huvitavaks ka kantslei külalistele.

Kantsleisiseses suhtekorralduses ei saa hea töömeeolu, omavahelise meeldiva õhkkonna ja motivatsiooni loomisel alahinnata ka ühiseid kultuuriüritusi – kontsertide ja näituste külastusi. Kantslei ametnikud külastasid 4. novembril Eesti Lastekaitse Liidu ning ajakirja „Pere ja Kodu“ korraldatud heategevuskontserti „Märka last“ Estonia Kontserdisaalis, mille tulu annetati sihtotstarbeliselt hooldusperedes kasvavatele lastele spordirõivaste ja spordivahendite muretsemiseks. Esimest aastat tähistati jõulupühi ühise teatrikülastusega, vaadati Linnateatri etendust „Vincent“.

## IV RAHVUSVAHELISED SUHTED

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

Jaauari alguses käivitus programmi *Phare Twinning Light* raames viiekuuline koostööprojekt Ühendkuningriigiga „Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantselei haldussuutlikkuse tõstmine“. Oktoobris külastati vangistusõiguse täiendkoolituse eesmärgil Soome *ombudsman*’i bürood. Saksa Rahvusvahelise Õiguskooostöö Fondi toetusel viidi detsembris läbi kantselei ja Justiitsministeeriumi ametnikele vangistusõiguse alane koolitusseminar. Alates detsembrist osaleb kantselei Euroopa Liidu diskrimineerimise vastu võitlemise raamprogrammi raames algatatud võrdõiguslikkust edendavate asutuste Euroopa võrgustiku projektis.

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

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

### 1. Suhted rahvusvaheliste organisatsioonidega

#### 1.1. Euroopa *ombudsman*

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

Lisaks eespool nimetatud ametiülesannetele on Euroopa *ombudsman* andnud oma suure panuse koostöö arendamise Euroopa Liidu liikmesriikide *ombudsman*ide vahel. Loodud on liikmesriikide *ombudsman*ide kontaktisikute teabevõrk ning siseveeb. Eesti õiguskantsler on aktiivselt osalenud oma kontaktisikute kaudu teabevõrgu töös ja teinud kaastööd Euroopa *ombudsman*’i poolt välja antavas ajakirjas „European Ombudsmen Newsletter“. 2004. aastal ilmus ajakirjas õiguskantsleri artikkel „*Ombudsman*’i roll ühendatud Euroopas“ ning *ombudsman*ide kontaktisikute siseveebis avaldati tema artikkel „Õiguskantsler – *ombudsman* ja põhiseaduse järelevalvaja“.

#### 1.2. Euroopa Komisjoni meeste ja naiste võrdõiguslikkuse nõuandev komitee

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

#### 1.3. Rahvusvaheline *Ombudsman*’i Instituut

Rahvusvaheline *Ombudsman*’i Instituut (*International Ombudsman Institute*, edaspidi I.O.I.) loodi 1978. aastal rahvusvahelise mittetulundusliku *ombudsman*ide ühendusena. I.O.I. eesmärkideks on aidata kaasa *ombudsman*’i institutsiooni ülemaailmsele edenemisele, *ombudsman*ide koolitamisele ja nendevahelise teabevahetuse parendamisele ning soodustada *ombudsman*’i institutsioonides uurimis- ja teadustööd. I.O.I. ühendab *ombudsman*’i institutsioone paljudest riikidest, hõlmates kõik maailmajaod. Eesti õiguskantsler on olnud I.O.I. täieõiguslik liige alates 2001. aastast.

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

#### 1.4. Läänemeremaade Nõukogu

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

Eelnevad Läänemeremaade *ombudsman*ide koostööseminarid toimusid 2003. aastal Tallinnas, 2002. aastal Peterburis ja 2001. aastal Kopenhaagenis.

#### 1.5. Saksa Rahvusvahelise Õiguskoostöö Fond

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

Õiguskantsler on IRZ-ga koostööd teinud alates 2003. aastast. IRZ-i toel on teoks saanud õiguskantsleri teaduskonverentsid, korraldatud on koolitusseminare ja õigusekspertiise. 2004. aastal toimusid IRZ-i toel õiguskantsleri teaduskonverents „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“, vangistuse koolitusseminar ja valmis eradotsent dr Martin Borowski õigusanalüüs teemal „Südametunnistuse, mõtte- ja usuvabadus Eesti põhiseaduses“.

Detsembri keskel toimus kantsleis viiepäevane vangistusõiguse koolitusseminar „Vabaduskaotusliku karistuse ja eelvangistuse täideviimine õigusriigis – kinnipeetute põhiõiguste kaitse“. Koolitusseminari viisid läbi Berliini Justiitsministeeriumi kantsler Christoph Flüge ja Berliini noortevangla direktor Marius Fiedler ning sellel osalesid nii kantsleil kui ka Justiitsministeeriumi asjaomased ametnikud. Koolitusseminaril käsitleti järgmisi teemasid:

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

Vangistusõiguse koolituse jätkuprojektina toimub 2005. aastal õppereis Saksamaa kinnipidamis-asutustesse.

## 1.6. Euroopa Vähemusrahvuste Keskus

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

Novembris osales õiguskantsleri nõuniku kt Kristiina Albi kuuapäevasel õppereisil Flensburgi. Õppereisi eesmärk oli arendada *ombudsman*ide institutsioonide vahelist võrgustikku, tutvuda Taani-Saksa piiri äärsel regiooni kogemustega vähemuste ja üldisemalt inimõiguste kaitsel ning saada teavet ja oskusi Euroopa ja rahvusvahelise inimõiguste standardite rakendamisel.

## 2. Rahvusvahelised koostööprojektid

### 2.1. *Phare Twinning Light*

2004. aasta jaanuarist maini sai *Phare Twinning Light* programmi raames teoks viiekuuline koostööprojekt Ühendkuningriigiga „Õiguskantsleri ja Õiguskantsleri Kantslei haldussuutlikkuse tõstmine“ (EE03/IB/TWP/JHA/03). Õiguskantsleri seaduse muutmise seadusega, mis jõustus 1. jaanuaril 2004, anti õiguskantslerile muuhulgas pädevus viia läbi lepitusmenetlus eraõiguslike isikute diskrimineerimisvaidluses. Sellest tulenevalt oli projekti eesmärk suurendada õiguskantsleri ametkonna haldussuutlikkust õiguskantslerile pandud uue ülesande täitmisel. Projekti eelarveline maht oli kokku 1,79 miljonit krooni, millest Eesti-poolne kaasfinantseerimine moodustas 0,72 miljonit krooni. Ettenähtud eelarvest kulutati kokku 1,32 miljonit krooni, sh kaasfinantseerimine 0,43 miljonit krooni.

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

Projekti lõppedes olid kõik seatud eesmärgid saavutatud:

- Euroopa Liidu õiguse koolitus toimus seitsmel päeval neljatunniste sessioonidena ning nendel osales kokku 17 kantslei ametnikku;
- 10 kantslei ametnikku tutvus kahel viiepäevasel õppevisiidil Iirimaal ja Põhja-Iirimaal lepitusmenetlust toimetavate ja diskrimineerimisvaidlusi lahendavate asutuste kogemusega ning mittetulundusühenduste ja Euroopa Liidu institutsioonide tööga;
- koostati käsiraamat diskrimineerimisvaidluste läbiviimiseks;
- kantslei raamatukogu täienes 28 võrdõiguslikkuse küsimusi käsitleva raamatu võrra.

### 2.2. *EuroNEB*

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



### 3. Konverentsid ja seminarid

#### 3.1. „POLITSEI.ÕIGUS.RIIK“

Õiguskantsler korraldas 7. mail 2004 koostöös IRZ-ga teaduskonverentsi „POLITSEI.ÕIGUS. RIIK“, mis keskendus politsei- ja korrakaitseõiguse temaatikale.

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

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

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

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

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

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

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

#### 3.2. Õiguskantsleri osalemine konverentsidel ja seminaridel

2004. aastal osales õiguskantsler ettekandjana mitmel konverentsil ja seminaril, et tutvustada Eesti õiguskantsleri institutsiooni mudelit ning koolitada teiste riikide *ombudsman*'e ja kõrgeimaid ametnikke inimõiguste küsimustes.

Veebruaris osales õiguskantsler Rootsi parlamendispiikri kutsel Stockholmis seminaril „Parlamentaarne kontrolli ja *ombudsman*'ide tulevikuväljakutsed“. Seminar korraldati Rootsi Parlamendi *ombudsman*'i Claes Eklundhi auks, kelle ametiaeg lõppes 2003. aastal. Õiguskantsler võttis aktiivselt osa seminari paneeldiskussioonidest.

Maikuu viibis õiguskantsler Peterburi humanitaar- ja politoloogakeskuse „Strateegia“ kutsel Venemaal, et osaleda ettekandjana seminaril „*Ombudsman* ja inimõigused“ Venemaa Föderatsiooni inimõiguste volinike kvalifikatsiooni tõstmise kursuste raames. Õiguskantsler pidas seminaril

Venemaa Föderatsiooni inimõiguste volinike ametkondade töötajatele loengu teemal, kuidas *ombudsman*'i tegevuses tõhusalt kaitsta inimõigusi. Seminar toimus Makarturovi Fondi toetusel.

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

#### 4. Õiguskantsleri koostöö välisriikide õiguskantslerite ja ombudsman'idega ning teiste kõrgete riigiametnikega

2004. aastal jätkas õiguskantsler heade koostöösuhete arendamist teiste riikide *ombudsman*'ide ja õiguskantsleritega.

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

Läti Riikliku Inimõiguste Büroo direktori (Läti *ombudsman*) kutsel külastas oktoobris õiguskantsler seitsmeliikmelise kantseleiametnike delegatsiooniga Läti Riiklikku Inimõiguste Bürood. Iga-aastased töö- ja koostöö edendamise kohtumised naaberriigi ametivennaga on muutunud heaks traditsiooniks. Kohtumisel anti ülevaade oma riigi inimõiguste olukorrast ja viimase aasta arengust ametkondade töös ning arutleti *ombudsman*'i rolli üle lapse õiguste kaitsmisel.

Konstruktivne koostöö jätkus ka kolmanda naaberriigi, Soome *ombudsman*'iga. Oktoobris osalesid õiguskantsleri nõunikud Enn Markvart, Heldin Vahtra ja Margit Sarv kolmepäevasel õppereisil Soome *ombudsman*'i juurde. Õppereisil tutvuti Soome vangistusõigusega ning Soome *ombudsman*'i järelevalvetgevusega kinnipidamisasutuste üle. Õiguskantsleri nõunikud osalesid vaatlejatena Soome *ombudsman*'i korralisel kontrollkäigul Vantaa vanglasse.

## SEADUSLÜHENDITE REGISTER

AKS	andmekogude seadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
AVS	avaldustele vastamise seadus
AvTS	avaliku teabe seadus
EhS	ehitusseadus
HaS	haridusseadus
HMS	haldusmenetluse seadus
IKS	isikuandmete kaitse seadus
ITDS	isikut tõendavate dokumentide seadus
KarS	karistusseadustik
KarSRS	karistusseadustiku rakendamise seadus
KeeleS	keeleseadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KoMS	kohalike maksude seadus
KrK	kriminaalkodeks
KrMK	kriminaalmenetluse koodeks
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KVTS	kaitseväeteenistuse seadus
LaKS	lastekaitse seadus
LS	liiklusseadus
MTS	mereteenistuse seadus
ReprS	okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seadus
PaS	palgaseadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	perekonnaseadus
PolS	politseiseadus
PS	põhiseadus
PsAS	psühhiaatrilise abi seadus
RaKS	ravikindlustusseadus
RiPS	riigipiiri seadus
RPKS	riikliku pensionikindlustuse seadus
SHS	sotsiaalhoolekandeseadus
SpS	spordiseadus
TLS	töölepinguseadus
TPS	töö- ja puhkeaja seadus
TsÜS	tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTKS	tervishoiuteenuste korraldamise seadus
TuMS	tulumaksuseadus
TurvaS	turvaseadus
VangS	vangistusseadus
VMS	välismaalaste seadus
VTMS	väärteomenetluse seadustik
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seadus

## KONTAKTANDMED

### ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI

**Kohtu 8**

**15193 Tallinn**

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

Õiguskantsler	Allar JÕKS	Faks 693 8401 693 8400	<a href="mailto:oiguskantsler@oiguskantsler.ee">oiguskantsler@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik	Aare REENUMÄGI	693 8403	<a href="mailto:aare.reenumagi@oiguskantsler.ee">aare.reenumagi@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri asetäitja-nõunik	Madis ERNITS	693 8407	<a href="mailto:madis.ernits@oiguskantsler.ee">madis.ernits@oiguskantsler.ee</a>
Direktor	Alo HEINSALU	693 8420	<a href="mailto:alo.heinsalu@oiguskantsler.ee">alo.heinsalu@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri abi	Kristi KASS	693 8400	<a href="mailto:kristi.kass@oiguskantsler.ee">kristi.kass@oiguskantsler.ee</a>

## I OSAKOND

Osakonnajuhataja-

õiguskantsleri nõunik	Eve LIBLIK	693 8418	<a href="mailto:eve.liblik@oiguskantsler.ee">eve.liblik@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri vanemnõunik	Jüri LIVENTAAL	693 8409	<a href="mailto:jyri.liventaal@oiguskantsler.ee">jyri.liventaal@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõunik	Margit SARV	693 8425	<a href="mailto:margit.sarv@oiguskantsler.ee">margit.sarv@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõunik	Igor ALJOŠIN	693 8431	<a href="mailto:igor.aljosin@oiguskantsler.ee">igor.aljosin@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Kärt MULLER	693 8432	<a href="mailto:kart.muller@oiguskantsler.ee">kart.muller@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Ave HENBERG	693 8435	<a href="mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee">ave.henberg@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Mari AMOS	693 8441	<a href="mailto:mari.amos@oiguskantsler.ee">mari.amos@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Andres ARU	693 8433	<a href="mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee">andres.aru@oiguskantsler.ee</a>

## II OSAKOND

Õiguskantsleri vanemnõunik	Ilmar SELGE	693 8411	<a href="mailto:ilmar.selge@oiguskantsler.ee">ilmar.selge@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Kristjan OTS	693 8417	<a href="mailto:kristjan.ots@oiguskantsler.ee">kristjan.ots@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Arnika KALBUS	693 8428	<a href="mailto:arnika.kalbus@oiguskantsler.ee">arnika.kalbus@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri nõuniku kt	Martin HUBERG	693 8408	<a href="mailto:martin.huberg@oiguskantsler.ee">martin.huberg@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri referent	Kalle KIRSS	693 8439	<a href="mailto:kalle.kirss@oiguskantsler.ee">kalle.kirss@oiguskantsler.ee</a>
Õiguskantsleri referent	Jaana PENNE	693 8413	<a href="mailto:jaana.penne@oiguskantsler.ee">jaana.penne@oiguskantsler.ee</a>

### III OSAKOND

Osakonnajuhataja- õiguskantsleri nõunik	Indrek-Ivar MÄÄRITS	693 8416	indrek.maarits@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri vanemnõunik	Enn MARKVART	693 8415	enn.markvart@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõunik	Mihkel ALLIK	693 8406	mihkel.allik@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõunik	Katri JAANIMÄGI	693 8419	katri.jaanimagi@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõunik	Nele PARREST	693 8438	nele.parrest@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõunik	Tiina ILUS	693 8430	tiina.ilus@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõunik	Heldin VAHTRA	693 8427	heldin.vahtra@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõuniku kt	Ulrika EESMAA	693 8412	ulrika.eesmaa@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõuniku kt	Kristiina ALBI	693 8429	kristiina.albi@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri nõuniku kt	Lauri MÄLKSOO	693 8404	lauri.malksoo@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri referent	Kaarel ELLER	693 8426	kaarel.eller@oiguskantsler.ee

### ÜLDOSAKOND

Osakonnajuhataja- õiguskantsleri nõunik	Kertti PÄEVA	693 8434	kertti.paeva@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri avalike suhete nõunik	Jaana PADRIK	693 8423	jaana.padrik@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri finantsnõunik- pearaamatupidaja	Eve MARIMA	693 8421	eve.marima@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri infonõunik- arhivaar	Helbe LIIN	693 8422	helbe.liin@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri vanemnõunik	Edgar MIKIVER	693 8405	edgar.mikiver@oiguskantsler.ee
Õiguskantsleri referent	Eva POOM	693 8436	eva.poom@oiguskantsler.ee
Asjaajamise referent	Kadi KINGSEPP	693 8437	kadi.kingsepp@oiguskantsler.ee info@oiguskantsler.ee
Asjaajamise referent	Maria KUSTOVA	693 8444	maria.kustova@oiguskantsler.ee
Referent haldusküsimustes	Aivar PIIRIMEES	693 8440	aivar.piirimees@oiguskantsler.ee
Sekretär-referent	Kaidi KAIMME	693 8442	kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee
Sekretär-referent	Kristel LEKKO	693 8410	kristel.lekko@oiguskantsler.ee
Sekretär-referent	Katrin SIREL	693 8424	katrin.sirel@oiguskantsler.ee
Vastuvõtu sekretär-referent	Ivi VEI	693 8404	ivi.vei@oiguskantsler.ee

## VASTUVÕTUAJAD

### Isikute vastuvõtt Õiguskantsleri Kantseleis

Õiguskantsler või õiguskantsleri asetäitja-nõunik võtab isikuid vastu kolmapäeviti kell 9.00–11.00. Õiguskantsleri nõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00.

### Isikute vastuvõtt piirkondades

Õiguskantsleri nõunik võtab isikuid vastu:

- Pärnu Maavalitsuses  
Akadeemia 2, 80088 Pärnu  
Alates novembrist 2004. a üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00.
- Tartu Kohtumajas  
Kalevi 1, 50050 Tartu  
Alates detsembrist 2004. a üle ühe kuu kolmandal neljapäeval kell 10.00–17.00.
- Narva Linnavalitsuses  
Peetri plats 5-316, 20308 Narva  
Esmaspäeviti kell 13.00–17.00
- Jõhvi esinduses  
Rakvere 14, 41532 Jõhvi  
Teisipäeviti kell 14.00–16.00
- Sillamäe Linnavalitsuses  
Kesk 27, 43222 Sillamäe  
Iga kuu esimesel teisipäeval kell 10.00–12.00