



Õiguskantsler

# ÕIGUSKANTSLERI 2011. aasta TEGEVUSE ÜLEVAADE

---

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest järelevalvel õigustloovate aktide  
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Ülevaade järelevalvealuste asutuste poolt põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest lasteombudsmanina

Ülevaade muude õiguskantslerile seadusega pandud ülesannete täitmisest

Tallinn 2012

**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI**

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

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

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

Urve Pirso, Jane Lepasaar

K u j u n d u s

AS Vaba Maa

ISSN 1736-3039

## SISUKORD

<b>1. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU</b>	1
1.	Sissejuhatus	2
2.	Jälitustoimingust teavitamine	2
3.	Riigilõivude suurus	3
4.	Tehnovõrkude talumistasu	3
5.	Elektroniline hääletamine	3
6.	Vahistamistaotluse materjalidega tutvumine	4
7.	Euroopa Finantsstabiilsuse Fondile (EFSF) garantiide andmine	4
<b>2. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM</b>	6
I.	SISSEJUHATUS	7
II.	JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	8
1.	Üldiseloostus	8
2.	Andmekaitse	8
3.	Karistusõigus ja menetlus	8
4.	Kohtusüsteem	9
5.	Täitemenetlus	11
6.	Vangistus	12
7.	Muud avaliku ja eraõiguse küsimused	13
7.1.	Tegevuspiirangud korruptsioonivastases seaduses	13
7.2.	Samasooliste isikute peresuhete reguleerimine	14
III.	KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	15
1.	Üldiseloostus	15
2.	Loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlused	15
3.	Kiviõli linna välisõhu kvaliteet	17
IV.	MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	18
1.	Üldiseloostus	18
2.	Juhilubade vahetamine	18
3.	Universaalteenused	19
4.	Poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine Eesti Rahvusringhäälingus	21
V.	RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA	22
1.	Üldiseloostus	22
2.	Eesti tegevus euroalas	22
3.	Maksuküsimused	23
VI.	REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA	25
1.	Üldiseloostus	25
2.	Volikogu liikme kirjaliku küsimuse regulatsioon Rae valla põhimääruses	26
3.	Rannaosa tähistamine ja kasutustingimused Pärnu linnas	26
4.	Kirjalikus hoiatamismenetluses trahviteate väljastamine Tallinnas	26
5.	Tugiisiku määramine Kohtla-Järve linnas	27
6.	Sotsiaaltoetuste maksmine Jõgeva vallas ja Vormsi vallas	27
7.	Õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimine kohaliku omavalitsuse üksustes isikute pöördumistele vastamisel	28

VII.	SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA.....	30
1.	Üldiseloostus.....	30
2.	Korraldatus.....	30
3.	Kodakondsus ja migratsioon.....	32
VIII.	SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA.....	33
1.	Üldiseloostus.....	33
2.	Tööõigus.....	34
3.	Sotsiaalkindlustus.....	34
4.	Võrdne kohtlemine kandidaadi valikul.....	35
IX.	VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA.....	37
1.	Üldiseloostus.....	37
2.	Välislepingute ratifitseerimine.....	37
3.	Euroopa Inimõiguste Kohtu reform.....	37
<b>3. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA.....</b>	<b>39</b>
I.	SISSEJUHATUS.....	40
II.	VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES.....	44
1.	Politsei kinnipidamiskohad.....	44
1.1.	Olmetingimused.....	44
1.2.	Ametnike vähesus.....	45
1.3.	Tervishoiuteenused ja tuleohutus.....	45
1.4.	Dokumentide vormistamine.....	45
1.5.	Kontrollkäigud politsei Tallinna kinnipidamiskohtadesse.....	46
2.	Väljasaatmiskeskus.....	46
3.	Vanglad.....	48
3.1.	Olmetingimused.....	48
3.2.	Vanglaväline suhtlus.....	49
3.3.	Sunnivahendite rakendamise fikseerimine.....	49
3.4.	Vaba aja veetmine.....	50
4.	Tahtest olenematut vältimatut ravi rakendavad psühhiaatrilise abi osutajad.....	50
4.1.	Patsiendi teavitamine.....	51
4.2.	Ohjeldusmeetmete kasutamine.....	51
4.3.	Keelatud esemed.....	52
4.4.	Juurdepääs arstiaabile.....	52
5.	Erihoolekandeteenuse osutajad.....	52
5.1.	Isiku õigustest teavitamine.....	52
5.2.	Isiku eraldamine.....	53
5.3.	Meditsiinilise personali väljaõpe.....	53
6.	Erikoolid.....	53
6.1.	Erikoolis viibivate laste eraldamine.....	53
6.2.	Laste läbiotsimine seadusliku aluseta.....	54
6.3.	Puudused kooli dokumentatsioonis.....	54
<b>4. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLER LASTEOMBUDSMANINA.....</b>	<b>56</b>
I.	SISSEJUHATUS.....	57
II.	MENETLUSED.....	59
1.	Elatise nõudmine asenduskodus viibivate laste kasuks.....	59
2.	Elukohajärgse kooli määramine Tallinnas.....	59

3.	Elukohajärgse kooli määramine Saue vallas .....	60
4.	Eestkosteasutuse nõusolek ema ja lapse kooseluks vanglas .....	60
5.	Isa õigus taotleda kooselu oma lapsega vanglas .....	61
III.	KONTROLLKÄIGUD.....	62
1.	Töötajate vähesus .....	62
2.	Ruumipuudus.....	62
3.	Ühest perekonnast pärit õed ja vennad.....	63
4.	Valla- või linnavalitsuse tegevus lapse eestkostja ülesannete täitmisel .....	63
IV.	LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE.....	65
1.	Uuringud ja analüüsid.....	65
2.	Lasteombudsmani nõuandev kogu .....	66
3.	Koolitused ja ettekanded.....	66
4.	Riigisisene koostöö .....	67
5.	Rahvusvaheline koostöö.....	67
6.	Teiste institutsioonide tegevuses osalemine.....	67
7.	Laste joonistusvõistlus .....	67
8.	Avatud uste päev lastekaitsepäeval.....	68
9.	Ümarlaud „Kuidas tunda lapse muret?“ .....	68
10.	Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film.....	69
11.	Koduleht ja Facebooki profiil .....	69
12.	Esinemised, ettekanded, erialaloengud.....	69
13.	Artiklid, arvamused, intervjuud .....	70
<b>5. OSA</b>	<b>ÜLEVADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE</b>	
	<b>ÜLESANNETE TÄITMISEST</b> .....	71
I.	SISSEJUHATUS .....	72
II.	DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU .....	75
1.	Üldiseloostus.....	75
III.	VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE.....	79
<b>6. OSA</b>	<b>MENETLUSSTATISTIKA</b> .....	81
1.	Menetlusstatistika üldandmed .....	82
1.1.	Avaldustepõhine statistika.....	82
1.2.	Asjamenetlustepõhine statistika .....	82
2.	Õiguskantsleri seisukohad.....	83
2.1.	Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine .....	85
2.2.	Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine.....	86
2.3.	Erimenetlused .....	87
2.4.	Sisulise menetluseta asjamenetlused.....	88
3.	Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi.....	89
4.	Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa .....	95
5.	Asjamenetlused regioonide kaupa.....	97
6.	Asjamenetluste keel.....	97
7.	Kontrollkäigud.....	97
8.	Isikute vastuvõtt.....	98
9.	Kokkuvõte .....	99

<b>7. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS</b> .....	101
I.	<b>ORGANISATSIOON</b> .....	102
1.	<b>Struktuur</b> .....	102
2.	<b>Ametkonna koosseis soo, vanuse ja hariduse järgi</b> .....	102
3.	<b>Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne</b> .....	103
II.	<b>AVALIKUD SUHTED</b> .....	104
1.	<b>Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted</b> .....	104
2.	<b>Meediasuhted</b> .....	104
2.1.	Artiklid ja arvamused kirjutavas meedias.....	104
2.2.	Intervjuud ja persoonilood kirjutavas meedias .....	105
2.3.	Telesinemised.....	105
2.4.	Raadioesinemised.....	105
3.	<b>Artiklid valdkonna- ja erialaväljaannetes</b> .....	106
4.	<b>Üritused ja koostöö</b> .....	106
4.1.	Lapse õigusi tutvustavad üritused.....	106
4.2.	Õiguskantsleri koolitusprojektid .....	107
4.3.	Osalemine teiste institutsioonide tegevuses .....	107
4.4.	Esinemised, ettekanded, erialaloengud .....	108
III.	<b>RAHVUSVAHELISED SUHTED</b> .....	111
1.	<b>Välisvisiidid</b> .....	111
2.	<b>Õiguskantsleri väliskülalised</b> .....	112
3.	<b>Õiguskantsleri korraldatud rahvusvahelised üritused</b> .....	113
3.1.	Baltimaade <i>ombudsman</i> 'ide koostöökohtumine .....	113
	<b>SEADUSLÜHENDITE REGISTER</b> .....	114
	<b>KONTAKTANDMED</b> .....	115
	<b>ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD</b> .....	118

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

## 1. Sissejuhatus

Õiguskantsler tegi 2011. aastal Riigikogule ühe ettepaneku seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks ja ühe ettekande põhiseaduse (PS) § 139 lõike 2 mõttes. Samuti vastas õiguskantsler kahele Riigikogu liikme arupärimisele ning neljale Riigikogu liikmete kirjalikule küsimusele. Õiguskantsler andis arvamuse kolmele Riigikogu menetluses olnud eelnõule.

## 2. Jälitustoimingust teavitamine

Jälitustegevuse regulatsiooniga seonduv oli 2011. aastal üks õiguskantsleri tegevuse eelisvaldkondadest. Ülevaateaastal jõudis lõpule menetlus, mille käigus õiguskantsler analüüsis jälitustoimingule allutatud isiku teavitamist sooritatud jälitustoimingu(te)st. Õiguskantsler leidis analüüsi tulemusena, et kriminaalmenetluse seadustik ja jälitustegevuse seadus on vastuolus põhiseadusega osas, mis ei näe ette järelevalve tõhusat ja süsteemset korraldust jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ja osas, mis võimaldab teavitamise edasilükkamise tulemusel jätta isiku jälitustoimingust üldse teavitamata ([Jälitustoimingust teavitamine, asi nr 6-1/81527](#)). Õiguskantsler pöördus nimetatud seaduste põhiseadusega kooskõlla viimise ettepanekuga Riigikogu poole.

Jälitustoimingust teavitamise võib praegu kehtivate õigusaktide järgi edasi lükata muu hulgas juhul, kui see võib kahjustada kriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust. Edasilükkamise otsustab kriminaalmenetluses prokuratuur ja kriminaalmenetlusvälises jälitusmenetluses jälitusasutuse juht või tema määratud ametnik. Jälitustoimingud kujutavad endast inimese eest varjatud avaliku võimu tegevust, mistõttu ei ole enda õiguste kaitseks kohtusse pöördumine võimalik enne jälitustoimingust teavitamist. Olukorras, kus inimene ei ole jälitustoimingutest teadlik, peab jälitustoimingute seaduslikkuse kontrolli tagama tema eest riik. Samas tuvastas õiguskantsler, et prokuratuuri kontroll jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle pärast kriminaalmenetluse lõppu on pisteline, puudub väljakujunenud kohtupraktika jälitustegevusest teavitamiskohustuse täitmise kohta, Riigikogu erikomisjon ei ole jälitustoimingust teavitamise ja teavitamise edasilükkamise järelevalvega seni tegelenud, samuti puudub muu sõltumatu kontroll teavitamiskohustuse täitmise ja teavitamise edasilükkamise üle.

Õiguskantsler osutas ka sellele, et seadus ei näe selgelt ette võimalust jätta inimene jälitustoimingust üldse teavitamata. Asjaomased ministeeriumid pidasid sellist vajadust vähemalt teoreetiliselt võimalikuks ning leidsid, et kehtiv seadus seda põhimõtteliselt võimaldab. Õiguskantsler on seisukohal, et inimesele tema kohta riigiasutustes hoitavatele andmetele juurdepääsu välistamine saab olla lubatav üksnes erandlikel asjaoludel, mis on seadusandja ette näinud.

Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et jälitustoimingust teavitamise edasilükkamist võimaldavad sätted koosmõjus muude menetlusgarantiidega ei maanda piisavalt riigivõimu omavoli ohtu üksikjuhtudel. Praegune järelevalvekorraldus jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ei ole sõltumatu (teavitamise edasilükkamise otsustab jälitustoimingu teinud täitevvõim ise), tõhus ega süsteemne. Õiguskantsler tõdes, et jälitustoimingust teavitamise üle tõhusa ja sõltumatu kontrollisüsteemi loomiseks on seadusandjal erinevad võimalused. Nii saab põhiõigusi intensiivsemalt riivavate jälitustoimingute või pikemaajaliste jälitusmenetluste korral teavitamise edasilükkamise siduda näiteks kohtult loa küsimise nõudega või näha ette täiendavaid piiranguid selliste jälitustoimingutega saadud andmete töötlemisele.

Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ja praegu on menetluses ka põhiseadusega vastuolus olevat olukorda muutev eelnõu.<sup>1</sup> Eelnõus täpsustatakse muu hulgas jälitustoimingust teatamise korda, seejuures muudetakse teatamata jätmise aluseid.

1 Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (175 SE). Eelnõu võeti Riigikogu menetlusse 07.02.2012 ja selle esimene lugemine toimus 06.03.2012.



### 3. Riigilõivude suurus

Ülevaateaastal andis õiguskantsler kuuel korral Riigikohtule arvamuse, milles hindas konkreetsete riigilõivude suurust ning menetlusabi saamise võimalusi. Kuna õiguskantsler pidas kohtusse juurdepääsu teemat üheks oma prioriteediks, otsustas ta riigilõivude teemat põhjalikult analüüsida. Analüüsi tulemusel pöördus õiguskantsler liiga kõrgete riigilõivude tõttu ettekandega Riigikogu poole. Õiguskantsler sedastas oma ettekandes ([Riigilõivude suurus, asi nr 6-8/111327](#)), et riigilõivude märkimisväärselt kõrge taseme tõttu ei ole juurdepääs õigusemõistmisele igapäevasele piisavalt kättesaadav. Riigikogul on küll õigus kohtule juurdepääsu kujundada ning kehtestada selleks erineva suurusega riigilõive ja menetlusabi saamise tingimusi, kuid ta ei tohi seejuures põhiseadusega vastuollu minna. Õiguskantsler rõhutas, et kohtusse pöördumise õigus on õiguriigis äärmiselt oluline ja et kohtusse pöördudes ei osteta riigilt avalikku teenust, vaid kasutatakse praktiliselt ainsat riigi lubatavat vaidluse (rahumeelse) lahendamise võimalust. Justiitsminister mõnits probleemi olemasolu ning lubas Riigikogule esitada vastava sisuga eelnõu.<sup>2</sup>

### 4. Tehnovõrkude talumistasu

Õiguskantsler esitas 2010. aastal Riigikogule ettepaneku viia avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise eest makstava tasu õigusaktid põhiseadusega kooskõlla. Ettepanekus leidis õiguskantsler, et õigusnormid ei näe tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustuse eest kinnisasja omanikule ette piisavat tasu.<sup>3</sup> Kuna Riigikogu XI ega XII koosseis probleemi lahendamiseks eelnõu ei algatanud, siis pöördus õiguskantsler taotlusega Riigikohtu poole ([Tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu, asi nr 6-1/71645](#)).<sup>4</sup> Riigikohus rahuldab 17.04.1012 õiguskantsleri taotluse ja tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks asjaõiguseaduse ja selle rakenduseaduse sätteid, mis nägid kinnistu omanikele ette ebapiisava hüvitise oma kinnistul avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumise kohustuse eest.

### 5. Elektrooniline hääletamine

06.03.2011 toimusid Riigikogu XII koosseisu valimised. Hääletamisele järgnenud perioodil vaidlustati hääletamis- või/ ja valimistulemus kokku viies kaebuses tulenevalt väidetavate probleemide tõttu elektroonilisel hääletamisel.<sup>5</sup> Kohus otsustas kõik need kaebused jätta rahuldamata või tagastada kaebus läbivaatamata. Elektroonilise hääletamise olemuslike probleemide ja korraldusega seonduvalt pöördus õiguskantsleri poole Eesti Keskerakond, kes tegi seda avalduse ja arupärimise instituudi kaudu ([Elektrooniline hääletamine, asjad nr 10-1/110805 ja nr 6-1/110882](#)). Sisuliselt sooviti teada õiguskantsleri seisukohta nn tavahääletamise (valimisjaoskonnas hääletamisedeliga toimuv hääletamine) ja elektroonilise hääletamise erinevuste kohta (hääletamise aeg, agitatsiooni lubatavus, hääletamistoimingu kontrollitavus, hääle muutmise võimalus, kaebeõiguse võimalus). Õiguskantsler ei leidnud, tuginedes muu hulgas ka Riigikohtu lahenditele, tõstatatud küsimuste puhul vastuolu põhiseadusega. Õiguskantsler tunnustas ühtlasi Riigikogu, kes kohe pärast valimisi asus elektroonilise hääletamisega seonduvat analüüsima ja võimalikele probleemidele lahendust otsima.<sup>6</sup>

2 Vabariigi Valitsus otsustas 29.03.2011. a istungil saata riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu Riigikogu menetlusse. Eelnõu 206 SE algatati Riigikogus 02.04.2012 ja eelnõu läbis esimese lugemise 18.04.2012.

3 Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 2.

4 Justiitsminister on küll juba 2010. aastal mõõnnud probleemi olemasolu, kuid samas tõdenud, et tehnovõrkude ja -rajatiste talumise regulatsiooni üldiseks ja terviklikuks korrastamiseks vajaliku eelnõu väljatöötamine võib veel 2–3 aastat aega võtta.

5 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsus (RKPJKo), 21.03.2011, 3-4-1-4-11; RKPJKo, 23.03.2011, 3-4-1-6-11; RKPJKo, 23.03.2011, 3-4-1-7-11; RKPJKo, 31.03.2011, 3-4-1-10-11; RKPJKo 31.03.2011, 3-4-1-11-11.

6 Ülevaate koostamise ajal on Riigikogu menetluses Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse, Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (186 SE), kättesaadav [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

## 6. Vahistamistaotluse materjalidega tutvumine

Õiguskantslerile esitati arupärimine ja samasisuline kirjalik küsimus vahistamistaotluse materjalidega tutvumise kohta ([Vahistamistaotluse materjalidega tutvumine, asjad nr 10-1/111330 ja 10-2/111353](#)). Arupärijad väljendasid rahulolematust olukorraga, kus isikult eeluurimise ajal vabaduse võtmise otsustab kohus olukorras, kus isikul endal ega tema kaitsjal ei ole võimalik tutvuda nende tõenditega, mille alusel võtab kohus temalt vabaduse, samuti vahistatud isiku lähedaste mitteteavitamisega konkreetselt kinnipidamiskohast. Õiguskantsler mõõnis, et kriminaalmenetluse seadustikuga säilitati kriminaalasja kohtueelses menetlus kord, mille järgi saavad süüdistatav ja tema kaitsja kogutud tõendusmaterjaliga tervikuna tutvuda alles kohtueelse menetluse lõpus pärast süüdistusakti koostamist, kui kriminaalasi saadetakse kohtusse. Õiguskantsler märkis, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, põhiseaduse ega kriminaalmenetluse seadustikuga ei ole kooskõlas olukord, kus kahtlustatav või süüdistatav ja tema kaitsja ei ole teadlik vahistamise seisukohalt olulistest faktilistest asjaoludest. Samal ajal ei tulene viidatud normidest kohustust esitada kahtlustatavale või süüdistatavale ja tema kaitsjale vahistamistaotluse arutamisel kõiki kogutud materjale. Küll peab vabaduse võtmise üle otsustaval kohtul olema võimalus tutvuda kõigi seni kogutud tõendite jm dokumentidega. Lähedaste teavitamise suhtes asus õiguskantsler seisukohale, et üldjuhul peaks neile lisaks vabaduse võtmise faktist teatamisele antama üldjuhul ka info kinnipidamise koha kohta. Teatud seaduses sätestatud juhtudel on lähedase mitteteavitamine isiku kinnipidamiskohast aga lubatav.

## 7. Euroopa Finantsstabiilsuse Fondile (EFSF) garantiide andmine

Riigikogus menetletud otsuse eelnõu „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ eesmärk oli anda EFSF võlakohustuste põhiosale garantiisid kuni 1 994 860 000 euro ulatuses, millele lisanduvad nimetatud võlakohustuste intressid. Kuna garantiide ülempiir, mida Eesti lubas EFSF võlakohustustele anda, on erakordselt suur (see ületab 10% Eesti sisemajanduse kogutoodangust), pidas õiguskantsler omaalgatuslikult vajalikuks juhtida Riigikogu rahanduskomisjoni tähelepanu otsuse eelnõuga seonduvatele põhiseaduslikele küsimustele ([Euroopa Finantsstabiilsuse Fondile garantiide andmine, asi nr 18-1/111323](#)).

Õiguskantsler rõhutas pöördumises Riigikogu rahanduskomisjoni poole, et põhiseadus ei keela Eestil osalemast EFSF-s ning riigigarantiide andmist võlakohustustele, mis tekivad EFSF-l seoses euroala liikmesriikidele antava finantsabi rahastamisega. Ometi leidis õiguskantsler otsuse eelnõus mitu küsitavust.

Esiteks tuvastas õiguskantsler formaalset laadi probleeme. Näiteks ei võimaldanud otsuse eelnõu menetlemise ajal kehtinud riigieelarve seadus anda garantiisid EFSF-le kui Luksemburgi õiguse järgi asutatud eraõiguslikule juriidilisele isikule. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et Riigikogu peab muutma riigieelarve seadust eesmärgiga võimaldada EFSF võlakohustustele riigigarantii andmist tingimustel, mis on ette nähtud EFSF raamlepingus.

Teiseks leidis õiguskantsler, et ka otsuse eelnõu sisuline kooskõla põhiseadusega on küsitav. Seda põhjusel, et eelnõu algversioon ei taganud piisaval määral Riigikogu kaasatust ja kontrolli Eesti riigi garantiikohustuste suurenemise üle. Nimelt tuleb Eestil anda garantiisid EFSF võlakohustustele seoses konkreetsete toetusprogrammidega, millega abistatakse erakorraliste asjaolude tõttu rahastamisraskustesse sattunud euroala liikmesriike. EFSF raamlepingu järgi on Eestil küll kohustus anda garantiisid, kui finantsabileping on juba sõlmitud, kuid kohustust kiita heaks finantsabileping Eestil pole (see toimub EFSF liikmesriikide ühehäälsel otsusega). Eelnõu algse sõnastuse kohaselt pidi Vabariigi Valitsus esitama EFSF toetusprogrammide tingimused heakskiitmiseks Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonile (edaspidi ELAK).

Õiguskantsler märkis eelnõu algversioonis ettenähtud Riigikogu kaasamismehhanismi kohta kõigepealt seda, et parlamentaarse demokraatia põhimõtetega oleks vastuolus see, kui Riigikogu otsustab anda garantiisid, mille realiseerumise tagajärjena Riigikogu kaotaks võimaluse määrata tulevate aastate eelarve kulusid ning seeläbi faktiliselt minetaks võime eelarveliste otsuste kaudu teha põhimõttelisi poliitilisi valikuid. Sellise olukorra saabumise prognoosimine garantii andmise hetkel on keerukas. Ometi saab sellest järeldada, et mida suurema ja riskantsema garantii Riigikogu annab, seda rohkem peab Riigikogul olema kontrolli garantii tingimuste üle.

Eelmärgitust lähtudes asus õiguskantsler seisukohale, et Riigikogul peab olema reaalne võimalus mõjutada EFSF kaudu euroala liikmesriigile antava finantsabi tingimusi. See tähendab, et Riigikogul peab olema võimalus anda kohustuslikke suuniseid Vabariigi Valitsusele, mis puudutavad Eesti esindaja tegevust EFSF-s seoses finantsabi kokkulepete sõlmimisega. Muu hulgas tähendab see ka Riigikogu viimase sõna õigust, s.t võimalust takistada Eesti esindajaid nõusoleku andmisest kokkulepetele, mis ei vasta Riigikogu seisukohtadele.

Riigikogu tõhusa kontrolli tagamiseks on õiguskantsleri hinnangul vajalik, et Riigikogu väljendab oma seisukohta EFSF toetusprogrammide tingimuste kohta täiskogul vastuvõetud otsusega. Ainult selle õigusaktiga saab anda Vabariigi Valitsusele siduvaid suuniseid finantsabilepingu sõlmimise protsessis ning tagada seeläbi tõhusa parlamentaarse kontrolli (sh võimaluse takistada täitevvõimu tegevust, mis ei ole vastavuses Riigikogu seisukohtadega). Seevastu pole Riigikogu komisjonidele (sh ELAK) põhiseadusega antud õigust teha Vabariigi Valitsusele siduvaid ettekirjutusi.

Õiguskantsleri seisukoha järgi on oluline ka asjaolu, et täiskogul vastuvõetava otsuse avalik arutelu tagab EFSF-s osalemise legitiimsuse. Teisisõnu öeldes informeeritakse avaliku aruteluga rahvast Eesti riigi võetavatest kohustustest ning sellest, et võetud garantiikohustuste realiseerimisel võib olla vajalik piirata Eesti riigieelarve kulusid.

Pärast õiguskantsleri pöördumist Riigikogu rahanduskomisjoni poole tehti otsuse eelnõus olulisi muudatusi. Muu hulgas on otsuses sätestatud, et abivajava euroala liikmesriigiga sõlmitav vastastikuse mõistmise memorandum, mis on aluseks laenu andmisele, tuleb heaks kiita Riigikogu täiskogul.<sup>7</sup>

7 Teatud EFSF abinõude (nt krediidasutuste rekapiitaliseerimise) puhul esitab Vabariigi Valitsus vastastikuse mõistmise memorandumiga heakskiitmiseks siiski ELAK-ile, sest nende rakendamine nõuab kiiret ning konfidentsiaalset tegutsemist. Koos otsusega nõustuda EFSF võlakohustusele garantiide andmisega võttis Riigikogu 29.09.2011 vastu ka riigieelarve seaduse ning Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse muutmise seaduse, mis täiendas riigigarantiide andmise aluseid võimalusega tagada EFSF võlakohustusi.

## 2. OSA

### ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM

## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsler on sõltumatu ametiisik, kelle ülesanne on seista hea selle eest, et Eesti riigis kehtivad seadused oleksid kooskõlas põhiseadusega ning et siinsete inimeste põhiõigused ja vabadused oleksid kaitstud. Põhiseaduslikkuse järelevalve ehk normikontrolli menetluse korral kontrollib õiguskantsler, kas seadused, määrused ja muud õigustloovad aktid on põhiseaduse ja seadusega kooskõlas. Põhiõiguste kaitse ehk *ombudsman*'i menetluse korral kontrollib õiguskantsler, et avalikke ülesandeid täitvad asutused ja ametnikud ei rikuks oma tegevuses ja inimesega suhtlemisel inimese põhiseadusest tulenevaid õigusi ja vabadusi, seadusi ja teisi õigustloovaid akte ning halduse hea tava. Õiguskantsler kaitseb inimest avaliku võimu ja ametnike omavoli eest.

Lisaks eeltoodule on õiguskantsleril hulk muid ülesandeid. Neist olulisemaid on käsitletud käesoleva ülevaate 3. osas (tegutsemine riikliku ennetusasutusena), 4. osas (tegutsemine las-teombudsmanina) ja 5. osas (muud seadustest tulenevad ülesanded).

Ülevaate 2. osa on üles ehitatud ministeeriumide valitsemisalade kaupa. Seejuures on käsitletud neid valitsemisalaid, mille suhtes on õiguskantsler andnud mõne olulise seisukoha või on toimunud järelevalvemenetlus kontrollkäigu näol. Samas võib leida teavet valitsemisalas aset leidnu kohta ka ülevaate 1. ning 3.–5. osas.

Õiguskantsleri kõige olulisemate menetluste lühikokkuvõtted on esitatud ülevaate põhitekstis ning selliste menetluste raames antud õiguskantsleri seisukoha terviktekstiga on võimalik tutvuda vastava menetluse juures asuva lingi kaudu. Teistele olulistele õiguskantsleri seisukohtade terviktekstidele viitavad lingid asuvad iga ministeeriumi valitsemisala ülevaate lõpus. Ministeeriumi valitsemisala iseloomustuses on antud ülevaade, kuidas ministeerium on täitnud õiguskantsleri eelmiste aastate ettepanekuid ja soovitusi.<sup>8</sup>

8 Õiguskantsleri kodulehel <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad> on võimalik tutvuda kõigi sisulist menetlemist leidnud asjade ja võetud seisukohtadega, muu hulgas ka menetlusliikide ja valitsemisalade kaupa.

## II. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 463 (vrd 2010. aastal 659) Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Nendest 143 juhul oli asjamenetlus seotud ministeeriumi tegevusega. Sarnaselt eelnevate aastatega oli ka 2011. aastal enamik õiguskantslerile esitatud avalduste alusel algatatud menetlustest seotud vanglate tegevuse ja kinnipidamistingimustega, kokku 257 (vrd 2010. aastal 364).

### 2. Andmekaitse

Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe ning riigisaladuse õigusega seonduvalt algatas õiguskantsler ülevaateaastal 31 (vrd 2010. aastal 46) asjamenetlust. Näiteks uuris õiguskantsler elatisvõlgnike nimede avalikustamist internetis ([Elatisvõlgnike nimekirja avalikustamine, asi nr 6-1/101171](#)). Kuigi elatisvõlgnike nimede avalikustamise eesmärk on tagada, et vanem täidaks lapse ülalpidamiskohustust, ei pruugi see teatud juhtudel olla laste parimates huvides, s.t lapse majandusliku kindlustatuse kõrval saavad kahjustatud tema muud õigused ja huvid. Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole märgukirjaga, milles leidis, et nii kaua kuni ei ole põhjalikult uuritud elatisvõlgnike nimekirja avaldamise erinevaid mõjusid, ei saa kindel olla sellise lahenduse põhiseaduspärasuses. Justiitsminister leidis, et võlglaste nimede avalikustamine on lapse huvides. Minister lisas, et õiguskantslerile vastuse koostamise ajaks oli andmete avalikustamist lubav säte kehtinud liiga lühikest aega, selleks et korraldada mõjude adekvaatselt hindamiseks sotsiaalne uuring. Samas märkis minister, et võimaluse korral tehakse selline uuring järgnevatel aastatel.

### 3. Karistusõigus ja menetlus

Õiguskantsler analüüsis tõlke tagamist (sh tõlkekulude hüvitamist) kriminaalasjade kohtueelses menetluses ([Tõlke tagamine kriminaalmenetluses, asi nr 6-1/101166](#)). Avaldajad juhtisid tähelepanu sellele, et praktikas jäävad kahtlustatava ja süüdistatava või nende kaitsja poolt kohtueelses kriminaalmenetluses kaasatud tõlgi kulud osaliselt menetlusosaliste kanda. Õiguskantsleri hinnangul on normid, mis ei reguleeri selgelt kahtlustatava ja süüdistatava või tema kaitsja kaasatud tõlgi kulude hüvitamist, vastuolus kaitseõiguse tagamise põhimõttega. Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole märgukirjaga, milles tegi ettepaneku seadust täiendada. Justiitsminister nõustus märgukirjaga. Lisaks märkis minister, et Euroopa Liidus on vastu võetud direktiiv õigusest suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses, mis tuleb Eestil üle võtta hiljemalt 27.10.2013. Valdkonna regulatsiooni terviklikkuse huvides on ministri sõnul otsustarbekas analüüsida tõlkekuludega seonduvat koos direktiivi ülevõtmisega.<sup>9</sup>

Õiguskantsler uuris Justiitsministeeriumi tegevust vangistusega karistatud isiku Läti Vabariigile üleandmise algatamisel ([Karistatud isiku üleandmine teisele riigile karistuse jätkamiseks, asi nr 7-4/110147](#)). Avaldaja on kodakondsuseta isik, kes asus Lätist Eestisse elama enne riikide taasiseseisvumist ja kellel praegu puuduvad igasugused isiklikud seosed Lätiga. Seetõttu leidis õiguskantsler, et isiku üleandmine ei vastaks kohtulikult karistatud isikute üleandmise Euroopa konventsioonile. Õiguskantsler soovitas justiitsministril mitte algatada isiku üleandmist. Justiitsminister asus seisukohale, et isiku üleandmismenetluse algatamiseks on olemas õiguslik alus, kuna isikule kehtestatud sissesõidukeeld on konventsioonile vastav ning isik ei või pärast vanglast vabastamist jääda kauemaks karistava riigi territooriumile. Lisaks juhtis justiitsminister tähelepanu sellele, et konkreetsel juhul omab tähendust ka Läti õigus, mistõttu tuleb lisaks arvestada seda, kas Läti Vabariik on nõus isiku karistuse kandmiseks üle võtma või mitte.

<sup>9</sup> Kahtlustatava ja süüdistatava menetlusõiguste – õigus tõlkele – direktiivi 2010/64/EL ülevõtmine on Justiitsministeeriumi 2012. aasta tööplaanis (p 265; eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise tähtaeg on 31.12.2012). Kättesaadav <http://www.just.ee>.

Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon palus õiguskantsleri arvamust seoses Kaitsepolitsei ameti aastaraamatus riigisaladuse lekitamises kahtlustatava kaitsevälase nime ja kahtlustuse sisu avaldamisega.<sup>10</sup> Kriminaalasja kohtueelse menetluse andmete avaldamine toimub prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses ([Prokuratuuri luba kohtueelse menetluse andmete avaldamiseks 7-4/101805](#)). Kriminaalmenetluse seadustikus on loetletud asjaolud, mida prokuratuur loa andmisel peab arvestama. Konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades jõudis õiguskantsler lõppseisukohale, et Riigiprokuratuur ei kaalunud kõiki vajalikke asjaolusid, kui andis Kaitsepolitsei ametile loa kahtlustatava nime avaldamiseks. Samuti soovitas õiguskantsler prokuratuuril edaspidi kaaluda loa andmist kohtueelse uurimise andmete avaldamiseks kirjalikult, kui andmete avaldamine hõlmab kahtlustatava või süüdistatava nime (esmakordset) teatavakstegemist.

Õiguskantsleri tegi 2011. aastal ettepaneku Riigikogule, mis puudutab kriminaalmenetluse seadustiku ja jälitustegevuse seaduse vastuolo põhiseadusega osas, mis ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalvekorraldust jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle, ja osas, mis võimaldab teavitamise edasilükkamise tulemusel jätta isiku jälitustoimingust üldse teavitamata. Ettepanekut on lähemalt kajastatud ülevaate 1. osas.

17.02.2011 võttis Riigikogu vastu kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse (RT I, 21.03.2011, 2), millega muudeti jälitustoimingute aluseid ja korda ning tunnistati kehtetuks jälitustegevuse seadus. 08.12.2011 võttis Riigikogu vastu seaduse (RT I, 22.12.2011, 3), millega lükati jälitustoimingute uue regulatsiooni jõustumine edasi<sup>11</sup> kuni 01.01.2013. Seaduse ühe edasilükkamise põhjusena toodi välja vajadus viia õiguskantsleri ettepanekus nimetatud regulatsioon põhiseadusega kooskõlla. 13.12.2011 saatis Justiitsministeerium kooskõlastamiseks kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega muu hulgas pakutakse välja lahendus õiguskantsleri ettepanekus toodud probleemile. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks on eelnõu Riigikogu menetluses.<sup>12</sup>

#### 4. Kohtusüsteem

Ka 2011. aastal olid õiguskantsleri järelevalvetegevuse üheks prioriteediks liiga kõrged riigilõivud, mida nõutakse kohtusse pöördumisel. Seetõttu pöördus õiguskantsler vastavasisuliselt ettekandega Riigikogu poole. Ettekannet on lähemalt kajastatud ülevaate 1. osas.

Lisaks pöördus õiguskantsler ülevaate aastal justiitsministri poole märgukirjaga, milles leidis, et kohtutäituri tegevuse kohtus vaidlustamiseks nõutav konkreetne riigilõiv (63,91 eurot) on liiga kõrge ja seetõttu põhiseadusvastane ([Riigilõivu suurus kohtutäituri tegevuse vaidlustamisel, asi nr 6-1/091421](#)). Õiguskantsleri hinnangul tuleb kohtutäiturit talle antud ulatusliku avaliku võimu rakendamise pädevuse tõttu suhtes täitemenetluse võlgnikuga käsitleda võrreldavana haldusorganiga. Seetõttu peab ka kohtutäituri tegevuse vaidlustamiseks olema kohtule juurdepääs, sh nõutav riigilõivu suurus sarnane muu avaliku võimu esindaja tegevuse vaidlustamisega. Kuigi justiitsminister asus oma vastuses seisukohale, et kõnealune riigilõiv on põhiseaduspärane, on Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõus käsitletud kohtutäiturit erilise haldusorganina, kes viib läbi ühte haldusmenetluse eriliiki, mistõttu kavandatakse alan-dada oluliselt ka kõnealust riigilõivu (15 eurole).<sup>13</sup>

10 Lähemalt on menetlust kajastatud ülevaate 2. osa Siseministeeriumi valitsemisala kirjeldavas jaos.

11 Vabariigi Valitsus arutas arvamuse andmist seda edasilükkamist sisaldava Riigikogus algatatud eelnõu kohta (123 SE) oma 10.11.2011 istungil. Sellega seoses juhtis õiguskantsler valitsuse tähelepanu sellele, et jälitustegevust korrastava tervikregulatsiooni jõustumise edasilükkamine on põhjendatud, jälitustoimingust teavitamise põhiseadusega vastuolus olevat korda tuleks muuta kiiremini.

12 Vt 175 SE (algatatud Riigikogus 06.02.2012).

13 Riigilõivuseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 206 SE (algatatud Riigikogus 02.04.2012).



Lisaks andis õiguskantsler kuuel korral Riigikohtule arvamuse, milles pidas lõive liiga kõrgeks ja menetlusabi saamise võimalusi ebapiisavaks. Arvamused Riigikohtule on loetletud ülevaate 5. osas.

Õiguskantsler analüüsis registriandmete õigsuse tagamiseks kohtu tehtud trahvi vaidlustamise piirangu õiguspärasust ([Registriasjas määratud trahvi vaidlustamine, asi nr 6-1/80378](#)). Trahvitud isik saab esitada trahvimääruse peale määruskaebuse ringkonnakohtule, kuid ringkonnakohtu määruse peale Riigikohtule edasi enam kaevata ei saa. Õiguskantsler peab edasikaebetoimingu piiramist üldjuhul lubatavaks juhul, kui selle eesmärk on võimalikult kiiresti jätkata sama kohtuasja menetlust ning kui kõrvalmenetluses tehtud määruseid saab vaidlustada koos põhiasja lahendiga. Trahvimääruse puhul puudub põhimenetlus, mille raames võiks muu hulgas kaevata ka ringkonnakohtu varasema määruse peale Riigikohtusse. Õiguskantsleri hinnangul peaks Riigikohtusse väljajõudmise potentsiaal olema vähemalt neil kohtuasjadel, milles otsustatakse lõplikult isiku (põhi-) õiguste või kohustuste üle. Seetõttu on põhiseadusega vastuolus regulatsioon, mis ei võimalda Riigikohtule edasi kaevata ringkonnakohtu määrust, mis on tehtud trahvimääruse peale esitatud määruskaebuse kohta. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei olnud justiitsminister veel märgukirjale vastanud (minister teavitas 05.12.2011 õiguskantslerit üksnes vastuse viibimisest).

Ülevaateaalal lahendas õiguskantsler ka küsimust, kas põhiseadusega on kooskõlas jõustunud kohtuotsuse siduvus juriidilise isiku osanike, aktsionäride või liikmete suhtes juhul, kui nad menetluses ei osalenud ([Osahõingu endise osaniku kaitse, asi nr 6-1/101698](#)). Konkreetsetel juhtudel ei olnud osahõingu endistel osanikel võimalik võtta osa kohtumenetlusest tsiviilasjas, milles otsustati muu hulgas nende õiguste ja kohustuste üle. Üldjuhul on õiguskindluse ja menetlusökoonomia põhimõttest tulenevalt vajalik, et jõustunud kohtuotsusel oleks lõplik tähendus ning sama asjaolu ei hinnataks eri menetluses erinevalt. Lisaks ei pea juriidilise isiku sisesuhteid lahendama juriidilise isiku ja teise isiku vahel toimivas kohtumenetluses, vaid osanikud saavad oma õigusi kaitsta hilisema kahjuhüvitisnõudega või ühinguõiguslikke õiguskaitsevahendeid kasutades. Selline mööndus aga ei kehti endiste osanike suhtes, kes selliseid kaitsevahendeid kasutada ei saa. Õiguskantsler tegi ettepaneku algatada seadusemuudatus ja sõnaselgelt sätestada õigusnormina endiste osanike jt juriidilise isiku liikmete jaoks reaalne õiguskaitsevahend nende õigusi puudutava kohtuasja suhtes. Justiitsminister leidis oma vastuses, et peab piirangut põhjendatuks seoses menetlusökoonomika ning juriidiliste isikute ja nende otsuste suhtes õiguskindluse säilitamise vajadusega. Küsimusele, kas juriidilise isiku osanikele, aktsionäridele või liikmetele kehtivad õiguskaitsevahendid kehtivad ka juriidilise isiku endiste osanike, aktsionäride või liikmete suhtes, vastas minister jaatavalt. Vastasel juhul jääks ministri hinnangul saavutamata regulatsiooni eesmärk, milleks on saavutada lõplik õiguskindlus juriidilist isikut puudutavates õigussuhetes.

Õiguskantsleri tegevust seoses kohtunike distsiplinaarrikkumiste ja kohtuametnike tegevuse õiguspärasusega on lähemalt kajastatud ülevaate 5. osas.

2011. aastal tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) Eesti riigi peale esitatud kaebuste läbi vaatamisel kolmel juhul rikkumise. Kõigil juhtudel olid kaebused seotud õiguste tagamisega kohtumenetluses.

Kohtuasjas *S. vs. Eesti Vabariik*<sup>14</sup> leidis EIK, et rikutud on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (konventsioon) art 5 lõikest 1 tulenevat õigust isikuvabadusele ja -puutumatusse, kuna menetlus, mille raames kaebaja kinnisesse asutusse (sundravile) paigutati, ei vastanud ei riigisisesele seadusele (tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) §-le 534) ega konventsiooni art 5 lõikele 1. Nimelt ei kuulatud inimest enne kinnisesse asutusse paigutamist ära. Erandjuhul, kui inimest ei saa ära kuulata enne kinnisesse asutusse paigutamist (esialgse õiguskaitse rakendamisel), tuleb seda siiski teha viivitamatult pärast paigutamist. Kuigi Riigi-

14 Euroopa Inimõiguste Kohtu 04.10.2011. a otsus asjas nr 17779/08.



kohus oli kaebaja asjas tuvastanud, et kaebaja ärakuulamine alles 15 päeva pärast paigutamist oli menetluslik rikkumine, ei pidanud Riigikohus seda asja üldise lahendamise seisukohast oluliseks. EIK ei nõustunud Riigikohtuga ning leidis, et selline viivitus tähendab kaebaja menetlusõiguste rikkumist (olenemata sellest, et kaebaja terviseseisund oli nõuetekohaselt kindlaks tehtud).<sup>15</sup>

Kohtuasjas Raudsepp vs. Eesti Vabariik<sup>16</sup> leidis EIK, et konventsiooni artiklist 13 tulenevat õigust tõhusale õiguskaitsevahendile on rikutud, kuna EIK hinnangul puudusid kaebajal riigisiselt tõhusad õiguskaitsevahendid enda õiguste tagamiseks, kui halduskohtumenetlus oleks olnud ebamõistlikult pikk.<sup>17</sup> EIK viitas otsuses küll menetlusseadustikes 01.09.2011 jõustunud muudatustele<sup>18</sup>, millega loodi mõned uued õiguskaitsevahendid ebamõistliku menetlusaja vältimiseks või menetluslikuks heastamiseks, kuid märkis, et kaebajale ei oleks need meetmed (jõustumisajast tulenevalt) kättesaadavad olnud. Kahju hüvitamise võimaluse puudumise osas viitas EIK ka Riigikohtu üldkogu (RKÜK) 22.03.2011. a otsusele nr 3-3-1-85-09, millega tunnistas riigivastutuse seaduses ebamõistlikult pika menetlusega tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni puudumine põhiseadusega vastuolus olevaks. EIK leidis samas, et kuna Eesti kohtutel võttis viidatud Riigikohtu otsuseni jõudmine aega ligi viis aastat, siis ei oleks see olnud tõhus riigisisene õiguskaitsevahend, mida kaebaja oleks pidanud kasutama. Seega tuvastas kohus konventsiooni artikli 13 rikkumise.

Kolmandaks, EIK leidis kohtuasjas Andreyev vs. Eesti Vabariik<sup>19</sup>, et konventsiooni art 6 lõikest 1 tulenevat õigust õiglasele kohtumenetlusele on rikutud sellega, et kuigi Eesti õiguses saab advokaadi peale kaevata Eesti Advokatuuri aukohtule, ei ole samas reguleeritud advokaadi tegevusetuse tuvastamise tagajärgi, kui kaebus jääb advokaadi tegevusetuse tõttu tähtaegselt esitamata (näiteks uue advokaadi määramine ja kaebuse tähtaja ennistamine või advokaadi tegevusetuse määramine teistmisalusena)<sup>20</sup> ning kaebaja jääb seetõttu ilma võimalusest pöörduda Riigikohtusse.<sup>21</sup>

## 5. Täitemenetlus

Ülevaateaastal tekkis õiguskantslerile esitatud avalduste pinnalt korduvalt küsimus täitedokumentide kättesaamisest ning kirjeldati olukordi, kus täitemenetluse läbiviimine tõi inimese jaoks kaasa ülemäärased majanduslikud raskused.

Täiendavalt tõstatati mitmes avalduses probleem seoses kohtutäituri tegevuse vaidlustamise võimalikkusega juhul, kui inimesel puudub raha kaebuse esitamiseks ([Kinnipeetava kaebus kohtutäituri tegevusele, asjad nr 6-1/091951 ja 6-1/110810](#)). Täitemenetluses kehtib kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus: esimese sammuna tuleb esitada kaebus kohtutäiturile ning

15 Ülejäänud samas asjas esitatud kaebuste osas rikkumist ei tuvastatud. EIK märkis, et psühhiaatrilise abi seaduse säte, mille alusel kaebaja paigutati kinnisesse asutusse, oli piisavalt selge ning kaebaja puhul oli ka piisavalt tõendatud, et ta oli ohtlik endale või teistele.

16 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2011. a otsus asjas nr 54191/07.

17 EIK ei tuvastanud samas, et oleks rikutud konventsiooni art 6 lõikest 1 tulenevat õigust mõistliku pikkusega kohtumenetlusele. Halduskohtumenetlus kestis kaebaja kohtuasjas kokku ligi 6 aastat, millest Riigikohtus ca 2,5 aastat. EIK mõõnis, et riigisisene kohtumenetlus oli tavapärasest keerulisem ning puudutas olulisi poliitilisi ja õiguslikke küsimusi (omandireformi), mistõttu lahendini jõudmine võttis rohkem aega. EIK märkis lisaks, et teatud osas aitas kaebaja ise menetluse viibimisele kaasa.

18 RT I, 23.02.2011, 1.

19 Euroopa Inimõiguste Kohtu 22.11.2011. a otsus asjas nr 48132/07.

20 Sama seisukoht on esitatud juba varem EIK 14.06.2011. a otsuses Metsaveer vs. Eesti Vabariik (2) (kaebus nr 16343/07). Selles asjas tunnistas EIK kaebuse tervikuna vastuvõetamatuks, kuna kaebaja ei järginud konventsiooniga ette nähtud kohustust esitada kaebus EIK-le 6 kuu jooksul viimasest riigisisisest otsusest.

21 Kuna Riigikohtule saab kassatsiooni esitada üksnes advokaadi vahendusel, määrati kaebajale kriminaalasjas riigi õigusabi korras kaitsja, kuid määratud advokaat ei esitanud kassatsiooni tähtaegselt. Riigikohus tagastas hilinemisega esitatud kassatsiooni, leides, et kassatsiooni esitamise tähtaja ennistamiseks alust ei ole. Paar aastat hiljem anti kaebajale (teistkordse taotlemise järel) riigi õigusabi teistmisavalduse esitamiseks, kuna Eesti Advokatuuri aukohus oli vahepeal tuvastanud kaebajale riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetuses distsiplinaarsüüteo, kuid Riigikohus ei võtnud teistmisavaldust menetlusse ning kaebaja süüdimõistmine jäi jõusse.

alles pärast seda on võimalik pöörduda kohtusse. Õiguskantsler asus seisukohale, et juhul, kui näiteks kinnipeetaval puuduvad rahalised võimalused kaebuse saatmiseks kohtutäiturile, võib tekkida olukord, kus õiguslikult on kõikidel täitemenetluse võlgnikel kaebeõigus olemas, kuid faktiliselt mitte. Kuigi õige on üldine põhimõte, mille kohaselt vastutab kinnipeetav ka vanglas olles ise oma õiguste kasutamiseks ja kaitsmiseks võimaluste ja vahendite leidmise eest, ei ole riigi abi täielik välistamine õige. Kuna täitemenetlus on haldusmenetluse eriliik, mille viib haldusorganina läbi kohtutäitur, ei ole kohtutäituri tegevuse vaidlustamine (sh juurdepääs kohtule) mitte tavaline võrdsete pooltega eraõiguslik vaidlus, vaid halduskohtumenetlusega sarnanev avaliku võimu tegevuse kontroll. Arvestades kohtutäituri ulatuslikke volitusi, muu hulgas õigust realiseerida täitemenetluse käigus võlgniku vara, on oluline tagada kaebeõiguse kasutamine enne (mitte tagantjärele) nõude reaalsel täitmisel. Õiguskantsleri märgukirjaga justiitsminister ei nõustunud. Minister leidis, et juhul kui riigi ülalpidamisel oleval kinnipeetaval oleks võimalik pidada kohtutäituri kirjavahetust riigi kulul ning teistel seda samuti vajada võivatel ja seadusekuulekatel isikutel mitte, toimuks ilmselge ebavõrdne kohtlemine, kus kinnipeetavale tehakse põhjendamatu soodustus, tasudes tema kirjavahetuse kulud. Minister rõhutas, et ka kinnipeetav peab olemasoleva raha kasutamisel arvestama kirjavahetuse võimalike kuludega; samuti on võimalik saada vanglas sissetulekut töötamise teel.

## 6. Vangistus

2011. aastal oli Eestis neli vanglat. 15.01.2011 liideti Harku Vangla ja Murru Vangla Harku ja Murru Vanglaks, mis asub kolmel territooriumil: Harku, Murru ja avavangla territooriumil. Lisaks sellele tegutsesid Tallinna Vangla (kaks üksust: Tallinnas Magasini tänaval ning Maardus), Viru Vangla ja Tartu Vangla. Kinni peetavate isikute (süüdimõistetud ja vahi all viibijad) arv märkimisväärselt ei muutunud: see on jätkuvalt ligikaudu 3400.<sup>22</sup>

Lisaks Harku ja Murru vangla liitmisele oli tähelepanuväärseks sündmuseks Tallinna Vangla planeeritavate uute hoonete asukoha muutus. Esialgu kavandati uusi hooneid Maardu linna ja riik tegi selleks ka ettevalmistusi. Riigi Kinnisvara AS ja AS Vopak E.O.S., kelle krundi naabrusse pidi vangla tulema, jõudsid kokkuleppele, et AS Vopak E.O.S. hüvitab riigi tehtud kulud ning Riigi Kinnisvara AS otsib vanglale uue asukoha. Sobiv koht leiti Rae vallas Soodevahe külas ja Venekülas. Avalikustatud info kohaselt peaks uued hooned valmima 2015. aastal.<sup>23</sup>

2011. aastal lõpule jõudnud menetlustes pälvis õiguskantsleri tähelepanu füüsilise jõu, erivahendite ja ohjeldusmeetmete rakendamine vanglates. Täpsemalt keskendus õiguskantsler vanglate relvastatud üksuse tegutsemisele Viru Vanglas ning nn rahustusvoodi kasutamisele. Vanglate relvastatud üksuse tegevuses sedastas õiguskantsler, et üksuse liikmete haardes kambri põrandal lamanud avaldaja küsitlemine kambri läbiotsimisse mittepuutuvatel teemadel ei olnud õiguspärane ja lubatav ning see kujutas endast kinni peetava isiku inimväärikust alandavat kohtlemist ([Vanglate relvastatud üksuse tegevus Viru Vanglas, asi nr 7-4/092071](#)). Samuti rikuti erivahendite kasutamise nõudeid. Õiguskantsler soovitas Justiitsministeeriumil jätkata vanglate relvastatud üksuse varustamist üksuse liikmete kiivrite külge kinnitatavate kaamerateaga, samuti pikendada vanglate relvastatud üksuse talletatud salvestiste säilitamistähtaega. Lisaks soovitas õiguskantsler analüüsida vanglate relvastatud üksuse rakendamise praktikat ning töötada välja ühtne juhend vanglate relvastatud üksuse tegevuse järel vajaduse korral kinni peetava isiku terviseseisundi hindamiseks. Justiitsministeerium täiendas vanglate relvastatud üksuse varustust ning talletamiseks vajalikke seadmeid (sh kiivri külge kinnituvaid kaameraid). Samuti muudeti õiguslikku regulatsiooni, mis puudutab füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamisel isiku terviseseisundi kontrollimist ja fikseerimist.

Õiguskantsler analüüsis ka nn rahustusvoodi kasutamist ohjeldusmeetmena vanglates ning leidis, et kehtivates õigusaktides ei ole ette nähtud piisavaid tagatisi inimese põhiõiguste kait-

<sup>22</sup> Justiitsministeeriumi andmetel. Vt lähemalt [www.vangla.ee](http://www.vangla.ee).

<sup>23</sup> Täpsem info <http://www.vangla.ee/47540>.

seks ([Rahustusvoodi kasutamine vanglas, asi nr 7-4/091717](#)). Nii tuleks täpsustada rahustusvoodi kasutamise õiguslikke aluseid ning muuta selle kasutamise praktikat (ennekõike nimetatud meetme rakendamist protokollida). Õiguskantslerile vastates leidis justiitsminister, et kehtiv õiguslik regulatsioon näeb kogumine ette piisavad tagatised fikseerimise kui ühe ohjeldusmeetme kasutamisel – kõik olulised küsimused on seadusega vähemalt minimaalsel vajalikul määral reguleeritud. Minister möönis samas, et kuna tegemist on olulise küsimusega, siis on vajalik ja on ka varem peetud vajalikuks, et nii vanglateenistuse väljaõppe kui ka täienduskoolituste raames juhitaks sellele küsimusele järjepidevalt tähelepanu nii õiguslikust kui ka praktilisest aspektist.

Nagu ka varasematel aastatel, seondus oluline osa õiguskantsleri tegevusest kinni peetavate isikute õiguste kaitsel probleemidega, mis puudutasid isikute pöördumiste vastamist nii vanglate kui Justiitsministeeriumi poolt, kes alati ei erista isikute erinevaid pöördumisi ega vasta seetõttu neile nõuetekohaselt. Täitmata jäeti ka mitmed avaliku teabe seaduses sätestatud korras esitatud isikute teabenõuded. Õiguskantsler juhtis vanglateenistuse tähelepanu vajadusele käidelda isikute pöördumisi kehtiva õiguse alusel ning vanglateenistus on lubanud soovitusi täita ([Teabenõuetele vastamine Justiitsministeeriumis, asi nr 7-4/110297](#); [Kinnipeetava pöördumiste vastamine Tallinna Vanglas, asi nr 7-4/110652](#)).

Ülevaateaastal uuris õiguskantsler Tallinna Vangla tegevuse õiguspärasust, mis puudutas kinni peetavate isikute nimesildile kantud liigset infot (karistusseadustiku paragrahvi number, mille järgi isik oli süüdi mõistetud, samuti karistuse algus- ja lõpptähtpäev). Pärast õiguskantsleri pöördumist lõpetas Tallinna Vangla nimesiltidele karistust puudutavate andmete kandmise ning uutele nimesiltidele kantakse vaid kinni peetava isiku ees- ja perekonnanimi, sünniaeg ning foto ([Andmed Tallinna Vangla kinnipeetava nimesildil, asi nr 7-4/110846](#)).

Õiguskantsler analüüsis lisaks juhtumit, mil Viru Vangla seadis vahistatu õigusele saada soovi korral tasuta vanglariietus (talvejope) täiendavaid ja kehtivast õigusest mittetulenevaid piiranguid. Õiguskantsleri hinnangul ületas selline tegevus seaduse piire ning ta soovitas vanglal oma praktikat muuta. Vangla muutis kinni peetavatele isikutele riieesemete väljastamise korda ning kõrvaldas õigusvastased piirangud ([Vahistatu õigus vangla riietusele, asi nr 7-4/110038](#)).

Õiguskantsler tuvastas rikkumise ka järgmistes asjamenetlustes:

[Euroopa Inimõiguste Kohtu kirja avamine Viru Vanglas, asi nr 7-4/110289](#);  
[telefoni teel kokkusaamiste registreerimine Viru Vanglas, asi nr 7-4/110971](#);  
[arvamus vangistusseaduse jt seaduste muutmise eelnõu kohta, asi nr 18-2/110053](#).

## 7. Muud avaliku ja eraõiguse küsimused

### 7.1. Tegevuspiirangud korruptsioonivastases seaduses

Õiguskantsler leidis mitmetest avaldustest lähtuvalt alustatud menetluse tulemusel, et korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 19 lg 2 punktis 2 sätestatud tegevuspiirang, mis keelab KVS § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikutel olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige (välja arvatud riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindajana), on vastuolus põhiseadusest tuleneva põhiõigusega valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta<sup>24</sup> ([Tegevuspiirangud korruptsioonivastases seaduses, asi nr 6-1/100715](#)).

<sup>24</sup> Õiguskantsler on ka varem seda sätet analüüsinud, tuvastamata põhiseadusega vastuolu. Õiguskantsler otsustas varasema seisukoha üle vaadata seetõttu, et Riigikohtu 25.01.2007. a otsusega tunnistati põhiseadusvastaseks ja kehtetuks analoogne säte (täpsemalt KVS § 19 lg 2 punkt 6 osas, milles see säte keelab KVS § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikul olla kolme aasta jooksul pärast avalikust teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liige sellises riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, mille tegevuse üle järelevamamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses; RKÜKo, 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06, p 35).

Õiguskantsler võttis seisukoha, et säte on põhiseadusega vastuolus osas, milles see keelab ametiisiku kuulumise sellise äriühingu juht- või järelevalveorganisse, mille tegevusega tema ametiseisund puutumuses ei ole, sest sel juhul ei teki ei korruptsiooniohtu ega ametiisiku näivat erapooletust. Kuna piirang sellisel juhul korruptsioonivastase seaduse eesmärkide saavutamisele kaasa ei aita, ei ole ametiisiku põhiõiguse riive õigustatud. Õiguskantsler osutas, et tegevuspiirang võib olla ülemäärane ka juhul, kui selline puutumus esineb, sest seadusandja on kehtestanud ka toimingupiirangud, mille kohaselt peab ametiisik ennast huvide konflikti tekitava otsuse tegemisest taandama (ning teatama sellest oma vahetule ülemusele, kes peab otsuse tegemiseks määrama teise ametiisiku).

Õiguskantsler leidis, et KVS § 19 lg 2 p 2 suhtes võetud seisukoht kehtib ka KVS § 19 lg 2 punkti 3 puhul, mis keelab ametiisikul olla välismaa äriühingu filiaali juhataja, ning Riigikohtu poolt juba osaliselt kehtetuks tunnistatud<sup>25</sup> punkti 6 puhul, mis keelab ametiisikul olla riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juht- või järelevalveorgani liige kolm aastat pärast avalikust teenistusest lahkumist.

Lisaks võttis õiguskantsler seisukoha, et õigusselguse põhimõttest tulenevalt vajab muutmist praktikas palju segadust tekitanud ametiisiku mõiste (KVS § 3 ning § 4 lg 1 koostoimes). Samuti juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et jätkuvalt on muutmata kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 50 lõige 2 osas, milles see takistab vallavanemal ja linnapeal pedagoogilise ja teadusliku tööga tegelemise, jätmata ühtegi võimalust kaaluda huvide konflikti ohtu (justiitsminister nõustus õiguskantsleriga juba 2006. aasta alguses, et säte on põhiseadusega vastuolus).

Justiitsminister nõustus õiguskantsleri seisukohaga ning osutas, et on juba välja töötanud uue korruptsioonivastase seaduse eelnõu, mis peaks vastuolu likvideerima. Ülevaate koostamise ajaks on korruptsioonivastase seaduse eelnõu jõudnud Riigikogu menetlusse.<sup>26</sup>

## 7.2. Samasooliste isikute peresuhete reguleerimine

Õiguskantsler analüüsis samasooliste isikute peresuhetega seonduvaid õiguslikke küsimusi ning leidis, et samasooliste isikute püsiv kooselu kuulub perekonnapõhiõiguse kaitsealasse, mistõttu on põhiseadusega vastuolus olukord, kus selline kooselu ei ole õiguslikult reguleeritud ([Samasooliste peresuhete reguleerimine, asi nr 6-8/110661](#)). Ka Justiitsministeerium on 2009. aastal analüüsi tulemusel jõudnud järeldusele, et kooselu partnerite õigused ei ole piisavalt tagatud. Analüüsis nenditi, et kuigi Eesti õiguses on kehtestatud erinevad võimalused kooselu partnerite (nii sama- kui ka erisooliste isikute kooselu puhul) õiguste tagamiseks, neid faktiliselt ei kasutata. Partneritevahelise lepingu puudumise korral ei ole tagatud isegi kooselupartnerite miinimumõigused.<sup>27</sup> Õiguskantsler pöördus justiitsministri poole ja tegi soovitusel algatada õigusaktide muutmine.

25 Vt eelmine allmärkus.

26 SE 192, kättesaadav [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

27 A. Olm. Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. – Justiitsministeerium, 2009, lk 87.

### III. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

#### 1. Üldisloomustus

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 44 (vrd 2010. aastal 28) Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Nendest 41 juhul oli pöördumine seotud ministeeriumi tegevusega. Õiguskantsler algatas 2011. aastal 10 Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavat sisulist menetlust. Seejuures tegeles õiguskantsler väga erinevate keskkonnaga seotud probleemide lahendamise, millest olulisemaks võib pidada kaht. Esimene neist puudutab loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlusi ning teine välisõhu kvaliteeti Kiviõli linnas.

#### 2. Loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlused

Loodusobjektide kaitse alla võtmist reguleerib suuresti looduskaitseadus (LKS). Loodusobjektide kaitsmine piirab enamasti ulatuslikult selle maa-ala omaniku põhiõigusi. Ülevaateperioodil ilmnes mitmeid küsimusi ja probleeme seoses loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse ning kaitse alla võtmise õigusakti olemusega.

Mitmed probleemid seoses loodusobjektide kaitse alla võtmisega koorusid välja põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mida Riigikohtu üldkogu arutas 2011. aasta mais (vt ka [Arvamus looduskaitseaduse § 10 lg 1 kohta, asi nr 9-2/110226](#)). Ses asjas oli arutuse all LKS § 10 põhiseaduspärasus, mille järgi võeti kaitseala või hoiuala kaitse alla Vabariigi Valitsuse määrusega. Enne määruse kehtestamist teavitati küll puudutatud maaomanikke teatud määral kaitseala moodustamisest ja kuulati nad ära, kuid seejuures ei lähtunud mitte haldusmenetluse seaduse asjakohastest normidest, vaid looduskaitseadusest. Kuivõrd kaitseala või hoiuala moodustati määrusega ehk vormilt üldaktiga, siis puudusid selles ka üksikasjalikud põhjendused maaomaniku õiguste piiramise kohta.

Riigikohus leidis, et looduskaitseaduses sätestatud kord (vt LKS § 10 lg 1) ehk siis kaitseala või hoiuala moodustamine määrusega ei taga kaitse alla võetava kinnistu omanikule piisavat õiguste kaitset. Eelkõige on kohtu hinnangul riivatud põhiõigus menetlusele ja korraldusele (PS § 14) muu hulgas seetõttu, et kinnistu omanikku ei kaasata määruse andmise menetlusse niisama intensiivselt kui haldusakti andmise menetlusse, samuti puudub isikul võimalus määrust halduskohtus vaidlustada ning määruks puuduvad otsuse tegemise faktiline alus ja asjakohased põhjendused. Riigikohus tunnistas kaitseala või hoiuala moodustamise määrusega ilma täiendavate menetluslike lisatagatisteta põhiseadusega vastuolus olevaks.

Eelnevalt kirjeldatu ei ole aga ainsaks probleemiks seoses loodusobjektide kaitse alla võtmisega. Õiguskantsleri poole pöördunud isikute avalduste põhjal saab välja tuua mitmeid teisigi sellega seotud probleeme.

Lähtuvalt kogutud teabest võib üsna tüüpiliseks pidada olukorda, mil juba aastaid tagasi on hoiuala või kaitseala koosseisu mittekuuluvalt kinnistult leitud kotkapesa, mida kaitstakse LKS § 50 järgi, kuid mis ei ole eraldi õigusaktiga kaitse alla võetud. Alates 2004. aasta maist, kui jõustus looduskaitseadus, moodustub teatavasti leitud pesa ümber automaatselt ringikujuline kaitsevöönd, mille piires on maaomanikul keelatud peaaegu igasugune tegevus (rakendatakse sihtkaitsevööndi kaitsekorda<sup>28</sup>). Kaitsevööndi diameeter sõltub kotka liigist, kuid varieerub 200 meetrist kilomeetrini. Kotkapesa nn automaatne kaitse pesa leidmise järel on kahtlemata vajalik meede status quo säilitamiseks, näiteks vältimaks pesa hävimist raietööde tõttu pelgalt põhjusel, et piisavalt kiiresti ei suudeta korraldada pesa looduskaitse alla võtmiseks vajalike

28 LKS § 30 lg 2 järgi on sihtkaitsevööndis keelatud majandustegevus; loodusvarade kasutamine; uute ehitiste püstitamine; inimeste viibimine kaitsealuste liikide elupaigas, kasvukohas ja rändlindude koondumispaigas; sõiduki, maastikusõiduki või ujuvvahendiga sõitmine; telkimine, lõkke tegemine ja rahvaürituse korraldamine.



õigusaktide ettevalmistamist. Teisalt tuleks seaduse alusel rakenduvat automaatset kaitsevööndit pidada eelkõige ajutiseks abinõuks ning leitud kotkapesa tuleks mõistliku aja jooksul võtta seaduses ettenähtud korras kaitse alla (vt LKS § 10 lg 2). Selle raames tuleks pesa kaitseks kehtestada just konkreetse juhtumi eripärasid arvestav kaitsekord ning kaitsevööndi suurus. Automaatse kaitsekorra ja kaitsevööndi asendamine üksikjuhtumile sobiva korra ja vööndi suurusega on oluline, sest siis on võimalik rakendada eksperdi abiga määratud optimaalse rangusega piiranguid, kus on arvestatud maaomaniku huvidega ning tagatud kotkale sobivad pesitsustingimused.

Kahetsusväärset on aga ilmnenud, et Keskkonnaministeerium on väljaspool juba olemasolevaid kaitsealasid ja hoiualasid asuvate kotkapesade kaitseks püsielupaikasid moodustanud vähe ning püsielupaikade moodustamise menetlus on pikk ja läbipaistmatu. Õiguskantsler on ühe järelevalvemenetluse raames seoses väike-konnakotka pesa kaitseks püsielupaiga moodustamise menetluse kestusega palunud Keskkonnaministeeriumilt teavet, kas ja millal püsielupaik moodustatakse. Keskkonnaminister ei ole selle konkreetse väike-konnakotka pesa kaitseks suutnud püsielupaika moodustada rohkem kui kümne aasta jooksul selle leidmisest (pesa leiti 2002. a) ja aasta jooksul õiguskantsleri esimesest järelepärimisest. Õiguskantsler on osutanud sellele, et jätkuv ebaselgus püsielupaiga moodustamise suhtes kahjustab nii maaomaniku huve kui ka seab ohtu loodusväärtuste säilimise ([Püsielupaiga moodustamise menetluse kestus, asi nr 7-4/101674](#)). Minister ei osanud oma vastuses õiguskantslerile prognoosida, mis ajaks pesa kaitseks püsielupaik moodustatakse.

Eelkirjeldatud olukord on tekkinud ilmselt ka seetõttu, et looduskaitseala<sup>29</sup> (sh püsielupaiga) moodustamise menetlusele ei tulene seadusest tähtaega, mille jooksul tuleb küsimus kindlasti otsustada. See ongi viinud olukorrani, mil näiteks püsielupaikasid moodustatakse aastaid ning selle aja kestel riivatakse mitmeid põhiõigusi (eelkõige inimeste omandipõhiõigust (PS § 32), aga ka õigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14) ning ettevõtlusvabadusele (PS § 31)). Samal ajal ei tagata parimat võimalikku kaitset ka loodusväärtustele, kuivõrd nn automaatne kaitseriim või kaitsevööndi suurus ei pruugi olla näiteks pesa kaitseks sobiv.

Ebamäärases olukorras ei ole üksnes need isikud, kelle kinnistul pesitseb mõni haruldane linnu- või loomaliik, vaid ka isikud, kes taotleavad mõnda keskkonnaluba (nt kaevandamisluba) alale, kus tuvastatakse taotluse esitamise järel mõni oluline loodusväärtus. Luba taotleval isikul ei ole võimalik prognoosida, kas üldse ja millal talle soovitud luba väljastatakse, kuivõrd enne loa andmist on paljudel juhtudel tarvis otsustada looduskaitseala (nt püsielupaiga) moodustamine. Ajaks, kui otsustatakse loodusobjekti kaitse alla võtmist, peatatakse tavaliselt taotletava tegevusloa menetlus. Näiteks on õiguskantslerile avalduse esitanud isik, kellele kuulub kinnistu, mis on arvatud üleriigilise tähtsusega maardla<sup>30</sup> hulka ning millel asuv maavara on kategoriseeritud aktiivse maavaravaruna ehk siis maavarana, mida riigi arvates saab ja tuleb kaevandada. Vaatamata sellele soovis avaldaja kasutada kinnistut mõnel muul moel, kuivõrd tiheasustusala läheduse tõttu pidas ta kaevandamist oma kinnistul väheperspektiivseks. Avaldaja pöördus kahel korral keskkonnaministri poole palvega, et tema kinnistul asuv maavara arvataks maardla hulgast välja. Mõlemal korral keeldus keskkonnaminister seda tegemast viitega kaevandamise olulisusele just kõnealuses maardlas ja piirkonnas. Sellest lähtuvalt valmistis avaldaja ette kaevanduse arendusprojekti ning kulutas selleks ka arvestataval määral isiklikke ressursse. Kaevandamisloa taotluse menetluse käigus algatas Keskkonnaministeerium ootamatult kavandatava kaevanduse alalt leitud II ja III kaitsekategooria<sup>31</sup> taimede püsielupaiga moo-

29 Looduskaitseala tähendab siin ja edaspidi kaitstavat pindalalist loodusobjekti, milleks võib olla kaitseala, hoiuala või püsielupaik.

30 Maapõueseaduse (edaspidi: MaaPS) § 3 lg 2 järgi on üleriigilise tähtsusega maardla, mille maavara kvaliteet või kogus riigi majandusarengust lähtudes on olulise tähtsusega; maavarast valmistatud toodetel on ekspordi potentsiaal; maavara kaevandamisest lähtuv oluline keskkonnamõju ulatub mitmesse maakonda või ületab riigipiiri.

31 LKS § 48 lõike 2 ja 3 järgi tagatakse II kaitsekategooria liikide vähemalt 50 protsendi ja III kaitsekategooria liikide vähemalt 10 protsendi teadaolevate ja keskkonnaregistris registreeritud elupaikade või kasvukohade kaitse kaitsealade või hoiualade moodustamise või püsielupaikade kindlaksmääramisega lähtuvalt alade esinduslikkusest.

dustamise menetluse. Praegu veel 2010. aastal algatatud püsielupaiga moodustamise menetlus kestab ning see on pidurdanud kaevandamisloa taotluse menetlust juba enam kui aasta (vt [Maavara kaevandamise loa menetlus, asi nr 7-4/110887](#)). Keskkonnaminister ei ole esitanud ei avaldajale ega õiguskantslerile teavet, millal püsielupaiga moodustamine otsustatakse. Õiguskantsler taunib sellist menetluse venimist ega mõista, miks pole ministeerium suuteline endale seadma mõistliku pikkusega menetlustähtaegu ning neid järgima.

Õiguskantslerile teadaolevalt valmistab Keskkonnaministeerium ette looduskaitseaduse muudatusi, et tagada edaspidi kaitsealade moodustamine, võttes aluseks Riigikohtu eelkäsitatud kaasuses antud juhised. Õiguskantsler loodab, et seejuures kehtestatakse looduskaitseala moodustamisele ka menetlustähtajad, s.t tähtajad, mille jooksul tuleb haldusorganil teha vajalikud menetlustoimingud ja otsustada ala looduskaitse alla võtmise vajalikkus. Vastasel juhul riivatakse ülemäära inimeste põhiõigusi ning kaitseta võivad jääda ka kaitstavad loodusobjektid.

### 3. Kiviõli linna välisõhu kvaliteet

Kiviõli linna elanikud esitasid õiguskantslerile ülevaateaastal kaebuse, milles palusid uurida Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste tegevuse õiguspärasust seoses Kiviõli Keemiatööstuse OÜ emiteeritava saastusega, mis elanike arvates rikub nende elukeskkonda. Elanike esitatud materjalidest ja nende tehtud mõõtmistest selgus, et teatud saasteaineid esines Kiviõli linna välisõhus lubatust enam. Samuti ei olnud Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-lt nõutud keskkonnakompleksloaga parima võimaliku tehnika rakendamist kogu kaitise ulatuses.

Vastusena õiguskantsleri järelepärimisele mõnsid Keskkonnainspeksioon ja Keskkonnaamet (edaspidi keskkonnaasutused), et välisõhu kvaliteediga on Kiviõli linnas probleeme, sest selles leidub kohati saasteaineid lubatust enam ning on põhjust arvata, et saastus pärineb Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-st. Samuti nähtus keskkonnaasutustelt saadud vastustest, et efektiivset keskkonnajärelevalvet ei ole Kiviõli Keemiatööstuse OÜ üle olnud mitme aasta jooksul võimalik teha, kuna väljastatud keskkonnakompleksloa tingimused on sõnastatud väga üldiselt ning teatud kaitise osa suhtes polnud mingeid nõudeid üldse kehtestatudki. Seetõttu ei olnud võimalik Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-le ka ette heita välisõhku saasteainete paiskamisel loa nõuete rikkumist.

Keskkonnaamet algatas Kiviõli Keemiatööstuse OÜ keskkonnakompleksloa tingimuste põhjaliku muutmise ning oluliselt täiendatud ja varasemast palju detailsem keskkonnakompleksluba väljastati Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-le 2011. aasta juulis. Uus keskkonnakompleksluba võimaldab kontrollida Kiviõli Keemiatööstuse OÜ tegevust senisest põhjalikumalt. Arvestades, et kaitise kasutamisele on kehtestatud detailsed nõuded, mille mittejärgimise korral on keskkonnajärelevalveasutusel võimalik saastav tegevus peatada, siis peaks see motiveerima ka saastajat oma kaitist vajalikul määral ajakohastama ning nii saastuse taset vähendama. See omakorda aitab kaasa Kiviõli linna välisõhu kvaliteedi parandamisele. Kiviõli Keemiatööstuse OÜ vaidlustas talle antud loa tingimused kohtus, asjas sisulist otsustust siiani tehtud ei ole. Õiguskantsler jälgib Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-le väljastatud keskkonnakompleksloa rakendamist.

## IV. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 67 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala puudutavat asjamenetlust. Sisulise menetluse algatas õiguskantsler 21 asjas, neist 17 puudutasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevust, kaks Maanteeameti, üks Veeteede Ameti ning üks Tarbijakaitseameti tegevust.

### 2. Juhilubade vahetamine

01.07.2011 jõustus uus liiklusseadus.<sup>32</sup> Õiguskantslerile laekunud avalduste pinnalt ei kerkinud esile mitte niivõrd uue liiklusseaduse tõttu tekkinud küsimused, vaid pigem kitsaskohad Maanteeameti tegevuses seaduse rakendamisel ehk asjakohase haldusmenetluse läbiviimisel. Ülevaateaastal oligi õiguskantsleri suurema tähelepanu all Maanteeameti tegevus õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimisel.

Nii analüüsis õiguskantsler Maanteeameti tegevust Eesti kodanikule teises Euroopa Liidu (EL) liikmesriigis väljastatud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamisel ([EL liikmesriigis väljastatud juhiloa vahetamine Eesti juhiloa vastu, asi nr 7-4/110021](#)). Nimelt esitas Maanteeamet juhiluba vahetada soovinud isikule eeltingimuse, mille kohaselt pidi isik tõendama, et talle teises EL liikmesriigis juhiloa väljastamise ajal oli tema alaline elukoht tõepoolest tolles riigis. Maanteeameti hinnangul tulenes nõue tõendada oma varasemat alalist elukohta teises liikmesriigis majandus- ja kommunikatsiooniministri 29.07.2004. a määrusest nr 169 „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise ja talle juhtimisõiguse andmise eeskiri ning juhiloa vormid“. Vaatamata korduvatele pöördumistele Maanteeameti poole, mille käigus pakkus isik muu hulgas välja erinevaid viise tõendamaks, et ta elas juhiloa väljastamise ajal alaliselt juhiloa väljastanud EL liikmesriigis, ei pidanud Maanteeamet neid tõendamisviise võimalikuks ega esitatud dokumente piisavaks.

Teinegi õiguskantsleri menetluses olnud küsimus puudutas juhiloa vahetamist. Selle menetluse keskmes oli kolmandas riigis, s.t väljaspool EL-i väljastatud juhiloa vahetamine Eesti juhiloa vastu ([Kolmandas riigis väljastatud juhiloa vahetamine Eesti juhiloa vastu, asi nr 7-4/110684](#)). Maanteeamet keeldus vahetamast isikule Egiptuses väljastatud juhiluba Eesti juhiloa vastu põhjendusel, et nimetatud välisriigi juhiloal ei olnud vajalikud kanded (eesnimi, perekonnanimi, juhiloa väljaandnud asutus; mootorsõiduki(te) juhtimisõiguse kategooria(d) jms) esitatud ega korratud ladina tähtedega. Olgugi et nimetatud kanded olid esitatud ladina tähtedega isiku rahvusvahelisel juhiloal, ei pidanud Maanteeamet seda iseseisvaks juhtimisõigust tõendavaks dokumendiks ega välisriigi juhiloa ametlikuks tõlkeks, mille alusel võiks nõuda juhiloa vahetamist Eesti juhiloa vastu.

Mõlema ülaltoodud menetluse raames leidis õiguskantsler oma lõppjäreldestes, et Maanteeameti tegevus juhilubasid vahetada soovinud isikute taotluste menetlemisel ei vastanud hea halduse põhimõtetele. Eelkõige tõi õiguskantsler välja, et kummalgi juhul ei täitnud Maanteeamet nende poole pöördunud isikutega suhtlemisel omapoolset selgitamiskohustust.

Esimesel ülalkirjeldatud juhtudest esitas Maanteeamet oma teises EL liikmesriigis väljastatud juhiluba Eesti juhiloa vastu vahetada soovivale isikule nõude tõendada, et ta elas juhiloa väljastamise ajal tõepoolest nimetatud teises EL liikmeriigis. Samas ei osanud Maanteeamet ka ise selgitada, millise dokumendi esitamist ta isikult ootab või mis kaalutlustel peaks isik üldse

<sup>32</sup> Küsimusi, mis kerkisid esile seoses 17.06.2010 vastu võetud ja esialgu 01.01.2011 jõustumata pidanud uue liiklusseaduse jõustumise edasilükkamisega kuni 01.07.2011, käsitles õiguskantsler pikemalt oma 2010. aasta ülevaates lk-l 5–6 (vt [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)).



juhiloa vahetamisel Maanteeametile tõendama, et ta elas juhiloa väljastamise ajal alaliselt talle juhiloa väljastanud riigis. Teisel ülalkirjeldatud juhul keeldus Maanteeamet isikule kolmandas riigis väljastatud juhiluba vahetamast, kuid ei selgitanud vaatamata juhiluba vahetada sooviva isiku korduvatele pöördumistele, mida peaks isik tegema, et tema juhiluba oleks võimalik Eesti juhiloa vastu vahetada.

Õiguskantsler tegi Maanteeametile ettepaneku kõrvaldada menetluste käigus tuvastatud rikkumised. Seejuures selgitas õiguskantsler põhjalikult haldusmenetluse seadusest tuleneva haldusorgani selgitamiskohustuse ja uurimispõhimõtte olemust, samuti kohustust viia haldusmenetlus läbi võimalikult eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Üldjoontes järgis Maanteeamet kummalgi juhul õiguskantsleri ettepanekuid. Seejuures edastas Maanteeamet õiguskantsleri halduse hea tava ja haldusmenetluse olulisi põhimõtteid avavad selgitused kõigile Maanteeameti liiklusregistri büroodele.

Tuleb veel mainida, et mis puudutab Maanteeameti esitatud alalise elukoha tõendamise nõuet olukorras, kus isik soovib oma teises EL liikmesriigis väljastatud juhiloa vahetada Eesti juhiloa vastu, siis leidis õiguskantsler asjakohast Eesti juhilubade vahetamise regulatsiooni ning juhilubadega seonduvat EL õigust<sup>33</sup> analüüsides, et Maanteeameti vastav nõue ei ole seaduslik. Kuigi nii liiklusseaduses kui ka asjakohastes EL õigusaktides on viide isiku alalise elukoha nõudele, on juhiloa vahetamisel tähtis üksnes see, kas isiku alaline elukoht on juhiloa väljastamise või vahetamise hetkel selles riigis, kus ta juhiluba vahetada soovib. Konkreetse näite puhul oli seega üksnes oluline, et juhiluba vahetada sooviva isiku alaline elukoht oleks juhiloa vahetamise ajal Eestis. Liikmesriik, kus juhiluba vahetatakse, ei saa üldjuhul juhiluba vahetavalt isikult nõuda, et ta tõendaks tagantjärele ka oma alalist elamist mõnes teises liikmesriigis, kus talle eelnevalt juhiluba väljastati.

Maanteeamet nõustus õiguskantsleri ülaltoodud seisukohaga ja teavitas avaldajat, et ta ei pea juhiloa vahetamiseks tõendama oma alalist elukohta teises EL riigis. Lisaks teatas Maanteeamet vastuseks õiguskantslerile, et kõiki Maanteeameti liiklusregistribüroosid on teavitatud keelust nõuda juhiluba vahetada soovivatelt isikutel nende alalise elukoha tõestamist mõnes teises EL riigis, juhul kui juhiluba on neile eelnevalt seal väljastatud.

### 3. Universaalteenused

Ülevaateaalstal käsitles õiguskantsler ka üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist. Seejuures võttis õiguskantsler teravdatud tähelepanu alla elektri ja maagaasi hinna. Õiguskantsler jätkab selle teema käsitlust ka 2012. aastal.

Nii analüüsis õiguskantsler maagaasiseaduse osa, mille järgi on võimalik maagaasi müüjal teha lisaks juba avaldatud ja tarbijate tasutud müügihinna tarbijatega maagaasi müügihinna osas kalendriaasta lõppemisel tasaarveldus juhul, kui tema müüdnud gaasi kaalutud keskmine hind erineb sama perioodi kaalutud keskmisest gaasi sisseostuhinnast<sup>34</sup> ([Maagaasi müügihinna tasaarveldamise küsimus, asi nr 6-1/110402, 6-1/110216, 18-2/111021](#)<sup>35</sup>). See tähendab praktikas, et maagaasi müüjal on võimalus küsida kalendriaasta möödumisel tarbijatelt lisaks juba tasutud müügihinna raha juurde, kui kalendriaastal müüdnud gaasi kaalutud keskmine

33 Juhilubade vahetamine on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud Euroopa Ühenduste Nõukogu 29.07.1991. a direktiiviga nr 91/439/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20.12.2006. a direktiiviga nr 2006/126/EÜ.

34 Vt maagaasiseadus (MGS) § 10.

35 Viidatud seisukohas avaldab õiguskantsler arvamust maagaasiseaduse eelnõu 2011. a suvel kooskõlastusel olnud redaktsiooni kohta. Ühtlasi avab õiguskantsler viidatud arvamuses kehtiva maagaasiseaduse probleeme. 22.03.2012. a seisuga Riigikogu menetluses olnud maagaasiseaduse eelnõu on muutunud võrreldes eelnõu redaktsiooniga 2011. a suvel.

hind on väiksem sama perioodi gaasi kaalutud keskmisest sisseostuhinnast, millele on lisatud müügmarginaal. Õiguskantsler viitas, et selline tagantjärele tasaarveldamise võimalust ette nägev seadus ei võimalda tarbijatel, kes maksavad kasutatava gaasi eest tavaliselt kuupõhiselt, aru saada, milliseks kujuneb nende jaoks maagaasi lõplik hind (kulu). Seetõttu ei ole tarbijatel ka võimalik teha oma tarbimist puudutavaid teadlikke majandusotsuseid. Tarbija saab oma majanduslikke huve kõige paremini kaitsta üksnes olukorras, kus on olemas selge ja arusaadav hinnaregulatsioon. Lisaks kaitseb selline regulatsioon õiguskantsleri hinnangul pigem turuvalitseja positsioonil olevat teenuse osutajat kui tarbijat.

22.03.2012. a seisuga avaldatud maagaasiseaduse eelnõu versioonis (Riigikogu menetluses) on küll ette nähtud maagaasi hinna tasaarveldamise võimalus, kuid seda üksnes tarbijale soodsas suunas. Teisisõnu tasaarveldatakse maagaasi hind üksnes siis, kui kalendriaastal tarbijatele müüdüd gaasi kaalutud keskmine hind ületab sama perioodi gaasi kaalutud keskmist sisseostuhinda, millele on lisatud müügmarginaal, ja maagaasi müüja peab sellest lähtuvalt tasaarvelduse käigus tarbijatele osa tasunud rahast tagasi maksma. Selline muudatus välistaks võimaluse, et maagaasi müüja saaks kalendriaasta lõppedes küsida tarbijatelt tasaarvelduse käigus juurdemaksu, kui tarbija on eelnevalt tasunud talle teatatud müügihinna.

Veel asus õiguskantsler omaalgatuslikult uurima elektrihinna kujunemist, pidades eelkõige silmas, et Eesti elektriturg avaneb täielikult 01.01.2013 ja sellest hetkest peavad kõik elektri tarbijad, sh kodutarbijad, ostma elektrit vabaturu hindadega. Selle menetluse käigus analüüsib õiguskantsler kõiki elektrienergia teenuse hinna komponente (sh võrgutasude kujunemise aluseid, taastuvenergia toetusi) ning pöörab erilist tähelepanu n-ö kaitsetutele tarbijatele, kellele võib elektrienergia teenuse kättesaadavus olla vabaturu tingimustes kas näiteks sotsiaalsel või majanduslikel põhjustel raskendatud. Menetluse üheks eesmärgiks ongi välja selgitada, kas asjakohastes õigusaktides on ette nähtud piisavalt abinõusid, mis tagaksid, et elektrienergia oleks alates 2013. aastast jätkuvalt kättesaadav kõigile tarbijatele, sh kaitsetutele tarbijatele. Elektrihinna kujunemise analüüs jätkub ka 2012. aastal. Õiguskantsler on elektrihinna kujunemise ja tarbijate kaitsega seonduvate küsimuste selgitamise nimetanud ka üheks oma 2012. aasta tegevuse prioriteediks.

Jätkuna juba 2010. aastal toimunud menetlusele<sup>36</sup> oli ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu kehtestamine õiguskantsleri tähelepanu all ka 2011. aastal. Nimelt jõustus 01.11.2010 ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse (ÜVVKS) uus redaktsioon, mille Riigikogu oli 03.08.2010 vastu võtnud monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadusega. Varasem, kuni 31.10.2010 kehtinud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus nägi ette, et ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu arvutamise alused ja korra kehtestab kohalik omavalitsus. 01.11.2010 jõustunud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse järgi peab liitumistasu arvutamise meetodika koostama vee-ettevõtja ning see meetodika tuleb kooskõlastada kas kohaliku omavalitsuse või Konkurentsiametiga (sõltuvalt sellest, kui suure reostuskoormusega reoveekogumisalal vee-ettevõtja tegevuspiirkond asub). Lõpliku liitumistasu suuruse arvutamisel peab vee-ettevõtja lähtuma kooskõlastatud meetodikast.

Samas on ÜVVKS § 16 lõikes 7 ette nähtud üleminekulregulatsioon ajaks, mil vee-ettevõtja pole veel rakendanud eespool kirjeldatud uut liitumistasu arvutamise korda – kuni uus liitumistasu arvutamise kord pole jõustunud, kohaldatakse kohaliku omavalitsuse kehtestatud ning 31.10.2010. a seisuga kehtinud liitumistasu arvestamise aluseid ja korda.

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses puudub aga tähtaeg, kunas vee-ettevõtjad peavad hakkama uut korda rakendama, s.t millal peavad vee-ettevõtjad hakkama lähtuma enda koostatud ja eelnevalt Konkurentsiameti või kohaliku omavalitsusega kooskõlastatud liitumistasu

36 Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasu küsimused oli seonduvalt Kiili valla kehtestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni liitumistasuga õiguskantsleri menetluses juba 2010. aastal. Kõnealuse menetluse sisu kajastas õiguskantsler oma 2010. aasta tegevuse ülevaates lk-l 39–41; vt [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

arvutamise meetodikast. Õiguskantsleri hinnangul tekitab olukord, kus seadus ei sätesta tähtaega, millal peavad vee-ettevõtjad hakkama rakendama liitumistasu arvutamise uut korda, õigusselgusetust nii selles, kui kaua võib liitumistasude arvutamisel kohaldada kohalike omavalitsuse volikogude määrusi, mis olid antud kuni 31.10.2010 kehtinud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse alusel; kui ka selles, kes teeb kuni uue korra rakendamiseni järelevalvet liitumistasude seadusele vastavuse üle. Konkurentsiamet möönis oma vastuses õiguskantslerile samuti probleeme nii liitumistasude õigusselgusetuse kui ka järelevalvega ning ütles, et on teinud Keskkonnaministeeriumile ettepaneku ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse asjakohaseks täiendamiseks. Seisuga 01.05.2012 vastav eelnõu kahjuks kättesaadav ei olnud. Õiguskantsler tegeleb küsimusega edasi 2012. aastal.

#### 4. Poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine Eesti Rahvusringhäälingus

Ülevaateaastal jõudis lõpule Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu avalduse alusel alustatud õiguskantsleri menetlus Eesti Rahvusringhäälingu suhtes kehtiva üldise reklaamiedastamiskeelu (pidades silmas poliitilist ja valimisreklaami) põhiseaduspärasuse hindamisel. Õiguskantsler leidis, et nüüdses sotsiaalses ja (põhi-) õiguslikus olustikus on see, et Eesti Rahvusringhääling ei edasta poliitilist ja valimisreklaami, iseenesest kooskõlas põhiseadusega. Samas asus õiguskantsler seisukohale, et erinevatest tõlgendusvariantidest lähtuvalt ei tulene seadustest (reklaamiseadus, meediateenuste seadus ja Eesti Rahvusringhäälingu seadus) selget vastust küsimusele, kas Eesti Rahvusringhäälingu suhtes kehtestatud reklaami edastamise keeld ikkagi laieneb ka poliitilisele ja valimisreklaamile. Seetõttu osutas õiguskantsler, et õigusselguse põhimõttest lähtuvalt peaks seadusandja seadustes üheselt määratlema mõiste „reklaam“ sisu, sh pidades silmas poliitilist ja valimisreklaami. Õiguskantsler palus Justiitsministeeriumil, Kultuuriministeeriumil ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil teha selles küsimuses koostööd ning algatada vastav eelnõu ([Poliitilise ja valimisreklaami mitteedastamine Eesti Rahvusringhäälingus, asi nr 6-1/100888](#)). Märgekirja saamise järel toimusid Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Justiitsministeeriumi arutelud, mille käigus nõustuti õiguskantsleriga, et kehtiv õiguslik alus vajab muutmist. Majandus- ja kommunikatsiooniminister lubas valmistada ette reklaamiseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega täpsustataks reklaamiseaduse reguleerimisala. Paraku seisuga 01.05.2012 vastavat eelnõu valminud ei ole.

## V. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Õiguskantsleril oli ülevaateastal seoses Rahandusministeeriumi valitsemisalaga 60 menetlust, nendest 18 seondusid Maksu- ja Tolliameti ning 2 Statistikaameti tegevusega. Menetlusi ei olnud väga palju, samas olid Rahandusministeeriumi valitsemisala 2011. a sündmused ja probleemid kaalukad.

### 2. Eesti tegevus euroalas

Tähtsaim Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud sündmus oli ülevaateperioodil kahtlemata EL ühisraha euro kasutuselevõtt Eestis 01.01.2011. Tegemist oli ajaloolise sündmusega, kuid samas ei tohi ka unustada, et enne euro kasutuselevõttu pidi Eesti täitma nõndanimetatud Maastrichti kriteeriumeid, sh 3%-se eelarvepuudujäägi nõude. Seda tuli teha ajal, mil Eesti (ja kogu Euroopa) majanduslik olukord oli eri põhjustel väga keerulises seisus: näiteks vähenes Eesti SKT 2008. aastal 3,7%, aastal 2009 oli langus koguni 14,3% ning pärast majanduse ränka kahanemist oli Eesti SKT kasv 2010. aastal üksnes 2,3%.

Majanduslangusel oli loomulikult negatiivne mõju riigieelarvele ja seadusandlusele. 2009. aastal vastuvõetud negatiivsed lisaelarved ning nendega kaasnenud seadusmuudatused olid ajendiks nii põhiseaduslikkuse järelevalve vaidlustele Riigikohtus<sup>37</sup> kui ka õiguskantsleri sekku-misele: täpsemalt tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku käibemaksumäära tõstmise täht-aja kohta.<sup>38</sup> Vähemalt kaudsel oli negatiivsete lisaelarvete ning vaidlusaluste õigusnormide eesmärk ülalnimetatud Maastrichti kriteeriumite täitmine ning euro kasutuselevõtu võimalda-mine. Teatavasti õnnestus selle eesmärgi täitmine mõningatest raskustest hoolimata.

Ometi ei lõpetanud euro kasutuselevõtt vaidlusi EL ühisrahaga kaasnevate kohustuste üle ning selle üle, kuidas neid täita. Nimelt tekkis mitme eurot kasutava riigi suure võlakoorma tõttu kriitiline olukord, mis seadis ohtu ühisraha ja terve euroala stabiilsuse. Seetõttu asutasid euroala riigid 2010. aastal esialgu ajutise stabiliseerimismehhanismina Euroopa Finantssta-biilsuse Fondi (EFSF), milles otsustas pärast euro kasutuselevõttu osaleda ka Eesti.

Vabariigi Valitsus algatas 12.09.2011 Riigikogus EFSF-s osalemiseks vajaliku garantiide and-mist reguleeriva Riigikogu otsuse eelnõu. Nagu käesoleva ülevaate 1. osas lähemalt selgita-tud, pidas õiguskantsler omaalgatuslikult vajalikuks juhtida Riigikogu rahanduskomisjoni tähe-lepanu põhiseaduslikele probleemidele, mis seondusid EFSF-s osalemiseks vajaliku eelnõuga ([Euroopa Finantsstabiilsuse Fondile garantiide andmine, asi nr 18-1/111323](#)). Õiguskantsleri pöördumise eesmärk oli tagada piisaval määral Riigikogu kaasatus ja kontroll Eesti riigi garan-tiikohustuste suurenemise üle. Sellest lähtudes kehtestatud parlamentaarset kontrollimehha-nismi EFSF uute laenude üle<sup>39</sup> rakendati 23.02.2012, kui Riigikogu võttis vastu otsuse „Euroopa Komisjoni ja Kreeka Vabariigi vahel sõlmitava konkreetsete majanduspoliitiliste tingimuste vastastikuse mõistmise memorandumi kavandi heakskiitmine“.

Riigikogu selle otsuse arutelu kõrvaldas õiguskantsleri hinnangul kahtlused, kas parlamen-taarne debatt ja kontroll konkreetsete varaliste kohustuste üle, mida Eesti võtab euroala sta-biilsuse tagamiseks, on üldse võimalik ja vajalik. Samuti ilmestas suur meediahuvi Riigikogu otsuse menetluse vastu seda, et Riigikogu otsustuspädevuse kindlustamine selles küsimustes

37 Nt RKÜKo, 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09.

38 Õiguskantsleri 2009. aasta tegevuse ülevaade, lk 2.

39 Riigikogu 29.09.2011. a otsuse „Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi raamlepingust ja selle muudatustest tulenevate kohustuste täitmise tagamine“ punktis 2 on sätestatud, et Vabariigi Valitsusel on kohustus esitada Riigi-kogule heakskiitmiseks Euroopa Komisjoni ja euroala liikmesriigi vahel sõlmitava uue vastastikuse mõistmise memorandumi kavand finantsabi (laenu) andmiseks.

pole eesmärk iseeneses: avalik parlamentaarne debatt tagab selle, et rahvas, kes on kõrgeim riigivõimu kandja ning valib Riigikogu, saab teavet selle kohta, kuidas kasutatakse riigi vara (antud juhul EFSF võlakohustuste garanteerimiseks).

Eelnevast lähtudes peab õiguskantsler vajalikuks ka edaspidi teha järelevalvet selle üle, kuidas Eesti osaleb euroala stabiilsuse tagamises. Seejuures on õiguskantsler seisukohal, et põhiseadus ei keela Eestil põhimõtteliselt võtta euroala stabiilsuse tagamiseks varalisi kohustusi. Varaliste kohustuste võtmisel peab aga järgima erinevaid põhiseaduslikke põhimõtteid, näiteks parlamentaarne demokraatia, ning kindlustama Riigikogule PS §-s 115 sätestatud eelarvepädevuse.

Jätkuv tähelepanu pööramine euroala stabiilsuse tagamise abinõudele on vajalik ka seetõttu, et EFSF on ajutine abinõu, nagu eespool märgitud on. Juba 11.07.2011 kirjutasid euroala riikide (sh Eesti) rahandusministrid alla Euroopa Stabiilsusmehhanismi (edaspidi ESM) asutamislepingule, et luua euroala stabiilsuse tagamiseks alaline rahvusvaheline finantseerimisasutus. 2011. aasta detsembris otsustasid euroala riikide valitsusjuhid, et ESM otsustusmehhanisme tuleb tõhustada ning sellest lähtudes allkirjastati 02.02.2012 Brüsselis ESM asutamislepingu täiendatud versioon.

Õiguskantsler esitas 12.03.2012 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ESM täiendatud lepingus sätestatud nn kiirmenetlus, mille käigus on võimalik võtta vastu otsuseid ESM finantsabi andmise kohta kvalifitseeritud 85%-lise hääleteenamusega. Kõnealust õiguskantsleri menetlust kajastatakse põhjalikumalt järgmises õiguskantsleri tegevuse ülevaates. Siinkohal olgu märgitud, et õiguskantsleri olulisim etteheide vaidlustatud ESM aluslepingu sätete kohta on see, et kiirmenetlus õõnestab Riigikogu kontrolli ESM laenukohustuste arengu üle, mida lõppastmes tagab rohkem kui 1 miljardi euroga ka Eesti. Tegemist on põhiseadusliku probleemiga, mida ei saa kõrvaldada ESM asutamislepingu rakendamiseks vastuvõetavate riigisiseste õigustaktidega. Sõltumata Riigikohtu otsusest kavatses aga õiguskantsler teha järelevalvet ka selle üle, kuidas ESM asutamislepingut – kas siis muutmata või muudetud kujul – Eestis rakendada kavatsetakse ning kas seejuures on tagatud Riigikogu kaasatus piisaval määral.

### 3. Maksuküsimused

Õiguskantsler lahendas ülevaateaastal mitu kaebust Maksu- ja Tolliameti (MTA) tegevuse peale. Avaldajad tõid välja, et MTA on eksinud halduse hea tava vastu, andes maksumaksjale valet nõu, nõudes sundkorras sisse maksuvõlga, mille suhtes oli MTA eelnevalt teinud tasumise ajatamise otsuse, või viivitades haldusakti andmisega. Tuleb märkida, et kõik kaebused MTA tegevuse peale ei päädinud halduse hea tava eiramise tuvastamisega: mitmel juhul tuvastas õiguskantsler hoopis avaldaja eksimuse ning selgitas avaldajale õigusnormide sisu ja rakendamise meetodikat. Kuigi osal kirjeldatud juhtudel oli MTA tegevus taunimisväärne ([Maksu- ja Tolliameti tegevus maksuvõla ajatamisel, asi nr 7-4/101687](#)), võib siiski öelda, et MTA väärtustab hea halduse põhimõtet ning peab sellest kinni: arvestades MTA suurt haldusmenetluste arvu, laekub õiguskantslerile siiski suhteliselt vähe kaebusi MTA tegevuse peale.

Ülevaateaastal kaevati seoses maksudega õiguskantslerile veel ka selle peale, et kehtiv sotsiaalmaksu regulatsioon teeb liiga füüsilistest isikutest ettevõtjatele (FIE). Selles valdkonnas jagunevad probleemid kahte rühma: sisulised ja rakenduslikud. Alljärgnevad näited õiguskantsleri menetlustest illustreerivad avaldajate väljatoodud probleeme.

Õiguskantsler asus 2011. aastal uurima, kas olukord, kus sotsiaalmaksu kuumäärast väiksemat tulu teeniva FIE puhul ei ole võimalik arvestada sotsiaalmaksu sarnastel alustel töölepingu alusel töötava või avalikus teenistuses oleva ja tulu teeniva isikuga (edaspidi töötaja), on kooskõlas põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Täpsemalt seisneb probleem järgnevas. Üldjuhul tuleb kalendriaasta jooksul arvestada ja maksta sotsiaalmaksu vähemalt

sotsiaalmaksu kuumäär 12-kordse summa pealt nii FIE kui ka töötaja puhul (sotsiaalmaksuseaduse (SMS) § 2 lg 2 ja lg 5). Samas võimaldab sotsiaalmaksuseadus töötajatele sellest põhimõttest mitmeid erandeid (SMS § 2 lg 4). Kui töötaja täidab kas või ühe SMS § 2 lõikes 4 nimetatud eeldustest (nt töötaja või teenistuja kasvatab vanema või eestkostjana alla 3-aastast last või kolme või enamast alla 19-aastast last), siis ei pea tema tööandja arvestama sotsiaalmaksu seaduses sätestatud kuumääralt, vaid sotsiaalmaks tuleb maksta töötajale tegelikult väljamakstud summalt, mis võib olla sotsiaalmaksu kuumäärast väiksem. See tähendab, et teatud töötajate puhul võib sotsiaalmaksukoormus olla tavapärasest väiksem. FIE puhul ei ole sellise soodusrežiimi rakendamine võimalik. Siit tuleneb, et kirjeldatud sotsiaalmaksusoodustus kehtib ainult ühele isikute rühmale – töötajatele.<sup>40</sup> Rahandusminister asus esialgu seisukohale, et vaatamata sellele, et FIE ja töötaja on sotsiaalmaksu laekumise ning selle kaudu Eesti ravikindlustus- ja pensionikindlustussüsteemis osalejatena analoogilises olukorras, ei saa neid sotsiaalmaksu maksjatena pidada võrreldavateks isikuteks, mistõttu on FIE ja töötaja erinev kohtlemine põhjendatud. Vaatamata rahandusministri seisukohale jätkab õiguskantsler selle asja menetlemist 2012. aastal.

Teist liiki probleemid tekkisid FIE-del möödunud aastal seoses eri riigiasutuste vahelise ebatõhusa infovahetusega. Õiguskantsler võttis menetluse avalduse, milles FIE kaebas Sotsiaalkindlustusameti ja MTA tegevuse peale. Inimese mure oli tingitud asjaolust, et kuigi SMS § 6 lg 1 punkti 1 järgi peaks riik tasuma sotsiaalmaksu muu hulgas ka sellise FIE eest, kes elab Eestis ning kasvatab vanemana alla 3-aastast Eestis elavat last, ning seda alates lapse sünni kuust, asub riik tegelikult Sotsiaalkindlustusameti kaudu seda kohustust täitma alles mitme kuu möödumisel lapse sünnist (kohustus täidetakse küll kõikide kuude eest, kuid lapse esimeste elukuude eest tehakse makse tagasiulatavalt ning ilma sotsiaalmaksu summat kuude kaupa eristamata<sup>41</sup>). FIE-st lapsevanem aga, eeldades, et riik täidab korralikult oma seadusjärgset sotsiaalmaksu tasumise kohustust alates lapse sünni kuust, ei tee lapse sünnist alates sotsiaalmaksu avansilisi makseid.<sup>42</sup> Praktikast viib see olukorrani, kus FIE sotsiaalmaksu avansiliste maksete maksmise kohustus ei ole täidetud Sotsiaalkindlustusameti-poolse maksetega alustamise viivitamise tõttu. Maksu- ja Tolliamet asub seepärast FIE maksuvõlga sisse nõudma, kuna tal puudub info, et FIE peatas sotsiaalmaksu avansiliste maksete tegemist seoses sellega, et sotsiaalmaksu peaks nüüd tema eest maksma riik. See tekitab FIE-le palju ebamugavusi ja ka põhjendatud meelehärmi.

Konkreetselt kirjeldatud FIE puhul lahenes olukord õiguskantsleri menetluse käigus: Maksu- ja Tolliamet möönis eksitust FIE sotsiaalmaksu avansilise makse tasumise nõudmisel. Kuna selline probleem võib aga puudutada veel suurt hulka isikuid, alustas õiguskantsler omaalgatusliku menetluse, mille eesmärgiks on leida lahendus, mis leevendaks riigiasutuste puuduliku infoliikumise probleemi ([Lapsehoolduspuhkusel oleva füüsilisest isikust ettevõtja sotsiaalmaks, asi nr 7-7/110529](#)). Sotsiaalkindlustusamet ning Maksu- ja Tolliamet on juba esitanud õiguskantslerile probleemi omapoolse võimaliku lahenduse.

Õiguskantsler jätkab FIE-de sotsiaalmaksu küsimuste analüüsimist ja menetlemist 2012. aastal.

Lisaks käsitletud kaasustele tegeles õiguskantsler omaalgatuslikult ka küsimusega, kuidas Statistikaamet avaldab Ametlikes Teadaannetes isikuandmeid ([Isikuandmete avaldamine Ametlikes Teadaannetes, asi nr 6-8/101112](#)).

<sup>40</sup> Soodsam sotsiaalmaksurežiim kehtib faktiliselt ka võlaõigusliku lepingu alusel teenuseid osutavale isikule ja juriidilise isiku juhtorgani liikmele, sest nende suhtes ei kehti kuumääralt sotsiaalmaksu arvutamise kohustus.

<sup>41</sup> Väärib täpsustamist, et Sotsiaalkindlustusamet maksab lapsevanema eest sotsiaalmaksu küll lapse sünnist alates, kuid praktikas esitatakse Maksu- ja Tolliametile esimene ESD deklaratsioon ning tasutakse Maksu- ja Tolliametile sotsiaalmaks alles pärast seda, kui FIE-st lapsevanem esitab Sotsiaalkindlustusametile vanemahüvitise saamise taotluse. Sotsiaalkindlustusamet deklareerib esimesel ESD deklaratsioonil ja tasub sotsiaalmaksu lapse kõikide eelnevate elukuude eest ühe maksena, s.t tagasiulatavalt, sealjuures ei märgita deklaratsioonile, milliste kuude eest makse tehakse, ega parandata eelnevate kuude ESD-sid.

<sup>42</sup> Selline võimalus tuleneb sotsiaalmaksuseaduse § 9 lõikest 4 ning § 6 lg 1 punktist 1 ja § 6 lõikest 2.



## VI. REGIONAALMINISTRI VASTUTUSALA

### 1. Üldiseloostus

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 10 menetlust regionaalministri, maavalitsuste või nende hallatavate asutuste tegevust puudutavates küsimustes, millest kahte oli põhjust sisuliselt analüüsida (vrd 2010. aastal vastavalt 8 ja 1). Kohaliku omavalitsuse üksusi puudutavates küsimustes algatas õiguskantsler ülevaateaastal 245 menetlust, millest 66 juhul oli põhjust korraldada sisuline menetlus (vrd 2010. aastal vastavalt 294 ja 89).

Õiguskantsler on järjekindlalt oluliseks pidanud kodanikuühiskonna arendamist. Ülevaateaastal jätkati regionaalministri vastutusalas kodanikuühiskonna tugevdamiseks mõeldud tegevuste elluviimist („Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014“ rakendusplaani alusel<sup>43</sup>). Kuna enamik kodanikuühendusi teeb koostööd avaliku võimuga, väärrib uuema arenguna äramärkimist kõigile Siseministeeriumi kodulehel kättesaadava käsiraamatu „Vabaühendused ja avalikud teenused – partnerlus avaliku sektoriga“ valmimine.<sup>44</sup> Tunnustada tuleb ka Euroopa vabatahtliku tegevuse aasta raames regionaalministri eestvedamisel toimunud ettevõtmisi,<sup>45</sup> näiteks vabatahtliku tegevuse programmi, mis on suunatud kolme sektori koostöö arendamisele vabatahtliku (professionaalse) tegevuse kaudu.<sup>46</sup>

Õiguskantsleri varasemate aastaülevaadete pinnalt võib samas regionaalministri vastutusala puudutavate probleemidena välja tuua, et jätkuvalt ei ole lahendatud mitmeid (tervikuna ajale jalgu jäänud) kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse maavanimena järelevalvet puudutavate õigusaktide pinnalt tekkinud probleeme,<sup>47</sup> ning hoolimata haldus- (territoriaalse) reformi teema pidevast tõstatumisest (sh regionaalministri tõstatatult) ei olnud debatil ka 2011. aastal üleriigilisi väljundeid. Samas võib regionaalset arengut ning (avalike) teenuste kättesaadavuse parandamist silmas pidades panna lootust mitmetele regionaalministri käivitatud programmidele. Olgu siinkohal näiteks toodud teenusekeskuste programm, mille eesmärgiks on kohalike ettevõtlike inimeste toetamise kaudu aidata väikestes kohtades säilitada või tuua tagasi erinevaid teenuseid, nagu pood, postkontor või avalik internetipunkt,<sup>48</sup> ning väikesaarte programm, mis keskendub esmatähtsate teenuste korraldamisele, lähtudes saare eripärast.<sup>49</sup> Infoühiskonna arendamise kohta tuleb veel märkida, et kõigil valdadel-linnadel avanes võimalus hakata kasutama veebihalduslahendust ehk kohalike omavalitsuste teenuseportaali.<sup>50</sup>

Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted olulisematest regionaalministri vastutusala puudutavatest ning ülevaateaastal lõpetatud menetlustest, mis ei puuduta lähemalt ühegi ministeeriumi valitsemisala.<sup>51</sup>

43 Nii arengukava kui ka rakendusplaan kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 10.02.2011. a korraldusega nr 48 ning need on kättesaadavad aadressil <http://www.siseministeerium.ee/kodar/>. Mainimist väärrib, et taas koostasid vabaühendused manifesti (seekord Riigikogu) valimisteks, mille eesmärgiks oli pakkuda kandideerijatele välja ühenduste-poolsed ettepanekud riigist sõltuvateks tegevusteks, mis aitaksid kaasa vabaühenduste ja kodanikuühiskonna tugevnemisele ning kodanike ja avaliku võimu paremale koostööle (vt <http://www.ngo.ee/manifest11-tekst/>).

44 Vt <http://www.siseministeerium.ee/kasiraamat/>.

45 Vt <http://www.siseministeerium.ee/evta-ulevaade/>.

46 Programmi ja selle mõjuhinnangu kohta vt <http://vabatahtlik.blog.com/>.

47 Vt [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2007.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf), lk 9, lk 170, lk 173–183; [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2010.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf), lk 38 p 5.

48 Vt <http://www.siseministeerium.ee/index.php?id=48484&highlight=teenuskeskus>.

49 Vt <http://www.siseministeerium.ee/index.php?id=47839&highlight=vaikeasaarte>.

50 Vt <http://www.siseministeerium.ee/index.php?id=47799&highlight=teenusportaal>. See kujutab endast kohaliku omavalitsuse üksuste veebilehekülgede standardset ülesehitust, haldustööriistu veebilehe haldamiseks ning eelseadistatud liidestust erinevate riiklike registritega. Vt ka <http://www.siseministeerium.ee/public/tmpC9B8FAA1-87D6-4738-8E25-CBD6AB5831A9.pdf>.

51 Regionaalministri vastutusala jaos kajastatakse kohaliku omavalitsuse menetlust vaid juhul, kui käsitletud küsimus oli seotud kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse otsustamisega ja probleem ei puuduta konkreetsemalt ühegi teise ministeeriumi valitsemisala (juhul kui menetlusalune probleem seondus riiklike ülesannete täitmisega või kohaliku elu küsimuse otsustamisel konkreetset mõne ministeeriumi valitsemisalaga, on menetluse kokkuvõtte esitatud vastava ministeeriumi all).

## 2. Volikogu liikme kirjaliku küsimuse regulatsioon Rae valla põhimääruses

Õiguskantsler otsustas omal algatusel kontrollida Rae valla põhimääruse volikogu liikme arupärimisele ning kirjalikule küsimisele vastamise regulatsiooni vastavust KOKS § 26 lõikele 2, mille kohaselt on volikogu liikmel õigus saada oma kirjalikule küsimusele vastus valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt 10 tööpäeva jooksul küsimuse esitamisest arvates ([Volikogu liikme kirjaliku küsimuse regulatsioon Rae valla põhimääruses, asi nr 6-11/111482](#)). Õiguskantsler osutas, et põhimäärus on mitmeti tõlgendatav arupärimise ja kirjaliku küsimuse mõistete kattuvuse tõttu. Sellest tulenevalt on võimalik tõlgendada arupärimist reguleerivaid sätteid KOKS § 26 lõikest 2 tulenevat kirjalikule küsimusele vastuse saamise õigust piiravana. Ühtlasi tõi õiguskantsler välja, et volikogu istungite tavapärasest intervalli arvestades ei ole alati võimalik täita KOKS § 26 lõikest 2 tulenevat nõuet vastata 10 tööpäeva jooksul küsimuse esitamisest arvates, kuna Rae valla põhimääruse järgi tuleb kirjalik küsimus esitada vallakantselei kaudu hiljemalt 1 päev enne volikogu istungi algust ning vallavalitsus vastab küsimustele volikogu istungi ajal ettekandes. Lisaks juhtis õiguskantsler tähelepanu vajadusele tagada volikogu liikme kirjalikule küsimusele vastuse saamine ka vallavalitsuse kui ametiasutuse nendelt teenistujatelt, kes ei ole ühtlasi vallavalitsuse kui poliitilise organi liikmeks. Õiguskantsleri märkikirja saamise järel muutis Rae Vallavolikogu Rae valla põhimäärust, arvestades õiguskantsleri tähelepanekuid.

## 3. Rannaosa tähistamine ja kasutustingimused Pärnu linnas

Avalduse pinnalt alustatud menetluse tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et Pärnu rannas paiknev naiste plaaž ei ole koosõlas PS § 12 lg 1 teisest lausest tuleneva soolise diskrimineerimise keelu põhimõtte, §-st 34 tuleneva liikumisvabaduse ning soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 5 lg 2 punktiga 4<sup>1</sup> ([Rannaosa tähistamine ja kasutustingimused Pärnu linnas, asi nr 7-5/101344](#)). Õiguskantsler leidis, et selle rannaala tähistamine naiste plaažina ilma lisaselgitusteta loob eksliku mulje, et meeste sisenemine ja viibimine (sh läbiliikumine) seal on üldse keelatud, kuigi Pärnu linn asus vastuses seisukohale, et päris lubamatu see pole. Kuna asjaõigusseadusest tuleneb igapäevane õigus liikuda ja viibida kallasrajal, siis ei ole võimalik tagada naiste plaažil ranna kasutamiseks täielikku privaatsust, millega Pärnu linn õigustas meeste liikumisvabaduse piiramist. Seetõttu soovitas õiguskantsler lõpetada selle rannaosa kasutamisel sooline eristamine senisel kujul. Vastuses soovitusele väljendas Pärnu linn tahet säilitada rannal kujunenud tava, kuid nõustus võtma tarvitusele meetmed, et informeerida avalikkust sellest, et naiste plaaž on avalik koht ning seega ei ole selle läbimine ja kasutamine õiguslikult keelatud ka meessoost isikutele.

## 4. Kirjalikus hoiatamismenetluses trahviteate väljastamine Tallinnas

Õiguskantsler analüüsis kahe avalduse alusel Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti (MUPO) tegevust ([Kirjalikus hoiatamismenetluses trahviteate väljastamine Tallinnas; asi nr 7-4/110777](#)). Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et MUPO rakendas vääртеoasjades kirjalikku hoiatusmenetlust õiguspäraselt, jättes ka sõidukite tuuleklaasile informatiivse teate rikkumise fikseerimise kohta. Samas märkis õiguskantsler, et isikule, kes ei tunne peensuseni vääртеomenetluse õiguslikke aluseid, võib tuuleklaasi vahele pandud vääртеo fikseerimise dokument mõjuda trahvi maksmise kohustust sisaldava trahviteatena, sest selles (samuti mitte MUPO veebilehel) ei olnud eraldi selgitatud, et tegu on vaid vääртеo fikseeriva dokumendiga ning et tegelik trahviteade saadetakse inimesele hiljem. Seetõttu võib tuuleklaasile asetatav dokument isikut eksitada – isikule võib tunduda, et ta on saanud kaks trahviteadet ja ta võib maksta trahvi ühe rikkumise eest kahel korral. Seetõttu pidas õiguskantsler hea halduse põhimõtte paremaks tagamiseks vajalikuks täpsustada hoiatu trahvi menetlemisega seotud dokumente, lisades vääртеo fikseerimise dokumenti selgituse selle kohta, et sõiduki omanikule või vastutavale kasutajale saadetakse tema rahvastikuregistrijärgsele aadressile ka korrakohane (ametlik)



trahviteade, ning tegelikku trahviteatesse selgituse, et kui isik on juba talle määratud hoiatustrahvi tasunud tuuleklaasile jäetud teatest lähtudes, ning veendunud teadete numbrite kattuvuses, on ta oma kohustuse juba täitnud ning võib selle trahviteate jätta tähelepanuta. Tallinn arvestas õiguskantsleri soovitusi ning muutis väärteto fikseerimise ja trahviteate planke.

## 5. Tugiisiku määramine Kohtla-Järve linnas

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes oli taotlenud Kohtla-Järve linnavalitsuselt oma lapsele tugiisiku määramist, ent polnud enam kui nelja kuu jooksul saanud vastust, kas lapsele osutatakse tugiisiku teenust või mitte ([Tugiisiku teenuse osutamine Kohtla-Järve linnas, asi nr 7-5/110203](#)). Õiguskantsler leidis, et linna tegevus avaldaja lapsele tugiisiku teenuse osutamise üle otsustamisel ei olnud õiguspärane, sest ei hinnatud avaldaja perekonna reaalsel abi vajadust sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 29 punktist 1 lähtudes ega otsustatud, nagu SHS § 33 lõikes 1 on ette nähtud, kas avaldaja lapsele osutada tugiisiku teenust või mitte. Seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku otsustada viivitamata avaldaja lapsele tugiisiku teenuse osutamine või sellest keeldumine ning teha see otsus avaldajale teatavaks. Kohtla-Järve linnavalitsus otsustas seepeale osutada avaldaja lapsele tugiisiku teenust.

## 6. Sotsiaaltoetuste maksmine Jõgeva vallas ja Vormsi vallas

Õiguskantsler analüüsis avalduste alusel PS § 12 lõikest 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega selliste Jõgeva ja Vormsi valla makstavate sotsiaaltoetuste kooskõla, mida vallad maksavad oma eelarvest, mille maksmist ei näe ette seadus ning mille maksmisel ei arvestata isikute majanduslikku seisundit.<sup>52</sup> Esiteks kontrollis õiguskantsler Jõgeva valla määruse põhiseaduspärasust osas, mille järgi makstakse toidusoodustust ja töövihikute ostmise toetust vaid neile Jõgeva vallas elavatele X–XII klassi õpilastele, kes õpivad Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldhariduskoolis ([Sotsiaaltoetuste maksmine Jõgeva vallas, asi nr 6-4/110285](#)). Teiseks kontrollis õiguskantsler, kas Vormsi valla määrused on põhiseaduspärased osas, mille järgi üld- või kutseharidust omandava õpilase toetust makstakse vaid esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust omandavale Vormsi vallas elavale õpilasele, kes on lõpetanud Vormsi Lasteaia-Põhikooli; ning mille järgi Vormsi valla elanikuna registreeritud kõrgkoolis õppivale üliõpilasele makstakse õppetöö toimumise ajal stipendiumi, mille üheks tingimuseks on, et isik on lõpetanud Vormsi Lasteaia-Põhikoolis seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi ([Sotsiaaltoetuste maksmine Vormsi vallas, asi nr 6-4/110279](#)).

Jõgeva valla asjas leidis õiguskantsler, et iseenesest on põhiseadusega kooskõlas toidusoodustuse ja töövihikute ostmise toetuse eesmärk: tagada, et Jõgeva maakonna gümnaasiumites õpiks võimalikult palju õpilasi ning seeläbi säiliks ja areneks Jõgeva maakonna gümnaasiumid. Õiguskantsleri hinnangul on sellise eesmärgi saavutamiseks üldjuhul lubatud eelistada oma maakonnas õppijaid teiste maakondade koolides õppivatele Jõgeva valla elanikele.

Vormsi valla asjas tuvastas õiguskantsler, et üld- või kutseharidust omandava õpilase toetuse maksmise korral eelistati oma valla kooli lõpetanuid, sest vald pidas vajalikuks kompenseerida mandrile kooliminemisega kaasnevad kulud neile lastele, kes seni olid elanud saarel, ning tagada Vormsi Lasteaia-Põhikooli säilimine ja areng. Viimasest eesmärgist lähtus ka kõrgharidust omandava üliõpilase stipendiumi maksmine vaid Vormsil asuva põhikooli seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi lõpetanutele. Ka nendest eesmärkidest tulenevalt pidas õiguskantsler Vormsi kooli lõpetanute eelistamist üldjuhul lubatavaks.

Samas asus õiguskantsler nii Jõgeva kui ka Vormsi valla määrusi analüüsidis seisukohale, et juhul, kui isik ei saa õppida Jõgeva maakonna koolis või ei saa lõpetada Vormsi Lasteaia-Põhi-

52 Vormsi valla üld- või kutseharidust omandava õpilase toetuse puhul ei selgunud määrusest üheselt, et vald ei arvesta toetuse maksmisel isiku või pere majanduslikku seisukorda. Vald selgitas, et praktikas pole nad selle toetuse maksmisel pere majanduslikku seisukorda kunagi arvestanud. Õiguskantsler palus vallal määrust muuta ja sätestada ühemõtteliselt, et toetuse maksmisel pere majanduslikku seisukorda ei arvestata.

kooli objektiivse asjaolu tõttu (nt hariduslik erivajadus), ei või isikule võrdsuspõhiõigusest tulevalt jätta toetust maksmata.

Õiguskantsleri menetluse tulemusena muutis Vormsi vald määrusi, lähtudes õiguskantsleri soovituselt. Jõgeva vald oma määrust ei muutnud ning selgitas seda sellega, et parajasti ei esine faktiliselt reguleerimist vajavat olukorda. Õiguskantsler saatis Jõgeva vallale uue märgukirja, milles selgitas, et määruse kui üldakti muutmise vajadus ei saa sellest sõltuda. Ülevaate koostamise ajaks ei ole Jõgeva vald uuele märgukirjale vastanud.

## 7. Õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimine kohaliku omavalitsuse üksustes isikute pöördumistele vastamisel

Ülevaateaastal korraldas õiguskantsler omal algatusel kontrollkäigud Audru Vallavalitsusse, Paikuse Vallavalitsusse, Pärnu Linnavalitsusse, Sauga Vallavalitsusse ja Tahkuranna Vallavalitsusse. Kontrollkäikude korraldamise eesmärgiks oli hinnata, kas ja kuidas järgitakse isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning halduse head tava.<sup>53</sup>

Kontrollkäikude tulemusena selgus, et Audru, Paikuse ja Sauga Vallavalitsus olid isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning halduse head tava. Isikute pöördumistele vastamisel oli aga probleeme nii Pärnu Linnavalitsuses kui ka Tahkuranna Vallavalitsuses.

Kontrollkäigul Pärnu Linnavalitsusse tuvastas õiguskantsler, et mõnele pöördumisele oli jäetud üldse vastamata. Nii Pärnu Linnavalitsuses kui ka Tahkuranna Vallavalitsuses oli isikute märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisel raskusi MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevase vastamistähtaja järgimisega. Samuti selgus kontrollimisel, et Pärnu Linnavalitsuses ja Tahkuranna Vallavalitsuses oli probleeme haldusmenetluse reeglite järgimisega. Pärnu Linnavalitsus teavitas isikut raieloa andmisest keeldumisest eitava kirjaga ning Tahkuranna Vallavalitsus teavitas isikut taotluse rahuldamata jätmisest kas korraldusega, milles puudus vaidlustamisviide, või eitava kirjaga. Õiguskantsler soovitas Pärnu Linnavalitsusel ja Tahkuranna Vallavalitsusel edaspidi kaaluda haldusakti andmist, kui otsus on keelduv või osaliselt keelduv, ning teha isikule haldusakt ka korrektselt teatavaks. Kontrollkäigul Tahkuranna Vallavalitsusse tuvastati veel, et dokumendiregistri kaudu ei ole tagatud juurdepääs juurdepääsupiiranguta elektroonilistele dokumentidele. Õiguskantsler soovitas Tahkuranna Vallavalitsusel võtta kiiremas korras kasutusele meetmed juurdepääsu tagamiseks.

Õiguskantsler tegi Pärnu Linnavalitsusele ja Tahkuranna Vallavalitsusele ettepaneku suurendada ametnike teadlikkust isikute pöördumistele vastamisel, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid sobivaid meetmeid.

[Kontrollkäik Audru Vallavalitsusse, asi nr 7-8/110616](#)

[Kontrollkäik Paikuse Vallavalitsusse, asi nr 7-8/111212](#)

[Kontrollkäik Pärnu Linnavalitsusse, asi nr 7-8/110502](#)

[Kontrollkäik Sauga Vallavalitsusse, asi nr 7-8/110617](#)

[Kontrollkäik Tahkuranna Vallavalitsusse, asi nr 7-8/111211](#)

53 Teatavasti tuleneb PS §-st 14 igäihe õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele. Õigust korraldusele ja menetlusele on täpsustatud ka PS § 44 lõikes 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta, ning PS §-s 46, kus on ette nähtud igäihe õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata ja sealjuures kinni pidada õigusaktides kehtestatud tähtaegadest. Isikute pöördumistele vastamist reguleerivad eelkõige avaliku teabe seadus (AvTS), märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (MSVS) ning ka haldusmenetluse seadus (HMS).

Ülevaateaalstal tuvastas õiguskantsler kahel juhul avalduse põhjal alustatud menetluses vastamise kohustuse täitmata jätmise väärteomenetlusega seonduvale isiku pöördumisele. Ühel juhul jäeti Tallinna linnas registreerimata ning vastamata väärteomenetluse raames otse ametnikule saadetud e-kiri ([Väärteomenetlusega seotud e-kirjale vastamata jätmine Tallinnas, asi nr 7-5/100215](#)). Teisel juhul ei vastanud Harku vald väärteoteatele ja kohtuvälise menetleja peale esitatud kaebusele. Vastus saadeti alles pärast õiguskantsleri teabe nõudmise saamist, kuid ka siis ei olnud vastusest võimalik välja lugeda, millistel kaalutlustel ei pidanud vald vajalikuks väärteoteate alusel väärteomenetlust alustada ([Väärteokaebusele vastamata jätmine Harku vallas, asi nr 7-4/101773](#)). Vastuses õiguskantslerile kinnitas Harku vald, et plaanib saata rikkumise põhjustanud ametniku koolitusele ning võimaluse korral palgata juurde ametnikke, et tagada edaspidi seaduste järgmine.

## VII. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 143 (vrd 2010. aastal 165) Siseministeeriumi valitsemisala puudutavat asjamenetlust. Kõige enam kaebusi esitati Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse peale (90 menetlust, millest sisulisi menetlusi oli 22). Õiguskantsler tegi PPA-le 9 juhul soovitusel järgida õiguspärasust ja halduse head tava. Õiguskantsler pöördus 4 korral Siseministeeriumi poole märgukirjaga seaduseelnõu või muu õigustloova akti põhiseadusega kooskõla kohta ning soovitusel algatada sellekohane eelnõu. Õiguskantslerile esitatud avalduste alusel algatatud menetluste sisu puudutas 34 juhul kodakondsus- ja migratsiooniõigust, 30 korral liikluskorraldusõigust ning 28 juhul politsei- ja korrakaitseõigust.

Ülevaateaastal tegi õiguskantsler mitmed kontrollkäigud politseiasutustesse (kinnipidamis-kohtadesse). Kontrollkäikude kokkuvõtted on toodud ülevaate 3. osas.

### 2. Korrakaitse

Ülevaateaastal uuris õiguskantsler politsei ja piirivalve seaduses sätestatud jooobeseisundi tuvastamise korra rakendamist, keskendudes sundproovide võtmisele ([Jooobeseisundi tuvastamiseks sundproovi võtmine, asi nr 6-8/091468](#)). Õiguskantsleri hinnangul ei ole põhiseadusega kooskõlas PPA õigus kohustada tervishoiuteenuse osutajat proove võtma. Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt peaks enne teenuse osutamist sõlmida halduslepingu. See võimaldaks tervishoiuteenuse osutajal valmistuda politsei taotluse korral agiteeritud seisundis isikutelt sundkorras proovide võtuks. Kuigi vahetut sundi proovi võtmisel rakendab politseiametnik, ei ole võimalik välistada, et isik saab sundproovi võtmise käigus vigastada. Eriti ohtlik on sunni kasutamine uriiniproovi võtmisel.

Justiitsministeerium nõustus õiguskantsleriga ning pidas samuti vajalikuks eelnevalt sõlmida haldusleping. Justiitsministeerium juhtis tähelepanu, et vastu võetud, kuid jõustamata korrakaitseseaduses on eelneva halduslepingu sõlmimise kohustus ette nähtud. Siseministeerium soovasti leidis, et tervishoiuteenuse osutaja kohustamine ka ilma eelneva halduslepinguta on õigustatud. Siseministeerium selgitas, et mõnede õigusrikkumiste puhul tuleb jooobeseisund menetluse käigus tuvastada, et oleks tagatud õiglane õigusemõistmine. Tervishoiutöötajatele pandud kohustus on vajalik selleks, et isikul, kes ei nõustu politsei tuvastatud jooobemõõtmise tulemusega, oleks võimalik saada sõltumatu hinnang jooobeseisundi olemasolu kohta ja kaitsta seeläbi oma õigusi. Siseministeerium oli õiguskantsleriga samal arvamusel uriiniproovi sunniga võtmise ebaproportsionaalsuses.

Õiguskantsler menetles küsimust, kas 2006. aastal Sisekaitseakadeemia piirivalvekolledžis õpinguid alustanud kadettide õiguspärase ootuse põhimõtet on rikutud ([Õiguspärane ootus piirivalveteenistuse reformimisel, asi nr 6-1/110938](#)). Kuni politsei ja piirivalve seaduse (PPVS) jõustumiseni 01.01.2010 kehtinud seaduse järgi anti piirivalvealase kõrghariduse omandamisel piirivalveametnikule piirivalveohvitseri auaste. PPVS jõustumisel teenistuskäiguõigus muutus ja kõrghariduse omandamisel samaväärset teenistusastet enam ei anta. Seaduses puudusid üleminekusätted juba õppima asunud kadettide suhtes. Õiguskantsler asus seisukohale, et kadettide õiguspärase ootuse põhimõtet rikuti. Teenistuskäigu reform oli küll pikemat aega teada, kuid kuni PPVS vastuvõtmiseni 06.05.2009 polnud kindlust muudatuste sisu (sh üleminekuregulatsioon) juba ametis olevate ametnike suhtes. Siseministeerium lubas teemat analüüsida ja kokku panna tervikpildi isikute rühmadest, kelle õiguspärasust ootust võidi rikkuda või kelle suhtes võib tekkida küsimus võimalikust ebavõrdsest kohtlemisest. Siseminister teavitas 20.04.2012 õiguskantslerit, et avaldajatega on nüüdseks toimunud kaks kohtumist. Analüüsi koostamine Siseministeeriumis aga jätkub ning lõplikku seisukohta ei ole veel kujundatud.

Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni avalduse alusel hindas õiguskantsler Kaitsepolitseiameti aastaraamatus riigisaladuse lekitamises kahtlustatava kaitsevälase nime koos kahtlustuse sisuga avaldamise õiguspärasust ([Kuriteokahtlustuse avaldamine KAPO aastaraamatus, asi nr 7-4/101805](#)).<sup>54</sup> Kaitsepolitseiametil on põhimõtteliselt õigus oma tegevust kajastades avalikustada aastaraamatus ka isikuandmeid. Õiguskantsleri hinnangul erines avaldusealune juhtum korruptsioonikuritegude menetlusest, samuti kõrgel poliitilisel ametikohal oleva isiku kuriteost (nt ministri riigisaladuse kaotamisega seotud kriminaalmenetlus). Luureülesandeid täitnud kaitsevälase nime avalikustamisel oleks tema julgeolekut ja potentsiaalset edasist samas valdkonnas töötamise perspektiivi tulnud põhjalikumalt kaaluda. Õiguskantsler leidis, et konkreetse kahtlustatava nime avalikustamine Kaitsepolitseiameti 2008. aasta aastaraamatus ei olnud õiguspärane, kuna nime avalikustamine ei olnud vajalik Kaitsepolitseiametile julgeolekuasutuste seadusega pandud ülesannete täitmiseks.

Õiguskantsler tegeles ka normikontrolli küsimusega, mis puudutab väärtekaristatust kui relvaloast keeldumise alust ([Väärtekaristatus relvaloast keeldumise alusena, asi nr 6-1/111040](#)). Avaldajat karistati 2005. aastal mootorsõiduki joores juhtimise väärteo eest. Avaldajal ei olnud 2011. aastal võimalik taotleda relvaluba, sest teda karistati vahepealse ajaperioodi jooksul korraldvalt erinevate liiklusväärtegude eest, kuid mitte enam joores juhtimise eest. Varem määratud karistust joores juhtimise eest ei olnud seetõttu karistusregistrist kustutatud. Avaldajal ei olnud võimalik relvaluba saada, kuigi hiljem saadud väärtekaristused iseenesest ei olnud relvaloa saamist takistavad. Õiguskantsler analüüsis, kas on põhiseaduspärane, et aastaid tagasi saadud väärtekaristus ei kustu uute väärtekaristuste saamise tõttu ja see omakorda välistab relvaloa taotlemise. Menetluse käigus nõustus Siseministerium asjakohase sätte muutmise vajadusega. Õiguskantsler ja Siseministerium olid ühel meelel selles, et põhimõtteliselt on õigustatud keelata inimesele, keda on väärteo korras karistatud muu hulgas mootorsõiduki juhtimise eest alkoholi piirmäära ületades, relvaloa saamine.

2011. aastal jõudis lõpuni õiguskantsleri menetlus, mis sai alguse 2010. aasta oktoobris korraldatud kontrollkäigust Tallinna kainenemismajja ([Kainenemisele paigutamise protokollil vorm, asi nr 6-10/101988](#)). Kontrollkäigul kainenema toimetatud isikute kohta vormistatud materjalidega tutvumisel selgus, et alati ei ole isiku kainenema toimetamise protokollist võimalik aru saada, millistest kaalutlustest lähtuvalt (lisaks joobele) isik kainenema toimetati. Joores seisundis täisealise isiku võib toimetada kainenema, kui see on vältimatu isikust endale või teisele isikule lähtuva vahetu ohu tõrjumiseks. Õiguskantsleri hinnangul ei piisa üksnes sellest, kui isikust endale või teistele isikutele lähtuv vahetu oht on kirjeldatud näiteks sõnadega „isik käitus agressiivselt“ või „lomas joores tänaval“, vaid protokollist peab nähtuma, mil viisil tingis isiku käitumine ohu endale või teistele. Õiguskantsler tegi siseministrile ettepaneku muuta isiku kainenemisele toimetamise protokollil vormi selliselt, et sinna märgitaks ka konkreetsed kaalutlused, mille tõttu isik kainenema paigutati. Tulenevalt õiguskantsleri ettepanekust jõustus 09.05.2011 siseministri 14.12.2009. a määruse nr 65 „Joores seisundis isiku kainenemisele toimetamise protokollil vorm“ uus redaktsioon, mille lisana kehtestatud protokollil vorm vastab õiguskantsleri ettepanekus esitatud tingimustele.

Ülevaate aastal analüüsis õiguskantsler mitmel juhul, kas politseiametnikud on suhtlemisel inimestega järginud halduse head tava. Näiteks pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes väitis, et tulenevalt probleemidest naabritega otsustas ta pöörduda abi saamiseks kohaliku konstaabli poole ([Halduse hea tava politseiametniku suhtlemisel Põhja Prefektuuris, asi nr 7-4/111262](#)). Politseis selgus, et avaldaja oli avalduse vormistanud ebakorrektselt ning seda heitis konstaabel, väidetavalt ebaviisakas toonis, avaldajale ette. Lisaks nähtus pöördumisest, et konstaabel ei aidanud leida avaldaja probleemidele lahendust. Hoolimata konkreetse avaldaja õiguste rikkumise tagantjärele tõendamise võimatusest, soovitas õiguskantsler menetluse tulemusena PPA-l juhtida inimestega vahetult kokkupuutuvate politseiametnike (nt piirkon-

<sup>54</sup> Õiguskantsler tegi ka soovitusel Riigiprokuratuurile seoses andmete avaldamiseks kohtueelse loa andmisega, vt lähemalt ülevaate 2. osa Justiitsministeriumi valitsemisala kohta.

nakonstaablid) tähelepanu õigusaktidest tulenevale selgituskohustusele ja inimliku suhtlemise vajalikkusele. Samuti palus õiguskantsler korraldada ametnikele vastavaisulisi koolitusi. PPA Põhja prefektuuri prefekt vastas soovitusel ning andis ülevaate 2011. aastal Põhja prefektuuris toimunud suhtlemiskoolitustest. Prefekti kinnitusel on sarnaseid koolitusi planeeritud ka 2012. aastasse.

Lisaks omaalgatuslikele menetlustele ja isikutelt laekunud avalduste lahendamisele, andis õiguskantsler ülevaateaastal arvamuse siseministri väljatöötatud arestimaja sisekorraeeskirja eelnõule, mis jõustus 01.01.2011<sup>55</sup> ([Arvamus arestimaja sisekorraeeskirja eelnõule, asi nr 18-2/110975](#)).

### 3. Kodakondsus ja migratsioon

2011. aastal pöördus õiguskantsler märgukirjaga siseministri poole kodakondsuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks küsimuses, mis puudutab kodakondsuse taotlemise tingimuste täitmise võimalikkust juhul, kui seadusliku esindaja tegevusetuse või teadmatusel tõttu ei ole lapsele alla 15-aastasena taotletud kodakondsust ega elamisloa ([Lapsele kodakondsuse taotlemine, asi 6-1/092060](#)). Õiguskantsler leidis, et seaduse nõuet, et enne kodakondsuse taotlemist peab Eestis elama kaheksa aasta jooksul elamisloa alusel, ei saa kohaldada isiku suhtes, kelle kodakondsus jäi alaealisena määratlemata ning riigis viibimiseks seaduslik alus taotlemata lapse seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu. Kui selline isik ei ole hiljem asunud püsivalt elama muusse riiki, on eelkirjeldatud elamisloa nõue vastuolus võrdsuspõhiõigusega (PS § 12 lg 1 ls 1). Siseminister asus oma vastuses seisukohale, et kodakondsuse seadus on kooskõlas põhiseadusega ja muutmisvajadus puudub. Vastuses viitas minister kodakondsuse seaduse sätete laiendavale tõlgendusele. Õiguskantsleri menetlus kodakondsuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimise tagamiseks nimetatud küsimuses jätkub 2012. aastal.

Õiguskantsler algatas 2011. aastal lisaks abstraktse normikontrolli menetluse, et hinnata laste kodakondsuse ja elamislubade taotlemise õigusliku aluse kooskõla põhiseaduse ning rahvusvaheliste lepingutega. See puudutab õigusliku raamistiku kujundamist viisil, et tagada kodakondsuseta laste kodakondsuse ning Eesti kodakondsust mitteomavate laste õigusliku staatuse (elamislubade) määratlemine olukorras, kus laps ei omanda sünniga ühegi riigi kodakondsust. Õiguskantsler saatis 2011. aastal esmase õigusliku analüüsi arvamuse andmiseks Siseministerile ja Välisministerile.<sup>56</sup> Ka selle küsimuse menetlus jätkub 2012. aastal.

Õiguskantsler andis seisukoha sissesõidukeelu kehtestamise ning elamisloa andmisest keeldumise õiguspärasuse kohta ([Sissesõidukeelu kehtestamine ja elamisloa pikendamisest keeldumine, asi 7-4/101208](#)). Avaldaja on kodakondsuseta isik, kes asus Eestisse elama enne Eesti taasiseseisvumist. Eestis elab ka avaldaja alaealine laps. Avaldajat on korduvalt kriminaalkorras karistatud ning õiguskantsleri poole pöördumise ajal kandis ta vanglakaristust. PPA väljastas avaldajale 2009. aastal tähtajalise elamisloa. 2010. aastal kehtestas siseminister justiitsministri taotluse alusel avaldaja suhtes sissesõidukeelu, et algatada tema üleandmine Läti Vabariigile,<sup>57</sup> ning PPA keeldus avaldaja elamisloa pikendamisest. Õiguskantsler tuvastas, et siseminister lähtus avaldaja suhtes sissesõidukeelu kehtestamisel samadest asjaoludest, millele PPA oli andnud hinnangu avaldajale elamisloa väljastamisel. Avaldaja ei olnud vahepealsel ajal toime pannud uut õigusrikkumist ning menetluses ei ilmnenud ka muid uusi asjaolusid, mis oleksid olnud sissesõidukeelu kehtestamise aluseks. Eeltoodust tulenevalt asus õiguskantsler seisukohale, et kaalutusõiguse põhimõtet rikuti nii sissesõidukeelu kehtestamisel kui ka tähtajalise elamisloa pikendamisest keeldumisel. Siseminister ning PPA ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga.

55 Siseministri 27.09.2011. a määrus nr 21 „Arestimaja sisekorraeeskiri“.

56 Õiguskantsleri 11.03.2011. a kiri nr 6-8/110357/1101280.

57 Õiguskantsleri seisukohta karistuse kandmise üleandmise suhtes sama avalduse pinnalt vt lähemalt ülevaate 2. osast (Justiitsministeriumi valitsemisala).



## VIII. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi valitsemisala puudutavates küsimustes 19 sisulist menetlust. Lisaks on sotsiaalvaldkonna küsimusi kajastatud ülevaate muudes peatükkides.<sup>58</sup> Nagu ka eelmistel aastatel, puudutas selgi ülevaateperioodil suur osa Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse jäävaid õiguskantsleri normikontrolli menetlusi võrdset kohtlemist. Nendest nii mõnigi puudutas vanemahüvitise suuruse vähendamist juhul, kui isik saab hüvitise saamise ajal muud sissetulekut, näiteks hüvitist koondamise korral. Üldistatult võib õiguskantslerile laekunud pöördumiste pinnalt öelda, et vanemahüvitise suuruse arvutamise ja selle vähendamise reguleerimisel pole seadusandja võtnud piisavalt arvesse isikule tehtavate väljamaksete eripära. Sellest tingitult on nii õiguskantsleril kui ka Riigikohtul<sup>59</sup> tulnud seisukohti kujundada just vanemahüvitise suuruse vähendamise asjades. Õiguskantsler analüüsis aga võrdsuspõhiõiguse valguses näiteks ka töötuskindlustushüvitise saamise õiguse tekkimist.

Peale normikontrolli menetluste lahendas õiguskantsler veel avaldusi, mis puudutasid Eesti kandidaadi Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee liikmeks esitamise menetlust, ravikindlustust, samuti välismaalaste, sh pagulaste kaitset. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olid asutusi kontrollis õiguskantsler kuuel korral.<sup>60</sup>

Mis puutub suurematesse sotsiaalvaldkonnas aset leidnud muutustesse, siis ülevaateaastal neid aset ei leidnud. Sotsiaalkindlustuse valdkonnas tähendab see ühtlasi, et endiselt on välja kujundamata tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem. Seda vaatamata asjaolule, et õiguskantsler on korduvalt sellise süsteemi vajalikkusele tähelepanu juhtinud<sup>61</sup> ning Vabariigi Valitsus oli selle loomise oma 2007.–2011. a tegevusprogrammis eesmärgiks seadnud. Sotsiaalhoolekande valdkonnas on jätkuvalt selgusetu, mis on sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud sotsiaalteenuste sisu ja millistel tingimustel neid teenuseid osutada tuleb. Muu hulgas jättis seadusandja reguleerimata õiguskantsleri 2010. a ettekandes tõstatatud peavarjuta isikutele ajutise peavarju andmise ning varjupaigateenuse sisu ja selle osutamise tingimused.

Töövaldkonnast tuleb märkida, et kui individuaalse tööõiguse reform on uue töölepingu seaduse vastuvõtmisega ellu viidud, siis kollektiivse tööõiguse valdkonda põhiliselt reguleerivad kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seadused on alates 1993. aastast kehtinud oluliselt muutmata kujul. Sarnaselt tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi vajalikkusega on õiguskantsler jätkuvalt seisukohal, et kollektiivse tööõiguse korrastamine ja ajakohastamine on hädavajalik.<sup>62</sup> Viimase seisukoha paikapidavusest annab ilmekalt tunnistust menetlus, mida õiguskantsler alustas omal algatusel nn kollektiivlepingu järeelmõju põhiseaduspärasuse hindamiseks.

Alljärgnevalt ongi kirjeldatud seda menetlust ja teisi olulisemaid Sotsiaalministeeriumi valitsemisala puudutavaid õiguskantsleri menetlusi.

58 Õiguskantsleri menetlusi sotsiaalvaldkonnast leiab ka ülevaate peatükkidest, mis käsitlevad regionaalministri valitsemisala ja lasteombudsmani tegevust.

59 RKKKo, 13.12.2011, nr 3-3-1-61-11; RKPJKo, 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11.

60 Lisaks on ülevaate peatükis, kus on käsitatud õiguskantsleri tegevust ennetusasutusena, kirjeldatud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olevatesse asutustesse tehtud kontrollkäike, mille raames teostas õiguskantsler riigi ennetusasutuse funktsiooni, mis on sätestatud piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3.

61 Vt õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 246; õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 44; õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 57.

62 Vt õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 292–298; õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, lk 26–29; õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade, lk 248; õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 44; õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 57.

## 2. Tööõigus

Nagu viidatud, hindas õiguskantsler kollektiivlepingu nn järelmõju põhiseaduspärasust ([Kollektiivlepingu järelmõju, asi nr 6-8/100918](#)). Nimelt sätestas kollektiivlepingu seadus, et kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes on pooled kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni kohustatud täitma kollektiivlepingu tingimusi, välja arvatud kohustust pidada töörahu. Sisuliselt tulenes sellest sättest, et kui kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes üks kollektiivlepingu pooltest keeldus uue kollektiivlepingu sõlmimisest, jäid pooled seotuks varem sõlmitud kollektiivlepingu tingimustega.

Analüüsinud olukorda, leidis õiguskantsler, et kollektiivlepingu seadus oli osas, milles see sätestas kollektiivlepingu järelmõju, vastuolus lepinguvabadusega, kollektiivlääbirääkimiste pidamise ja kollektiivlepingu sõlmimise vabadusega ning tööandja ettevõtlusvabadusega. Seda põhjusel, et seadusest tulenes sisuliselt ühe kollektiivlepingu poole võimalus jätta poolte vahel sõlmitud kollektiivlepingu tingimused igaveseks kehtima. Selliselt takistas analüüsitud säte sotsiaalse dialoogi normaalset kulgemist, sekkus oluliselt nii töölepingu kui ka kollektiivlepingu poolte vabadusse kujundada omavahelisi suhteid ning oli ülemäära jäik tööandjate kui ettevõtjate suhtes.

Õiguskantsleril on hea meel, et ülevaateasta lõpus asus Riigikogu kirjeldatud vastuolu kõrvaldamiseks kollektiivlepingu seadust muutma ning kõrvaldas ülevaate koostamise ajaks vastuolu põhiseadusega.

## 3. Sotsiaalkindlustus

Õiguskantsleri menetluses olnud olulisematest normikontrolli menetlustest väärivad eraldi väljatoomist veel töötuskindlustusstaaži arvestamise aluste ja vanemahüvitise vähendamise lubatavuse põhiseaduspärasuse hindamise menetlused.

Neist töötuskindlustusstaaži arvestamise aluste põhiseaduspärasust ([Töötuskindlustusstaaži arvestamine, asi nr 6-1/101769](#)) asus õiguskantsler hindama talle laekunud avalduse alusel, mille järgi olid paljud eelkõige nn sotsiaalsedel töökohtadel töötanud isikud jäetud töötuskindlustushüvitisest ilma põhjusel, et tööandja maksis neile mitme kuu töötasu välja ühes kuus. Õiguskantsler leidis selles asjas, et töötuskindlustuse seadus on osas, milles see kohtleb töötuskindlustusstaaži arvutamisel omavahel erinevalt isikuid, kellele tööandja on töötasu maksnud igal kuul, ja isikuid, kellele oli tööandja ühes kuus maksnud välja töötasu mitme kuu eest, vastuolus üldise võrdsuspõhiõigusega.

Viidatud sätte kehtestamise eesmärk on tagada töötuskindlustussüsteemi tõhusus ja tööstuskindlustusmaksu tasumise kontrollitavus. Selle sätte rakendamisel võib aga juhtuda, et isikul, kellele ühe kuu töötasu maksti välja näiteks koos lõpparve või puhkusetasuga, võib töötuskindlustusstaaž kujuneda seaduses sätestatud miinimumstaažinõudest lühemaks. Sellest johtuvalt võib isik jääda töötuskindlustushüvitisest ilma ning seda olenemata asjaolust, et tegelikult oli tööandja töötuskindlustusmaksu tasunud korraga mitme kuu töötasu pealt. Õiguskantsleri hinnangul ei kaalu töötuskindlustussüsteemi tõhusus ja andmete kontrollitavus sellisel juhul isiku võrdsuspõhiõiguse riivet üles, mistõttu erinev kohtlemine on põhiseadusvastane. Seepärast esitas õiguskantsler ülevaate koostamise ajal Riigikogule ettepaneku viia töötuskindlustuse seadus selles osas põhiseadusega kooskõlla.

Vanemahüvitise vähendamise lubatavuse põhiseaduspärasuse hindamise menetlus puudutas aga juhtumit, kus isikul vähendati vanemahüvitist põhjusel, et tööandja oli talle maksnud koondamishüvitise ([Vanemahüvitise vähendamine koondamisel, asi nr 6-1/101296](#)). Õiguskantsler leidis, et vanemahüvitise vähendamist reguleerivad vanemahüvitise seaduse sätted on selles osas vastuolus üldise võrdsuspõhiõigusega.



Nimelt lubavad osutatud sätted hüvitist vähendada juhul, kui tööandja koondab töötaja ja maksab koondamishüvitise välja ise. Seevastu saab vanemahüvitise seaduse järgi vanemahüvitise jätta vähendamata siis, kui tööandja on maksejõuetu ja koondatud töötajale maksab hüvitise hiljem välja Töötukassa. Seadusandja on kirjeldatud regulatsiooni kasuks otsustanud kahel põhjusel. Esiteks saab tööandja maksejõuetuse tõttu töötaja vähem väljamakseid ja selle tulemusena väheneb tulevikus tema vanemahüvitis, aga ka muud isiku sissetuleku suurusel põhinevad hüvitised. Teiseks saab töötaja Töötukassalt hüvitise kätte hiljem ja väiksemas ulatuses kui tööandjalt.

Seadusandja eeldus, et tööandja maksejõuetuse tulemusena väheneb töötaja vanemahüvitis, ei vasta kõikidel erineva kohtlemise juhtumitel tõele, kuna tööandja maksejõuetuse periood ei pruugi ühtida ajavahemikuga, mis on vanemahüvitise suuruse arvutamise aluseks. Samuti ei pea alati paika eeldus, et koondatud töötaja saab Töötukassalt koondamishüvitist vähem kui tööandjalt. Tõik, et Töötukassa maksab koondamishüvitist hiljem kui tööandja, ei ole aga selleks, et õigustada erinevat kohtlemist, piisavalt kaalukas. Sellest tulenevalt leidis õiguskantsler, et kõnealune erinev kohtlemine on õigustamata.

#### 4. Võrdne kohtlemine kandidaadi valikul

Õiguskantsleri menetluses olnud olulisematest menetlustest isikute põhiõiguste ja -vabaduste järgimise järele valvamisel väärrib käsitlemist asi, mis puudutas diskrimineerimist poliitiliste veendumuste tõttu Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee (EMSK) liikme kandidaatide esitamisel ([Diskrimineerimine poliitiliste veendumuste tõttu, asi nr 7-4/101419](#)) ning võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala põhiseaduslikkuse probleeme ([Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala, asi nr 6-8/110288](#)).

Selles asjas pöördus õiguskantsleri poole ühe erakonna liikmeks olnud avaldaja, kes oli soovunud kandideerida EMSK kodanikuühenduste grupi liikmeks. Avaldusaluses asjas selgus, et Sotsiaalministeerium polnud teavitanud käimasolevast EMSK liikmete nimetamise protsessist seda sihtrühma üldiselt, vaid ainult kümnet organisatsiooni. Samuti polnud kandidaatide valimise käik kooskõlas erapooletuse põhimõttega. Nimelt said oma kandidatuuri esitada ka isikud, kellel Sotsiaalministeerium oli eelnevalt palunud välja töötada kandidaatide valikukriteeriumid ning koostada loetelu organisatsioonidest, kellele Sotsiaalministeerium pidi teatama võimalusest esitada EMSK liikme kandidaat.

Üheks EMSK kodanikuühenduste grupi liikmeks valiku kriteeriumiks oli poliitiline määratlematus. Seda polnud aga Sotsiaalministeerium avaldajale enne kandideerimist ega kandideerimise ajal öelnud. Seepärast polnud avaldajal võimalik kandideerimise käigus asjakohaseid selgitusi oma erakondliku kuuluvuse kohta anda. Ka Sotsiaalministeeriumi EMSK kodanikuühenduste grupi liikme kandidaadi valikut põhjendavas otsuses polnud sel asjaolul peatunud. Sotsiaalministeeriumi otsuse järgi valis ta kandidaatideks isikuid, võttes arvesse vaid organisatsiooni esinduslikkust, suutlikkust ning tegevusvaldkonna olulisust Eestile.

Õiguskantsler leidis, et EMSK kodanikuühenduste grupi kandidaatide nimetamisel ei olnud tagatud menetlusosaliste teavitamine kohaldatavatest kriteeriumitest, avaldajal ei võimaldatud esitada oma vastuväiteid ja arvamust ega järgitud erapooletuse ja põhjendamiskohustuse põhimõtet, mistõttu menetlus ei olnud kooskõlas haldusmenetluse seaduse ega halduse hea tavaga.

Ülaltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler sotsiaalministrile soovitus vabandada avaldaja ees tema õiguste rikkumise pärast ning arvestada eeltoodud seisukohtadega järgmiste valikuprotsesside puhul. Samuti soovitas õiguskantsler sotsiaalministril analüüsida võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala määramisega seonduvaid küsimusi ning algatada seaduse muutmine, et viia see kooskõlla põhiseadusega.

Lisaks tegi õiguskantsler ülevaateaastal kontrollkäigu kuude asutusse, mis tegutsevad Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas: MTÜ Haapsalu Töötajate Ühingu peetav kodutute varjupaik ([Kontrollkäik Haapsalu Töötajate Ühingu poolt peetavasse kodutute varjupaika, asi nr 79/91976](#)), Rakvere Eakate Kodu ([Kontrollkäik Rakvere Eakate Kodusse, asi nr 7-9/110442](#)), AS Hoolekandeesutused hallatav Kernu Hooldekodu ([Kontrollkäik Kernu Hooldekodusse, asi nr 7-9/110343](#)), Imastu Koolkodu ([Kontrollkäik Imastu Koolkodusse, asi nr 7-9/110523](#)), Karula Kodu ([Kontrollkäik Karula Kodusse, asi nr 7-9/111296](#)) ja Aavere Hooldekodu ([Kontrollkäik Aavere Hooldekodusse, asi nr 7-9/111537](#)).

## IX. VÄLISMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 7 (sama palju menetlusi oli ka 2010. aastal) menetlust Välisministeeriumi valitsemisala puudutavates küsimustes, millest kolme (vrd 2010. aastal kaht) oli põhjust sisuliselt käsitleda.

### 2. Välislepingute ratifitseerimine

Eelmisel ülevaateaastal pooleli jäänud menetlust lõpetades kujundas õiguskantsler seisukoha PS § 121 punkti 2 tõlgendamise suhtes, mille kohaselt Riigikogu ratifitseerib ja denonsseerib Eesti Vabariigi lepingud, mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmine, muutmine või tühistamine ([Välislepingute ratifitseerimise nõude ulatus, asi nr 16-4/100247](#)). Õiguskantsler leidis, et kui seadus juba reguleerib küsimust nii nagu hiljem sõlmitud välisleping (s.t välisleping on seadusega kooskõlas), siis ei tule välislepingut üldjuhul<sup>63</sup> Riigikogul ratifitseerida. See kehtib isegi juhul, kui välislepingu sisu on ühtlasi kaetud PS § 3 lõikest 1 tuleneva üldise seadusereservatsiooniga.<sup>64</sup> Samas osutas õiguskantsler, et arenenud parlamentaarses demokraatias ei pea piirduma põhiseadusest tuleneva miinimumiga. Seetõttu soovitas õiguskantsler kaaluda seadusemuudatust, millega antaks seadusega kattuva välislepingu ratifitseerimise vajaduse üle tekkinud vaidlus lahendada Riigikogu väliskomisjonile või konkreetse küsimuse sisust lähitult mõnele teisele Riigikogu komisjonile. Välisminister pidas õiguskantsleri pakutud lahendust kaalumisväärseks.

### 3. Euroopa Inimõiguste Kohtu reform

2011. aastal jätkus Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) reformimine. Izmiris toimunud Interlakeni konverentsi jätkukonverentsil vaadati üle Interlakeni deklaratsiooni pinnalt toimunud areng ning 27.04.2011 võeti vastu Izmiri deklaratsioon,<sup>65</sup> millega tehti EIK töö tõhustamiseks ka uusi ettepanekuid nagu EIK-lt nõuandvate arvamuste küsimise võimalus riigi kõrgematele kohtutele (riigisisese kohtumenetluse ajal) ning kaebuste vastuvõetamatus kriteeriumite laiendamine. Kuna Interlakeni deklaratsiooni kohaselt peab Euroopa Nõukogu (EN) inimõiguste juhtkomitee esitama 2012. aasta juuniks EN ministrite komiteele lõpliku aruande nende ettepanekute kohta, milliseid konventsiooni muutmist vajavaid meetmeid soovitatakse võtta, siis jätkasid ministrite komitee töörühmad 2011. aasta alguses seisukohtade kujundamiseks tööd, milles osales ka Eesti. Sellest tulenevalt andis õiguskantsler Välisministeeriumi palvel EIK-lt nõuandvate arvamuste küsimist puudutava seisukoha. Interlakeni deklaratsioonist tuleneva aruandluskohustuse täitmiseks andis õiguskantsler Välisministeeriumi palvel ka arvamuse enda praktikas tehtud tähelepanekute pinnalt EIK lahenditest tulenevate kohustuste täitmise kohta Eestis ([EIK lahenditest tulenevate kohtuste täitmine, asi nr 16-4/111279](#)). Probleemina tõi õiguskantsler muu hulgas välja, et seni on vastu võtmata seadus, mis looks Eesti õiguses selge aluse ja korra

63 Selline välisleping tuleb siiski ratifitseerida, kui esineb mõni PS § 121 teistes punktides toodud ratifitseerimisalus.

64 Üldine seadusereservatsioon jaguneb parlamendireservatsiooniks ning põhiõigusi puudutavaks seadusliku aluse nõudeks. Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt peab kõik põhiõiguste ja riigikorralduse seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Seadusliku aluse nõude järgi peab igal põhiõiguse riivil olema seaduslik alus. Üldisest seadusereservatsioonist lähtuvalt tuleks siiski ratifitseerida sellised välislepingud, mille säte on üksikisikute suhtes otsekohaldav (s.t annab neile vahetult õigusi või paneb kohustusi).

65 Interlakeni konverentsil (18.–19.02.2010) võtsid Euroopa Nõukogu liikmesriigid ühehäälselt vastu EIK reformimise deklaratsiooni ja tegevuskava. Muu hulgas on deklaratsioonis üles kutsutud looma täiendav kaebuste sõelumise institutsioon; kaaluma EIK poole pöördumise tasu sisseviimist; leevendama korduskaebuste probleemi; töötama välja konventsiooni lihtsustatud korras muutmise menetlus; aitama kaasa EIK kohtunikevalimise riigisiseste menetluste läbipaistvamaks ja tõhusamaks muutmisele jm. Interlakeni ja Izmiri deklaratsioon on inglise ja eesti keeles kättesaadavad <http://www.vm.ee/?q=taxonomy/term/229>.

kahju hüvitamiseks, kui selle on põhjustanud ebamõistlikult pikk kohtumenetlus.<sup>66</sup> Samuti on lahendamata küsimus kõigi vangistusega karistatud süüdimõistetute valimistel hääleõigusega osalemise piirangust.<sup>67</sup>

EIK langetas 2011. aastal Eesti suhtes kolm sisulist otsust, milles kõigis tuvastati rikkumine (vähemalt mõne neis kohtuasjades esitatud kaebuse osas).<sup>68</sup> EIK otsuseid on lähemalt kajastatud käesoleva ülevaate 2. osa (Justiitsministeerium valitsemisala) kokkuvõttes (vt kohtusüsteemi alapealkirja alt).

66 Vt õiguskantsleri 2007. a tegevuse ülevaade, lk 78 jj; 2008. a tegevuse ülevaate lk 14 ja 49; 2009. a tegevuse ülevaate lk 14 ja 21. Positiivsena saab samas osutada menetlusseadustikes 01.09.2011 jõustunud muudatustele (RT I, 23.02.2011, 1), millega loodi mõned uued õiguskaitsevahendid ebamõistliku menetlusaja vältimiseks või menetluslikuks heastamiseks (nt kriminaalmenetluse seadustiku § 205<sup>2</sup>: kriminaalmenetluse lõpetamine seoses menetluse mõistliku aja möödumisega).

67 Vt õiguskantsleri 2006. a tegevuse ülevaate lk 36 jj. Viimane EIK asjakohane otsus (rikkumise tuvastamine) tehti 23.11.2010 asjas Green ja M. T. vs. Ühendkuningriik (avaldused nr 60041/08 ja 60054/08).

68 Kokku registreeris EIK 2011. aastal 346 (vrd 2010. aastal 265) Eesti vastu esitatud kaebust (Euroopa Inimõiguste Kohtu 2011. aasta ülevaade, vt [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/219E9A92-716A-4337-99DE-053358F536B3/0/2011\\_Rapport\\_Annuel\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/219E9A92-716A-4337-99DE-053358F536B3/0/2011_Rapport_Annuel_EN.pdf), lk 152), millest tunnistas vastuvõetamatuks 229 kaebust (neist vaid neli esitati eelnevalt Eesti valitsusele vastamiseks). Kõik Eestit puudutavad EIK lahendid on tõlgituna kättesaadavad Välisministeeriumi veebilehel <http://www.vm.ee/?q=et/taxonomy/term/229>.

## 3. OSA

### ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA

## I. SISSEJUHATUS

ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll (OPCAT)<sup>69</sup> võeti vastu 18.12.2002. Eesti Vabariik kirjutas fakultatiivsele protokollile alla 21.09.2004 ning see jõustus Eesti suhtes 17.01.2007. Eestis täidab riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007 õiguskantsler.<sup>70</sup>

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

Eestis on lisaprotokolli mõttes kinnipidamiskohtadena kvalifitseeruvaid asutusi kokku veidi alla 150. Neist suurima osa moodustavad politsei kinnipidamiskohad ja hoolekandeadasutused. Õiguskantsler valib kontrollitavaid kinnipidamiskohti järgmistel alustel: varasema kontrollkäigu toimumise aeg (eesmärk on külastada iga asutust üldjuhul üks kord kolme aasta jooksul), konkreetse koha problemaatilisus põhiõiguste tagatuse aspektist, mujalt teatavaks saanud ja viivitamatut kontrollimist vajavad asjaolud (nt meediast või avaldustest laekuv teave).<sup>71</sup>

2011. aastal toimus 33 kontrollkäiku 35 kinnipidamiskohta (kahte kinnipidamiskohta, s.o SA Ahtme Haigla ning Tartu Vanglas asuvat vanglate psühhiaatria osakonda külastati 2 korda). Võrdlusena võib välja tuua, et 2010. aastal toimus 27 kontrollkäiku, mille raames külastati 33 kinnipidamiskohta; 2009. aastal toimus 25 kontrollkäiku, mille raames külastati 37 kinnipidamiskohta; 2008. aastal külastati 19 kontrollkäigu raames 40 kinnipidamiskohta ning aastal 2007 tehti 18 kontrollkäiku.

Kontrollkäigud jagunesid kontrollitud asutuste kaupa 2011. aastal järgmiselt:

- 1) politsei kinnipidamiskohad – 9 kontrollkäiku (neist 6 ette teatamata), külastatud 12 kinnipidamiskohta;
- 2) kaitsevägi – 2 kontrollkäiku, külastatud 2 väeosa;<sup>72</sup>
- 3) väljasaatmiskeskus – 1 kontrollkäik, külastatud 1 asutust;
- 4) vanglad – 3 kontrollkäiku, külastatud 3 kinnipidamiskohta;
- 5) tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi ja sundraviteenuse osutajad – 6 kontrollkäiku (neist 5 ette teatamata), külastatud 5 kinnipidamiskohta;
- 6) erihoolekandeteenuse osutajad – 11 kontrollkäiku (neist 11 ette teatamata), külastatud 11 kinnipidamiskohta;
- 7) erikoolid – 1 kontrollkäik, külastatud 1 kooli.

69 Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/12748631>.

70 Vt õiguskantsleri seaduse § 1 lg 7. Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072011060>.

71 Nende pinnalt töötatakse igal aastal välja aastane tööplaan, kus otsustatakse, milliseid asutusi kontrollida, kontrollkäikude toimumise aeg ja liik (s.o ette teatatud või ette teatamata) ning see, kas ja milliseid eksperte on vaja kontrollkäikudele kaasata. Mõistagi koostatakse plaan arvestusega, et jääks võimalus teha ka ad hoc kontrollkäike.

72 Kaitseväge kontrolli raames külastati Vahipataljoni ning Tagalapataljoni.

Eksperte kaasati 2011. aastal kaheksal korral. Ekspertideks olid üldarstid, Päästeameti teenistujad ning Terviseameti ametnik.

Õiguskantsleri kontrollkäikude tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles antakse soovitusi kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse pärast väljasaatmist viivitamatult õiguskantsleri veebilehel<sup>73</sup>. Kokkuvõtete avaldamisel arvestatakse andmekaitseõuetega (st ei avaldata isikuandmeid jms). Kontrollkäikude kokkuvõtete lühitutvustus tõlgitakse inglise keelde<sup>74</sup>.

Lisaks kontrollkäikudele on läbi viidud muud väärkohtlemist ennetavat tegevust, et suurendada nii kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste kui ka avalikkuse teadlikkust väärkohtlemise olemusest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest.

2011. aastal avaldati järgmised kinnipidamiskohtade probleeme, väärkohtlemist ja/või õiguskantsleri sellealast pädevust tutvustavad õiguskantsleri nõunike artiklid jms kirjutised:

1. Igor Aljošin. Väärkohtlemise ennetamine hoolekandeesutustes (1). – Sotsiaaltöö nr 3/2011, lk 47–51<sup>75</sup>;
2. Igor Aljošin. Väärkohtlemise ennetamine hoolekandeesutustes (2). – Sotsiaaltöö nr 5/2011, lk 12–16<sup>76</sup>.

Lisaks korraldasid Õiguskantsleri Kantselei ametnikud koolitusi ja teabepäevi kinnipidamiskohtade töötajatele. 2011. aastal viidi läbi kaks suuremat koolitusprojekti väärkohtlemise ennetamise teemal.

Esimene koolitusprojekt puudutas hoolekandeesutusi. Koolituse eesmärk oli suurendada hoolekandeesutuste töötajate teadlikkust hoolekandeesutustes teenust saavate isikute põhiõigustest ning väärkohtlemise ennetamise vajalikkusest ja võimalustest. Seda koolitusprojekti võib pidada 2010. aastal läbiviidud samalaadse projekti jätkuks. Kuna hoolekandeteenust pakkuvate asutuste hulk on suur ning ühe aastaga ei olnud võimalik kõikidele neis töötavatele inimestele koolitust pakkuda, siis otsustati jätkata hoolekandeesutuste töötajate koolitusega 2011. aastal.

Hoolekandeesutuste töötajate koolituste raames koolitas õiguskantsleri vanemnõunik I. Aljošin 2011. aastal väärkohtlemise ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste teemal kokku 242 töötajat 18 hooldekodus. Kõnealust projekti on põhjalikumalt kirjeldatud 2010. aasta ülevaates<sup>77</sup>.

Teine põhjalik koolitus toimus 09.08.2011 Tartu Vanglas. Nimetatud koolitus oli suunatud vanglateenistuse, sh Tartu Vangla psühhiaatriateenistuse ametnikele. Koolituspäeval peeti kolm loengut:

- 1) Mari Amos (õiguskantsleri vanemnõunik) tutvustas videovalve kasutamise võimalusi vanglas;
- 2) Jaanus Konsa (õiguskantsleri nõunik) selgitas ohjeldusmeetmete kasutamisega seonduvat;
- 3) Dr Alo Jüriloo (psühhiaater ja kohtupsühhiaater, Soome Vantaa Vangla haigla ülemarst) loengu teemaks oli kinnipeetavate psühhiaatria.

73 Kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad [http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?sisutuup=seisukohat&menetluse\\_liik=4&dokumendi\\_liik2=46&valitsemissala=117](http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?sisutuup=seisukohat&menetluse_liik=4&dokumendi_liik2=46&valitsemissala=117).

74 Kättesaadav <http://oiguskantsler.ee/en/inspection-visits>.

75 Kättesaadav [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Sotsiaaltöö\\_ajakiri/2011/Sotsiaaltöö\\_nr3\\_2011.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Sotsiaaltöö_ajakiri/2011/Sotsiaaltöö_nr3_2011.pdf).

76 Kättesaadav [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Sotsiaaltöö\\_ajakiri/2011/Sotsiaaltöö\\_nr5\\_2011.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Sotsiaaltöö_ajakiri/2011/Sotsiaaltöö_nr5_2011.pdf).

77 Kättesaadav [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2010.\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010._aasta_tegevuse_ulevaade.pdf) (õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaate 3. osa, lk 72–89.)



2011. aastal jätkasid õiguskantsleri nõunikud enda täiendamist väärkohtlemise ennetamise valdkonnas. 15.–16.06.2011 toimus Õiguskantsleri Kantseleis Euroopa Nõukogu projekti „The European NPM Project. Setting up an active network of national preventive mechanisms against torture. An activity of the Peer-to Peer Network“ raames viies temaatiline kohtumine ja koolitus ning töötoad. Kohtumise kitsam teema oli kontrollkäigu ajal info kogumine ja selle kontroll. Kohtumisel ja koolitusel osalesid eri riikide NPM<sup>78</sup> esindajad ning rahvusvaheliste organisatsioonide (APT<sup>79</sup>, SPT<sup>80</sup>, CPT<sup>81</sup>) eksperdid. Koolitusel peeti järgmised ettekanded:

1. Jean-Sébastien Blanc (APT) „Collecting information: for what purpose?“;
2. James McManus (CPT) „Collecting information from registers“;
3. Dr Peter Green (Independent Medical Advisory Panel, IMAP) „Collecting information from Medical files“;
4. Ladislav Tomecek (Tšehhi Vabariigi ennetusasutus) „Collecting information from staff, including management“;
5. Mari Amos (Eesti Vabariigi ennetusasutus; SPT liige) „Introduction on team debriefing / cross checking during the visit“;
6. Suzanne Jabbour (SPT) „Collecting and checking medical/healthcare information“;
7. Rachel Lidsay (Suurbritannia ennetusasutus) „NPM’s experiences of allegations of active ill-treatment“.

Õiguskantsleri Kantselei ametnikud osalesid NPM projekti töötubades, kus modelleeriti ja lahendati erinevaid kontrollkäikudega seotud olukordi. Pärast harjutusi jagasid rahvusvaheliste organisatsioonide eksperdid oma tähelepanekuid ja nõuandeid antud olukordade lahendamise kohta.

Euroopa Sotsiaalfondi rahastamisel toimus 10.–13.10.2011 õiguskantsleri nõunike õppereis, mille käigus väisati Prantsusmaa *Ombudsman*'i deontoloogia osakonda, Prantsusmaa Rahvusliku Politsei avaliku korra osakonda ning vabariiklikku kaitsekompaniid. Õppereisi käigus tutvuti järelevalve teostamisega avaliku korra kaitsel.

Ennetusasutusena tegutsedes peab õiguskantsler väga oluliseks koostööd teiste ennetusasutuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Õiguskantsleri Kantselei ametnikud osalesid mitmel väärkohtlemise teemalisel rahvusvahelistel üritusel, kus esineti ka ettekannetega:

- 21.–22.02.2011 kohtus Indrek-Ivar Määrits Genfis SPT liikmetega, et anda ülevaade õiguskantsleri kui OPCATi ennetusasutuse tegevusest;
- 14.–15.03.2011 osales Jaanus Konsa seminaril „Security and dignity in places of deprivation of liberty“ Pariisis;
- 13.–16.04.2011 osalesid Indrek Teder ja Raivo Sults rahvusvahelisel relvajõudude *ombudsman*'ide konverentsil Belgradis;

78 NPM (National Preventive Mechanism) – riigi ennetusasutus.

79 APT (Association for The Prevention of Torture) – piinamise ennetamise ühing. Rahvusvaheline vabaihendus, mis juhib rahvusvahelist OPCATi jõustamise ja rakendamise kampaaniat.

80 SPT (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) – ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise alamkomitee.

81 CPT (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) – Euroopa Nõukogu piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee.

- 23.–27.05.2011 esines Igor Aljošin ettekandega seminaril „The role of National Human Rights Structures in promoting and protecting rights of persons with disabilities” Kiievis;
- 27.–30.07.2011 osales Igor Aljošin konverentsil „Ways of overcoming the difficulties of public control in Russian Federation” Permis;
- 10.–11.08.2011 esines Maria Sults ettekandega õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse tegevusest konverentsil „2nd Regional Conference within the Russian Public Monitoring Commissions (PMC) Pre-project” Barnaulis;
- 05.–07.09.2011 esines Ksenia Žurakovskaja-Aru ettekandega õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse tegevusest konverentsil „3rd Regional Conference within the Russian PMC Pre-project” Moskvast;
- 17.–19.10.2011 osales Jaanus Konsa Euroopa NPM projekti seminaril „Roundtable discussions on operating models of NPMs and on the establishment of the Ukrainian NPM” Kiievis;
- 09.–12.11.2011 osales Igor Aljošin ATP globaalsel OPCATi foorumil „Preventing Torture, Upholding Dignity: from Pledges to Actions” Genfis;
- 05.–7.12.2011 osales Kertti Pilvik 3. NMP juhtide aastakoosolekul Ljubljanas;
- 05.–09.12.2011 osales Mari Amos 3. NMP juhtide ja kontaktisikute aastakoosolekul ning 5. riiklike inimõiguste institutsioonide (NHRS) kontaktisikute aastakoosolekul Ljubljanas.

Järgmisena on antud ülevaade õiguskantsleri 2011. aastal kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäikudest, tuues muu hulgas esile kinnipidamiskohtades esinevad kitsaskohad.

## II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES

### 1. Politsei kinnipidamiskohad

2011. aastal kontrollis õiguskantsler kokku 12 politsei poolt isikute kinnipidamiseks kasutatavat hoonet.

Seitsme hoone kontrollimine toimus täiemahulise kontrollkäiguna ([Kontrollkäik PPA Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Valga kambrisse, asi nr 7-7/110490](#); [Kontrollkäik PPA Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Võru kambrisse, asi nr 7-7/110490](#); [Kontrollkäik PPA Ida Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Narva kambrisse, asi nr 7-7/110956](#); [Kontrollkäik PPA Ida Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Rakvere kambrisse, asi nr 7-7/111226](#); [Kontrollkäik PPA Ida Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Jõhvi kambrisse, asi nr 7-7/111488](#); [Kontrollkäik PPA Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Tartu kambrisse, asi nr 7-7/111612](#); [Kontrollkäik PPA Lääne Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu kambrisse, asi nr 7-7/111741](#)).

Lisaks korraldati 02.03.2011 kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi ka PPA) Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo arestimajja, et jälgida kinnipeetavate valimisõiguse realiseerimist. 12.11.2011 kontrolliti Tallinnas toimunud jalgpallimatši tõttu ja ette teatamata kahte Põhja Prefektuuri politseijaoskonda (kesklinna ja ida politseijaoskond) ning Põhja Prefektuuri kaines-tusmaja. 22.11.2011 kontrolliti kinnipeetava avaldusest laekunud info põhjal ja ette teatamata Politsei- ja Piirivalveameti Lõuna Prefektuuri korrakaitsebüroo Jõgeva politseijaoskonda.

Osaliselt ei andnud õiguskantsler oma kontrollkäikudest ette teada ning need toimusid väljas-pool tööaega. Näiteks 12.11.2011. aasta kontrollkäigud Põhja Prefektuuri kinnipidamiskohta-deste toimusid ajavahemikul ca 03:00–05:00. Oma kontrollkäikudele kaasas õiguskantsler asja-tundjatena Päästeameti tuleohutuse ametnikke (Valga kamber ja Võru kamber) ning üldarsti meditsiiniekspertina (Jõhvi kamber ja Tartu kamber). Eksperdi või asjatundja osalemise kont-rollkäigul otsustas õiguskantsler lähtuvalt varasemate kontrollkäikude tulemustest ning konk-reetse kontrollitava politseihoone tingimustest.

Esmakordselt kontrollis õiguskantsler Rakvere kambrit ja Põhja Prefektuuri kesklinna politsei-jaoskonda, mille käsutuses on paar aastat tagasi ehitatud hooned. Hoolimata lühikesest kont-rollkäikude vahest (ca üks aasta), kontrollis õiguskantsler Haapsalu kambrit, mis on tuntud hal-bade olmetingimuste poolest.

Kontrollide käigus selgus, et politsei kinnipidamiskohtades on puudusi eelkõige kambrite olme-tingimustes ja tuleohutuses, samuti tervishoiuteenuse osutamisel arestimajades.

#### 1.1 Olmetingimused

Esimese ühise joonena võib kontrollitud politseihoonete puhul esile tuua puudujääke kambrite olmetingimustes. Nagu eelnevalt märgitud, on kõnealune probleem terav Haapsalu kambri-s, aga ka Narvas ning mõningal määral Valgas ja Võrus. Üldjuhul on kinnipidamiskambri-d tuge-valt amortiseerunud ja puudub jalutamishoov.

Et leevendada olmetingimustest lähtuvaid probleeme, soovitas õiguskantsler pidada isikuid taolistes hoonetes kinni võimalikult lühiajaliselt ning vahistatud ja süüdimõistetud paigutada esimesel võimalusel vanglasse. Samuti tegi õiguskantsler ettepanekuid, kuidas leida vahendeid, et värskendada kambrite olmetingimusi.

Õiguskantsleri kontrollkäikudel leitud puudujäägid olemtingimustes olid Politsei- ja Piirival-veametile üldjoontes teada ning õiguskantslerile kinnitati, et vastavalt võimalustele kambrite

uuendamise tegeletakse. Näiteks Lõuna Prefektuurist kinnitati, et kinnipidamistingimuste ajakohastamine on pidev ja enne õiguskantsleri kontrollkäiku vahetati Valga kambris aknad, ukсед, ventilatsioon ja valgustus. Võru ja Valga kambrites kohandati üks kinnipidamiskamber värskes õhus viibimise ruumiks. Samuti otsivad prefektuurid võimalusi pidada kõnealustes kambrites isikuid, kes peaksid viibima vanglates (süüdimõistetud ja vahistatud), kinni veelgi lühemat aega.

## 1.2. Ametnike vähesus

Teine üsna mitut kontrollitud politseihoonet puudutav probleem oli ametnike vähesus, mistõttu ei suudeta kinnipeetavatele tagada kõiki (või täiel määral) õigusaktidest tulenevaid õigusi. Näiteks tuvastas õiguskantsler, et nädalavahetustel ei saa kinnipeetavad Jõhvi kambris jalutada. Olukorra parandamiseks tegi õiguskantsler ettepaneku olemasolevate ametnike töökorraldust muuta ning vajaduse korral lisaametikohti luua.

Politsei- ja Piirivalveamet lubas oma vastustes õiguskantsleri ettepanekutele analüüsida olemasoleva ametnikeresurssi kasutamist ning analüüsi pinnalt töökorralduse muutmist. Näiteks Jõhvi kambri kontrollkäigu kokkuvõtte vastuses märkis Ida Prefektuuri prefekt, et arestimaja juht muutis konvoipolitseinike töögraafikut, et tagada kinnipeetavatele ette nähtud igapäevaseid jalutuskäike ka nädalavahetustel ja riiklikel pühadel.

## 1.3. Tervishoiuteenused ja tuleohutus

Tervishoiuteenuste osutamist kontrollis õiguskantsler koos meditsiinieksperdiga Jõhvi kambris ja Tartu kambris. Mõlemal juhul tuvastas ekspert puudusi teenuse osutamises. Jõhvi kambris soovitas ekspert muuta patsientide (kinnipeetavate) kohta meditsiinidokumentide koostamise korda ning Tartu kambri puhul oli eksperdi hinnangul peamiseks probleemiks tervishoiutöötaja puudumine kainestuskambrites.

Tuleohutuse asjatundja kaasas õiguskantsler Valga ja Võru kambri kontrollkäigule ning mõlema hoone juures tuvastati tuleohutusega seotud puudujääke. Valga kambris puudus nõuetele vastav turvalgustussüsteem ja automaatne tulekahjusignalisatsioonisüsteem. Lisaks puudus Valga kambris tulekahju korral tegutsemise plaan, mis tuleb allkirja vastu teatavaks teha igale asutuse töötajale. Sarnased probleemid olid tuleohutuse asjatundja hinnangul ka Võru kambris.

Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksused kinnitasid õiguskantslerile, et tuleohutuse ja arstiabi olukorda üritatakse võimaluste kohaselt parandada.<sup>82</sup> Kindlasti jätkab õiguskantsler kinnipidamiskohtade tuleohutuse ja arstiabi korralduse kontrollimist ka edaspidi.

## 1.4. Dokumentide vormistamine

Võru ja Valga kambris tuvastas õiguskantsler kinnipeetavatega seotud materjalidega (nt isiklikud toimikud, erinevad protokollid) tutvumisel mõningaid puudujääke nende vormistuses. Kontrollitud toimikute (kokku 22) pinnalt võis üldistatult öelda, et dokumente ei täidetud õigel ajal ega järjepidevalt. Oli alust arvata, et dokumendis fikseeritud toimingute (nt lähedaste teavitamine) olid politseiametnikud üldjuhul suure tõenäosusega sooritanud, kuid asjakohane dokument oli jäänud vormistamata.

Õiguskantsler tegi Lõuna Prefektuurile ettepaneku juhtida Valga ja Võru kambrite ametnike tähelepanu sellele, et kinnipeetavatega seotud dokumente (eelkõige õiguste tutvustamist,

<sup>82</sup> Näiteks märkis Ida Prefektuuri prefekt, et koos arestimaja juhi, Jõhvi kambri velskri ning tervishoiuteenuse osutajaga arutati läbi tervishoiuteenuse osutamise dokumenteerimise kord ja sissekannete tegemise vajadus riigikeeles ning viidi vastavusse tervishoiueksperdi poolt kontrollkäigu kokkuvõttes esitatud seisukohaga.

lähedaste teavitamist ja terviseseisundi fikseerimist puudutavad materjalid) on vaja täita korrektset.

Prefekt kinnitas oma vastuses õiguskantsleri ettepanekutele, et arestikambrite ametnike tähelepanu on veel kord juhitud asjaolule, et kinnipeetavate dokumentide vormistamine peab olema korrektne. Prefekt lisas, et kohustus tutvustada kinnipeetavale tema õigusi, teavitada tema lähedasi ning fikseerida tema tervislik seisund tuleneb nii seadusest kui ka hea halduse tavast ning ametnikele on seda rõhutatud.

### 1.5. Kontrollkäigud politsei Tallinna kinnipidamiskohtadesse

Nagu märgitud, korraldas õiguskantsler 12.11.2011 ette teatamata kontrollkäigud Tallinna politsei kinnipidamiskohtadesse. Kontrollkäigud toimusid öisel ajal ning seoses Tallinnas toimunud jalgpallimatšiga. Kontrollkäikude eesmärk oli tuvastada võimalik ülerahvastatus kinnipidamiskambrites ja sellega seonduvad muud põhiõiguste riived.

Esimesena, kell 03:07, külastas õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri kesklinna politseijaoskonda. Kontrollkäigu ajal viibis kambrites kuus isikut. Ülerahvastatust ei tuvastatud, samuti olid isikute kohta vormistatud dokumendid ilma oluliste puudusteta.

Kell 03:55 kontrollis õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo kainestusmaja, kus viibis 16 isikut, õiguste rikkumisi õiguskantsler ei tuvastanud.

Viimasena, kell 04:59, kontrollis õiguskantsler Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri ida politseijaoskonna kambreid. Kõnealuse hoone kinnipidamiskambrid olid 12.11.2011 remondis ning isikuid seal kinni ei peetud.

## 2. Väljasaatmiskeskus

Õiguskantsleri nõunikud tegid 14.09.2011 järelkontrollkäigu PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalve büroo väljasaatmiskeskusesse ([Kontrollkäik PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalve büroo väljasaatmiskeskusesse, asi nr 7-7/110954](#)). Kontrollkäigul osales meditsiinieksper.

Kontrolliti peamiselt õiguskantsleri poolt 27.12.2010 PPA peadirektorile tehtud soovitude täitmist. Tehtud soovitused on leitavad õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaates.<sup>83</sup>

Väljasaatmiskeskuse kontrollimise käigus selgus, et eelkõige on jätkuvalt probleeme sündmuste dokumenteerimisel.

Kõige olulisemaks edasiminekukuks PPA tegevuses vahepealsel perioodil võib pidada muudatusi seoses ohjeldusvahendite kasutamisega, kui isikut on vaja saata keskusest väljaspool. Kontrollkäigul selgus, et 2011. aasta esimese seitsme kuu jooksul oli 14% juhtudest kasutatud ohjeldusvahendina käeraudu, et vältida põgenemist (2010. aastal kasutati käeraudu ca 2/3 saatmise juhtudest ning pea kõigi esmaste saatmiste korral). Samuti oli PPA astunud samme, et täita tervishoiuteenuse osutamisega seotud soovitusi.

Kontrollimise käigus ilmnes, et jätkuvalt on probleeme sunnivahendite kasutamise asjaolude dokumenteerimisega. Turvaabinõude kohaldamise juhud registreeritakse küll vastavas registris koondatult, ent andmeid turvaabinõu kohaldamisel arstliku konsulteerimise ja tervisekahjustuste esinemise kohta talletatakse isiklikus toimikus. Õiguskantsler kordas soovitusi kajastada selles registris koondatult kõik vajalikud andmed, sh andmed arstliku konsulteerimise ning tervisekahjustuse esinemise kohta. PPA hinnangul on vastavad andmed ka isiklikust toimikust

<sup>83</sup> Vt Õiguskantsleri 2010. a tegevuse ülevaade, lk 86–95. Kättesaadav [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/Giguskantsleri\\_2010.\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/Giguskantsleri_2010._aasta_tegevuse_ulevaade.pdf).

piisavalt hõlpsalt leitavad, ent PPA püüab luua võimaluse, et Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogus saaks turvaabinõude kohaldamise juhtude kohta teha koondpäringut, või kui see ei õnnestu, siis muuta asjaomaseid õigusakte nii, et turvaabinõude kohaldamise registrisse kantakse muu hulgas ka andmed arstliku konsulteerimise ja tervisekahjustuste kohta.

Kahjuks tuleb nentida, et ka 2011. aastal toimunud järelkontrollkäigu tulemusena tehtud soovitude kordamise järel ei pidanud PPA peadirektor vajalikuks astuda samme, et tagada väljasaadetavate väljaspool keskust saatmise asjaolude igakülgne dokumenteerimine, ega selleks täiendada PPA asjakohast juhendit.

Samuti ei pidanud PPA peadirektor vajalikuks järgida kõiki õiguskantsleri soovitusi seoses dokumenteerimisega, kui toimub isiku arsti juurde saatmine. Õiguskantsler soovitas järgida konfidentsiaalsuspõhimõtet tervishoiuteenuse osutaja juurde saatmisel ning dokumenteerida saatemeeskonna juuresviibimine arstiabi osutamisel. Kontrollkäigul ilmnas, et saatemeeskonna liikmed on viibinud tervishoiuteenuse osutamisel meediku ja väljasaadetava kuulmisulatuses, kuid seda ei dokumenteerita, samuti ei ole saatemeeskonna juuresviibimise kohta midagi kirjas saateplaani. Sellest tulenevalt kordas õiguskantsler, et meditsiinilise konfidentsiaalsuse tagamiseks on lubatav saatemeeskonna juuresolek erandlikult vaid siis, kui meditsiinipersonal peab seda julgeoleku kaalutlustel vajalikuks, ja ka siis võib saatemeeskond olla vaid nägemisulatuses. Kontrollitavuse tagamiseks tuleb vastavad asjaolud dokumenteerida. Õiguskantsler kordas ka soovitusi täpsustada PPA kinnipeetavate saatmise juhendis, kuidas peab toimuma nende saatmine meditsiiniuuringutele.

PPA peadirektor vastas soovitusele, et ametnikud käituvad vastavalt ohuhinnangule ning arstide taotlustele ja soovidele. Meedikult allkirja nõudmine tema tööd mittepuudutavates asjaoludes võib kujutada ohtu saatmise turvalisusele. Ettekanne saatmisel toimunud asjaolude kohta täidetakse saateplaani tagantjärele, kuna alles siis on kõik asjaolud ametnikele teada. PPA ei pidanud vajalikuks täiendada kinnipeetavate saatmise juhendit meditsiiniteenuste osutamisel erivahendite kasutamise ning saatemeeskonna viibimise põhimõtete osas.

2010. aastal tegi õiguskantsler soovitus laiendada väljasaadetavatele pakutavate tegevuste ringi, arvestades niipalju kui võimalik konkreetse isiku vajadusi (käsitöö, kunstivahendite võimaldamine, keeleõppematerjalid või -kursused jne). Õiguskantsler soovitas ühtlasi analüüsida võimalusi keskuses pikemaajaliselt kinnipeetavatele sportimise võimaldamiseks väljaspool keskust.

Kontrollkäigul selgus, et väljasaatmiskeskuses pakutavad ajasisustamisvõimalused on jätkuvalt väga piiratud ning sisulist edasiminekut vahepealsel ajal ei olnud toimunud. Eelkõige on tegemist passiivsete ajasisustamise võimalustega, väga piiratud on eesmärgipäraste tegevuste ring. PPA loodab tegevusvõimaluste laiendamisel eelõige kodanikuühiskonna organisatsioonidele, kes vabatahtliku tegevuse raames looksid erinevad tegelusprogrammid.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et tegemist on riigi kohustusega, mistõttu ei ole piisav oodata ajasisustamisvõimaluste loomist vabatahtliku tegevuse raames kodanikuühendustelt, ja kordas soovitusi pakkuda keskuses pikemaajaliselt kinnipeetavatele rohkem tegutsemisvõimalusi. Õiguskantsler tunnustas keskuse kava luua väljasaadetavatele võimalus kasutada internetti ning palus teavet selle rakendamise üksikasjade kohta.

PPA peadirektor teatas vastuseks, et 2011. aasta oktoobris lisandus keskuse ajasisustamise võimaluste hulka erinevaid lauamänge ning söögi- ja puhkeruumi lauajalgpall. 26.10.2011 viis Eesti Punane Rist läbi uue esmaabi andmise koolituse väljasaadetavatele. PPA oli endiselt seisukohal, et väljaspool keskust sportimise võimaldamine oleks vastuolus väljasaadetavate keskuses kinnipidamise põhimõtetega. PPA lubas õiguskantslerile anda teada koostöös erinevate MTÜ-dega loodud uuendustest väljasaadetavate ajasisustamise võimalustest. Ühtlasi teatas



PPA peadirektor, et väljasaadetavatele vaba aja veetmiseks interneti võimaldamine on keskuse hinnangul samasugune turvarisk nagu mobiiltelefonide lubamine. Samuti ei ole praegu võimalik luua autonoomset internetiühendust väljasaadetavate elutsoonidesse.

### 3. Vanglad

Õiguskantsler tegi 2011. aastal etteteatatud kontrollkäigu Tallinna Vanglasse ([Tallinna Vangla kontrollkäik, asi nr 7-7/ 110248](#)), Viru Vanglasse ([Viru Vangla kontrollkäik, asi nr 7-7/111231](#)) ning Tartu Vangla psühhiaatriaosakonda ([Tartu Vangla psühhiaatriaosakonna kontrollkäik, asi nr 7-9/110486](#)).

Tallinna Vangla kontrollkäigule olid kaasatud asjatundjatena Päästeameti tuleohutuse ametnikud, Viru Vangla kontrollkäigul osales meditsiiniekspert.

2011. aastal külastatud vanglate puhul on tegu väga erinevate kinnipidamisasutustega, kuna Viru Vangla ja Tartu Vangla käsutuses on üsna uued ja kaasaegse vangistuse täideviimise nõuetega arvestades ehitatud hoonetekompleksid, Tallinna Vangla on seevastu üsna amortiseerunud laagertüüpi vangla.

Järgmisena on esile toodud neli teemaderingi, mis ilmnisid kontrollide käigus. Eelkõige selgus, et probleeme on peale olmetingimuste ning sunnivahendite rakendamise ka vanglavälise suhtluse ja vaba aja veetmisega.

#### 3.1. Olmetingimused

Vaatamata uute vanglate ehitamisele, on vanglates jätkuvalt probleeme olmetingimustega. Üllatav ei olnud see Tallinna Vanglas, kuid paraku ilmnis kitsaskohti kambrite tingimustes ka Viru Vanglas ja Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas.

Tallinna Vangla süüdimõistetute majutamiseks mõeldud hoonetes ei ole kambrites WC-d ega veevärki ning hoonetes puudub duširuum. Öösel tuleb kinnipeetaval WC kasutamiseks ja joo-giveekraani juurde pääsemiseks anda märku valvurile, kes lubab kambri kaupa külastada WC-d ja kraanikaussidega pesuruumi. Sooja veega saab kinnipeetav pesu ja ennast pesta vaid kord nädalas duši all käies või soojendades pesu pesemiseks ise vett veekeedukannuga. Õiguskantsler andis vanglale soovitusel luua süüdimõistetute eluhoonetesse sooja vee varustus, parandada pesukuivatusvõimalusi ning tagada, et öisel ajal ei peaks WC kasutamiseks ootama enam kui 30 minutit.

Tallinna Vangla lubas õiguskantslerile, et kaalub vanglasse soojaveeboilerite paigaldamist, ent järelkontrollil selgus, et vangla ei pea praeguses olukorras võimalikuks soojaveeboilerite paigaldamist vangistusseksiooni eluosakondadesse. Pesukuivatusvõimaluste osas lubas vangla lahendusi otsida, ent järelkontrollil ilmnis, et jätkuvalt on võimalik pesu kuivatada vaid õues. WC kasutamise võimaluse osas asus vangla pärast olukorra analüüsi seisukohale, et tualeti kasutamine on kinnipeetavatele öisel ajal mõistliku ooteaja järel tagatud.

Viru Vangla olmetingimused on märksa paremad Tallinna Vangla olmetingimustest. Siiski olid Viru Vanglas probleemiks mitmed purunenud aknaklaasidega kambrid. Oli juhtumeid, kus purunenud aknast kukkunud klaasikillud olid akna läheduses ning samas kambri viibis ka kinnipeetav. Õiguskantsler soovitas mitte paigutada kinnipeetavaid purunenud akendega kambritesse enne, kui aknaklaasid on vahetatud.

Tartu Vangla psühhiaatriaosakonna ruumides esines probleeme kambrite vastavusega füüsilise erivajadusega isikute nõudmistele. Nimelt kasutatakse osakonna mõningaid kambreid



operatsioonist taastuvate või muul põhjusel tervisealaste erivajadustega isikute majutamiseks. Sellistel isikutel puudusid iseseisvad liikumisvõimalused eluosakonnas, samuti polnud abivahendeid, mis võimaldaksid erivajadustega isikutel iseseisvalt toime tulla. Tartu Vangla vastuse kohaselt on osakonnas õiguskantsleri kontrollkäigu järel kohandatud kahte kambrit, arvestades liikumispuudega isikute vajadusi. Kambris on võimalik ratastooliga siseneda tualettruumi, mille seinal on käetugi, mis võimaldab tualetti iseseisvalt kasutada. Tualettruumis asub duššinurk, kus spetsiaalse duššitooli kasutamisel saab liikumispuudega isik ilma kõrvalise abita ise hoolitseda oma hügieeni eest.

### 3.2. Vanglaväline suhtlus

Tavapäraselt tegi õiguskantsler vanglatele mitmeid soovitusi võimaldada vanglavälist suhtlemist. Viru Vanglas viibis mitmeid alaealisi vahistatuid ja vahistatuid, kes olid seal olnud juba väga pikalt (üle nelja aasta), ent sellest hoolimata said nad lähedastega suhtlemiseks telefoni kasutada vaid ühel korral nädalas korraga kümme minutit. Selle kümne minuti sisse pidi mahutama ka numbri ja erinevate ligipääsukoodide valimine. Õiguskantsler andis Viru Vanglale soovitusena suurendada alaealiste vahistatute ja pikaajaste vahistatute telefoni kasutamise võimalusi nädalas või pikendada nende telefonikõnedeks lubatud aega.

Tallinna Vanglas leidis õiguskantsler, et probleeme oli interneti kasutamisega (ei avanenud mõningad veebilingid, arvuti asus sisuliselt trepimademel jms), samuti oli süüdimõistetute eluosakondades telefoniaparaate võrreldes seal karistust kandvate isikute arvuga liiga vähe. Tallinna Vanglas ei olnud võimalik kinnipeetaval saada pikaajalist kokkusaamist lähedastega nädalavahetusel (saabudes nt laupäeval ja lahkudes pühapäeval).

Õiguskantsler andis Tallinna Vanglale muu hulgas soovitusena parandada interneti kasutamiseks ette nähtud ruumis tingimusi ja tagada, et nõutud veebilingid avaneksid. Samuti soovitas õiguskantsler paigaldada vangistusseksiooni hoonete eluosakondadesse täiendavad telefoniaparaadid ning võimaldada pikaajalisi kokkusaamisi ka nädalavahetustel.

Tallinna Vangla lubas oma vastuses, et paigaldab lisatelefonid ja kaalub võimalust lubada pikaajalisi kokkusaamisi ka nädalavahetusel. Samuti lubas vanglateenistus parandada interneti kasutamise võimalusi. Järelkontrollil ilmes, et lisatelefonid olid tõepoolest paigaldatud, ent interneti kasutamiseks ette nähtud arvutis ei avanenud mitmed lingid endiselt.

### 3.3. Sunnivahendite rakendamise fikseerimine

2011. aasta kontrollkäikudel tuvastas õiguskantsler probleeme sunnivahendite kohaldamisel. Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas leidis õiguskantsler puudusi ohjeldusmeetmete kohaldamisel. Muu hulgas puudus ohjeldusmeetmete kohaldamise juhend, ka oli ohjeldusmeetmete registrit puudulikult täidetud. Õiguskantsler soovitas viia ohjeldusmeetmete rakendamine kooskõlla kehtiva õiguse, Terviseameti juhtnõoride ja rahvusvaheliste organisatsioonide soovustega. Järelkontrollil ilmes, et välja on töötatud meditsiinilistel näidustustel ohjeldusmeetmete kohaldamise juhend, ent siiski on jätkuvalt puudusi ohjeldusmeetmete dokumenteerimisel ohjeldusmeetmete rakendamise raamatus.

Viru Vangla kontrollkäigul avastas õiguskantsler, et kahetsusväärset tihti oli füüsilise jõu, erivahendite, ohjeldusmeetmete ja relvade rakendamise dokumenteerimine olnud pealiskaudne. Mitmel puhul polnud võimalik tuvastada, kas ja milline meedik on isiku pärast jõu, erivahendi, relva või ohjeldusmeetme kasutamist läbi vaadanud ja kas isik vajab või ei vajanud arstiabi. Õiguskantsler andis soovitusena hoolikamalt dokumenteerida füüsilise jõu, erivahendite, relvade ja ohjeldusmeetmete kasutamist.

### 3.4. Vaba aja veetmine

Kestvalt on suureks probleemiks vanglates olnud kasinad vaba aja veetmise võimalused ja seda iseäranis kinnipeetavate puhul, kes viibivad suurema osa ajast oma kambris luku taga (nt vahistatud, ent ka psühhiaatrilisel ravil viibijad). Viru Vangla täisealised vahistatud väitsid õiguskantsleri kontrollkäigu ajal, et üldjuhul on nad 23 tundi kambris luku taga ning ainuke kambriväline tegevus on igapäevane ühetunnine jalutuskäik ning peamiseks ajaveetmisvõimaluseks teavikute laenutamine vangla raamatukogust. Koolikohustuslikud alaealised vahistatud kinnitasid, et nad saavad küll enamasti käia koolis, kuid võimalused muuks sihipäraseks ja arendavaks tegevuseks on äärmiselt piiratud või olematud. Et leevendada eelvangistuse kahjulikke mõjusid vahistatutele, tegi õiguskantsler Viru Vanglale soovitus leida senisest enam võimalusi vahistatutele sihipäraseks aktiivseks füüsiliseks ja intellektuaalseks kambriväliseks tegevuseks (nt hariduse omandamine, töötamine, osalemine sotsiaalprogrammides, sportimine). Erilist tähelepanu soovitas õiguskantsler pöörata alaealiste vahistatute ja pikka aega vahi all olnud isikutele ning nende sihipärase tegevuse korraldamisele.

Tartu Vangla psühhiaatriaosakonnas tuvastas õiguskantsler, et patsientidele eraldi tegelusvõimalusi ei ole loodud, samuti ei olnud osakonna koosseisus tegevusterapeuti. Osakonna töötajatele ei ole korraldatud tegevusteraapia koolitusi, mis võimaldaksid ravil viibivatele isikutele vähemalt mingis mahus tagada raviprotsessis vajalikke teenuseid. Patsiendid saavad soovi korral iga päev tund aega värskes õhus viibida. Võimaluse korral viiakse patsiente ka spordiruumidesse ja osakonnast väljaspool asuvasse tegevusruumi. Ravil viibivatele isikutele ei olnud kättesaadav tegevusteraapia ega muu sarnane medikamentooset ravi toetav tegevus. Õdede ruumis olid patsientidele lugemiseks mõned raamatud, kuid tervishoiutöötajad tunnistasid, et lugemismaterjal on üsnagi lõhutud.

Õiguskantsler andis Tartu Vanglale soovitus tagada psühhiaatriaosakonnas ravil viibivatele isikutele terapeutiliste vaba aja tegevuste korraldamine. Isikute edukakas ravimiseks soovitas õiguskantsler vaagida võimalusi palgata tegevusterapeut osakonna koosseisu. Lisaks palus õiguskantsler kaaluda ka muude vaba aja veetmise võimaluste loomist, näiteks asjakohase kirjanduse soetamist. Järelekontrollil ilmnes, et järelekontrollkäigule eelnenud nädalal ei olnud osakonnas viibivatele patsientidele korraldatud mitte ühtegi vaba aja sisustamiseks ette nähtud tegevust. Oli vaid võimalus lugeda ajalehti.

## 4. Tahtest olenematut vältimatut ravi rakendavad psühhiaatrilise abi osutajad

Ülevaate aastal külastas õiguskantsler viit tervishoiuteenuse osutajat, kes andsid tahtest olenematut psühhiaatrilist ravi: SA Ahtme Haigla ([SA Ahtme Haigla: kontrollkäik, asi nr 7-9/110186](#) ja [SA Ahtme Haigla: kontrollkäik, asi nr 7-9/110565](#)), SA Viljandi Haigla psühhiaatrikliinik ([SA Viljandi Haigla: kontrollkäik, asi nr 7-9/110298](#)), SA Rapla Maakonna haigla ([SA Rapla Maakonna haigla: kontrollkäik, asi nr 7-9/101220](#)) ning SA Läänemaa Haigla ([SA Läänemaa Haigla: kontrollkäik, asi nr 7-9/111186](#)). Peale selle kontrollis õiguskantsler AS Lääne-Tallinna Keskhaigla nakkuskliinikut ([AS Lääne-Tallinna Keskhaigla nakkuskliinik: kontrollkäik, asi nr 7-9/110103](#)).

Kontrollkäikudest olid viis ette teatamata ja üks ette teatatud. Ühel kontrollkäigul osalesid lisaks Õiguskantsleri Kantselei ametnikele eksperdid.

Kontrollkäikudel tuvastas õiguskantsler külastatud asutuste töös rikkumisi peamiselt seoses patsiendi õigustest teavitamise, ohjeldusmeetmete rakendamise, esemete keelamise ning arstiabile juurdepääsuga. Järgmisena on käsitletud nimetatud puudusi ja vastavaid õiguskantsleri seisukohti üksikasjalikumalt, aga ka külastatud asutustes viljeletav tunnustust vääriv praktika. Enamik õiguskantsleri esile toodud puudusi on ülevaate koostamise ajaks kõrvaldatud.

#### 4.1. Patsiendi teavitamine

Patsiendi tema õigustest teavitamisel esines probleeme kõikides kontrollitud haiglates. Mitmes haiglas oli psühhiaatrilise abi osakonna sisekord ja patsiendi õigusi tutvustav materjal välja töötamata ning isikute teavitamine toimus tervishoiuasutusse vastuvõtul vaid suuliselt. Osas haiglates puudusid mis tahes isikute õigusi ja haigla sisekorda tutvustavad materjalid. Oli haiglaid, kus puudus ka kaebuste lahendamise kord või kaebuste esitamise näidisvormid. Mõnel juhul oli kaebuste lahendamise kord välja töötatud, kuid puudusid reeglid kaebuste esitamise ning nendele vastamise kohta. Osas haiglates polnud teatavaks tehtud andmed asutuseväliste kaebeorganite kohta, puudusid riigi õigusabi voldikud, õigusabi infomaterjalid ning teiste ametiasutuste välja töötatud teavikud.

Õiguskantsler soovitas haiglatel välja töötada ning teha kõigile ravile saabuvatele ja seal viibivatele isikutele kättesaadavaks patsiendiõigusi ja kliiniku sisekorda ning kaebeõigusi käsitlev teabematerjal. Teabematerjal peab patsientidele arusaadavalt kajastama (kõiki nii ravilepingu alusel kui ka tahtest olenemata ravil viibivate isikute) õigusi psühhiaatrilise abi osutamisel. Lisaks soovitas õiguskantsler töötada välja ammendav patsientide ja nende lähedaste kaebuste lahendamise kord koos kaebuste esitamise näidisvormidega peamistes ravile pöördunud isikute kasutatavates keeltes. Muu hulgas peab korras olema kindlaks määratud isikute õigus pöörduda teiste asjakohaste asutuste poole. Kaebuste lahendamise kord, kaebuste esitamise näidisvormid ning kaebuste lahendamiseks pädevate asutuste nimekiri koos kontaktandmetega tuleb teha avalikult kättesaadavaks kõigis haiglate allüksustes ning tervishoiuteenuse osutaja veebilehel.

Õiguskantsler tegi ka ettepanekuid tervishoiuteenuse osutamiseks nõusoleku vormi<sup>84</sup> ning patsientide jälgimiseks kasutatava videovalve kohta<sup>85</sup>.

#### 4.2. Ohjeldusmeetmete kasutamine

Ohjeldusmeetmete kasutamise nõuetest kinnipidamist kontrollides selgus, et neljas haiglas polnud meetmete rakendamiseks ette nähtud ruumides asuvad voodid patsiendi fikseerimiseks kohased, ustes ei olnud vaatamisava, puudus valvekaamera, ruumides oli üksnes üldvalgustus, mida ei saanud reguleerida, puudus tualett. Selgus, et ohjeldusmeetmete rakendamisel ei viibinud kõnealustes ruumides tervishoiuteenuse osutaja töötajat. Õiguskantsler soovitas tagada, et ohjeldusmeetmeid rakendatakse nõuetekohaselt varustatud ruumis ning üksnes tervishoiutöötaja pideva järelevalve all.

Mitmes asutuses esines puudujääke ohjeldusmeetmete registri pidamisel. Mõnel juhul peeti registrit paberkandjal, vene keeles ning see sisaldas vaid andmeid ohjeldamise algus- ja lõpuaja, otsuse teinud arsti nime ning diagnoosi kohta. Osa haiglaid ei osanud selgitada, kuidas on isikutel võimalik tutvuda enda kohta käivate registrikannetega, ilma et nad saaksid teada teiste isikute delikaatseid isikuandmeid.

Õiguskantsler soovitas luua elektroonilise ohjeldusmeetmete registri. Register peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid: patsiendi nimi, haigusloo number, ohjeldamise algus- ja lõpu-aeg, ohjeldamise tinginud asjaolud, ohjeldamise viis, otsuse teinud arsti nimi, teave ohjeldamise käigus tekkinud vigastuste või terviserikete kohta, välise abi kaasamine ning patsiendi selgitavad märkused. Märkuste tegemise õigusest tuleb seejuures patsienti eraldi teavitada.

84 Vt kontrollkäigu kokkuvõte Ahtme haiglasse ja Rapla maakonnahaiglasse.

85 Vt kontrollkäigu kokkuvõte Viljandi haiglasse.

### 4.3. Keelatud esemed

Mitmes haiglas oli probleeme patsiendile keelatud esemetega.<sup>86</sup> Õiguskantsler soovitas kehtestada ammendava nimekirja mittesooitavatest esemetest või ainetest ning teha see teatavaks kõigile patsientidele. Lisaks soovitas õiguskantsler kehtestada korra, mis reguleeriks esemete ja ainete hoiustamist ning vajaduse korral hävitamist, aga ka käitumist juhul, kui isik keeldub mittesooitavate esemete või ainete üleandmisest.

### 4.4. Juurdepääs arstiabile

Õiguskantsler juhtis mitmel korral tähelepanu tervishoiuteenuse kättesaadavusele psühhiaatrilist ravi vajavatele isikutele. Samuti juhtis ta tähelepanu, et patsientide majutusruumid ei ole kohased liikumislake erivajadustega isikutele<sup>87</sup>. Õiguskantsler soovitas vaadata üle, kas staatsionaarset tervishoiuteenust saavatele isikutele kohaldatavad liikumispiirangud on vajalikud<sup>88</sup>.

Lisaks esiletoodud puudustele leidis õiguskantsler haiglate tegevuses mitmeid tunnustust väärivaid algatusi. Nii oli Ahtme haiglas loodud patsientidele võimalused kehaliseks tegevuseks, muusikaliseks- ja kunstiteraapiaks, samuti muudeks vabaaja tegevusteks.

## 5. Erihoolekandeteenuse osutajad

Ülevaate aastal külastas õiguskantsler 11 ööpäev läbi erihooldusteenust osutavat asutust, millest 8 kasutuses oli ühtlasi eraldusruum. Kontrollkäigud toimusid SA Viljandi Haigla hooldusravi- ja sotsiaalhoolekande osakonna sotsiaalhoolekande üksusesse ([SA Viljandi Haigla: kontrollkäik, asi nr 7-9/110302](#)), AS-le Hoolekandeteenused kuuluvatesse Ravila Hooldekodusse ([Ravila Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/110375](#)), Sillamäe Hooldekodusse ([Sillamäe Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/110573](#)), Erastvere Hooldekodusse ([Erastvere Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/110675](#)), Võisiku Hooldekodusse ([Võisiku Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/110588](#)), Sõmera Hooldekodusse ([Sõmera Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/110799](#)), Koluvere Hooldekodusse ([Koluvere Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/111597](#)), Valkla Hooldekodusse ([Valkla Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/111480](#)), Mõisamaa Hooldekodusse ([Mõisamaa Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/111620](#)) ja Tori Hooldekodusse ([Tori Hooldekodu: kontrollkäik, asi nr 7-9/111401](#)) ning MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskusesse ([MTÜ Lõuna-Eesti Erihooldusteenuste Keskus: kontrollkäik, asi nr 7-9/110676](#)).

Kõik kontrollkäigud olid ette teatamata. Ühel kontrollkäigul osales lisaks Õiguskantsleri Kantselei ametnikele ekspert.

Peamised kontrollkäikudel tuvastatud rikkumised seisnesid teenust saava isiku tema õigustest teavitamisel, isiku eraldamisel, dokumentide kogumisel ja meditsiinilise personali ettevalmistamisel. Mitmed esiletoodud rikkumised ja puudujäägid on ülevaate aasta jooksul ka kõrvaldatud.

### 5.1. Isiku õigustest teavitamine

Analoogiliselt eelmises punktis käsitletud haiglatega tuvastas õiguskantsler puudusi ka erihoolekandeteenust pakkuvate asutuste puhul isikutele nende õigustest teavitamisel, aga ka kaebuste esitamise korralduses. Puudused seisnesid kaebuste esitamise ja läbivaatamise korras, samuti teabes ja kontaktandmetes asutuseväliste kaebeorganite (Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, õiguskantsler, kohus) kohta<sup>89</sup>. Muu hulgas soovitas õiguskantsler välja töötada käi-

86 Vt kontrollkäigu kokkuvõte Ahtme haiglasse.

87 Vt kontrollkäigu kokkuvõte Viljandi haiglasse.

88 Vt kontrollkäigu kokkuvõte Lääne-Tallinna keskhaigla nakkuskliinikusse.

89 Vt näiteks kontrollkäigu kokkuvõte Viljandi haiglasse.

tumisreeglid osakonna jaoks, kus osutatakse teenust vaimse alaarenguga isikutele, koostada päevakorda selgitavad piktogrammide, teha need kättesaadavaks osakonna infostendidel ning selgitada vajaduse korral täiendavalt nende sisu patsientidele<sup>90</sup>.

## 5.2. Isiku eraldamine

Kehtiva õiguse järgi peab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajal olema eraldusruum, mis on turvaline, ohutu, valgustatud, nõuetekohase temperatuuri ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi. Eraldusruumis peab olema sein või põrand külge kinnitatud voodi või muu põrandast kõrgemal asuv magamisase. Lisaks tuleb tagada, et eraldusruumis viibimise ajal oleks isik ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja pideva järelevalve all.

Pea kõigis kontrollitud asutustes ei vastanud nõuetele isikute eraldamiseks ette nähtud ruumid. Näiteks puudusid eraldusruumis voodid sootuks või ei olnud need kinnitatud sein või põrand külge, ruumide uked ei olnud seestpoolt avatavad. Õiguskantsler soovitas erihooldekodudel sisustada eraldusruum nii, nagu on nõuetega ette nähtud.

Õiguskantsler leidis puudusi isiku eraldamisest teatamisel kiirabiteenuse osutajale või politseile, isiku eraldamise kestuses, samuti vastavate registrikannete tegemisel.<sup>91</sup>

## 5.3. Meditsiinilise personali väljaõpe

Ühe hooldekodu kontrollkäigul selgus, et meditsiiniõed ei olnud saanud eriväljaõpet psüühikahäirega isikute kohtlemiseks.<sup>92</sup> Õiguskantsler soovitas neile anda vastav väljaõpe Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitatud ulatuses.

Ka erihooldekodude puhul sai õiguskantsler esile tuua tunnustust väärivaid ettevõtmisi. Nii on mõnes asutuses (näiteks Viljandi haigla, Ravila hooldekodu, Sillamäe hooldekodu, Mõisamaa hooldekodu) infostendidel teave päeva- ja nädalakava kohta kättesaadav mitte üksnes kirjalikult, vaid ka piktogrammide vormis. Mõisamaa hooldekodus oli elukorralduse kujundamisele kaasaitamiseks loodud teenust saavate isikute esinduskogu. Ravila hooldekodus on loodud võimalus kasutada eraldamisvajaduse vähendamiseks nn rahunemisruumi.

## 6. Erikoolid

Eestis on praegu kaks kasvatuseritingimusi vajavate laste kooli (erikooli): Tapa Erikool poisitele ja Kaagvere Erikool tütarlastele. 23.05.2011 tegid õiguskantsleri nõunikud etteteatatud järelkontrolli Kaagvere Erikooli. ([Kontrollkäik Kaagvere Erikooli, asi nr 7-9/102058](#)).

Peamiselt kontrolliti seekord õiguskantsleri 04.11.2010. aasta kontrollkäigu järel tehtud soovitus<sup>93</sup> täitmist. Järgmisena on välja toodud kooli tegevuse need puudused, mis olid järelkontrollkäigu ajaks kõrvaldamata.

### 6.1. Erikoolis viibivate laste eraldamine

04.11.2010 toimunud kontrollkäigu ajal puudus Kaagvere Erikoolis eraldusruum. Eraldusruum puudus koolis ka 23.05.2011 toimunud järelkontrolli ajal. Vestlusest koolitöötajatega ilmses, et koolis on seetõttu endiselt probleeme agressiivsete laste eraldamisega teistest, kuna selleks ei ole sobivaid ruume. Vägivallajuhtumeid tuleb koolis aga palju ette. Sellest annab aimu kas või

90 Vt kontrollkäigu kokkuvõtte Sõmera hooldekodusse.

91 Vt kontrollkäigu kokkuvõtteid Valkla hooldekodusse ja Koluvere hooldekodusse.

92 Vt kontrollkäigu kokkuvõtte Valkla hooldekodusse.

93 Vt Õiguskantsleri 2010. a tegevuse ülevaade, lk 115–118. Kättesaadav [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/Giguskantsleri\\_2010\\_aastategevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/Giguskantsleri_2010_aastategevuse_ulevaade.pdf).

see, et veidi enam kui poole aasta jooksul, mis jäi õiguskantsleri nõunike kontrollkäigu ja järelkontrollkäigu vahele, oli politsei kooli kutsutud enam kui kahekümnel korral.

Kehtiva õiguse järgi peab kasvatus eritingimusi vajavate laste koolis olema eraldusruum, mis on turvaline, ohutu, valgustatud, nõuetekohase temperatuuri ja sobiva sisustusega, mis ei võimalda tekitada vigastusi.

Arvestades kasvatus eritingimusi vajavate laste kooli paigutatud laste erivajadusi ja asjaolu, et need lapsed viibivad kooli territooriumil 24 tundi ööpäevas, on selles koolis oht enesevigastuseks või vägivaldaks teiste isikute vastu oluliselt suurem kui tavakoolis. Ohtlike situatsioonide lahendamiseks ning ohtliku õpilase teistest eraldamiseks ja tema rahustamiseks ongi seadusandja ette näinud võimaluse paigutada laps kuni rahunemiseni turvalisse tervisekaitse nõuetele vastavasse ruumi. Tervisekaitse nõuetele vastava eraldusruumi puudumine erikoolis on ohtlik, sest lapse enda või teiste tervist ohustava olukorra tekkimisel ei ole võimalik ohtlikku last teistest kuni politsei või kiirabi saabumiseni turvaliselt eraldada. Eraldusruumi puudumine seab ohtu nii lapse enda kui ka teiste õpilaste ja koolitöötajate turvalisuse.

Õiguskantsler soovitas haridus- ja teadusministril koostöös kooli juhtkonnaga luua Kaagvere Erikoolis turvalised ja tervisekaitse nõuetele vastavad tingimused laste eraldamiseks.

## 6.2. Laste läbiotsimine seadusliku aluseta

Õiguskantsler tegi pärast 04.11.2010. aasta kontrollkäiku Kaagvere Erikooli direktorile ettepaneku lõpetada õpilaste seadusliku aluseta läbiotsimine koolis. Kui on põhjendatud kahtlus, et õpilane üritab kooli territooriumile toimetada keelatud esemeid või aineid, soovitas õiguskantsler Kaagvere Erikooli direktoril pöörduda abi saamiseks politsei poole.

Haridus- ja teadusministril soovitas õiguskantsler muuta alaealise mõjutusvahendite seadust selliselt, et anda erikoolide teatud töötajatele õigus põhjendatud kahtluse korral seaduses sätestatud tingimustel õpilased ja nende asjad läbi otsida. Minister märkis, et laste seadusliku õiguseta läbiotsimist puudutavate sätete muutmise vajadust on kavas analüüsida alaealise mõjutusvahendite seaduse muudatuste väljatöötamise käigus. Vastavat muudatusettepanekut ei olnud minister järelkontrollkäigu ajaks seadusandjale esitanud.

Järelkontrolli käigus selgus, et Kaagvere Erikool ei olnud loobunud õpilaste seadusliku aluseta läbiotsimisest. Direktori ja kooli järelevalvetöötajate kinnitusel otsib kooli saabuva tütarlapse kahtluse korral läbi samast soost koolitöötaja. Praegustest õigusaktidest ei tulene aga erikooli töötajatele õigust erikoolis viibivate õpilaste läbiotsimiseks.

Ehkki õiguskantsler mõnab praktilist vajadust kooli saabuvate õpilaste läbiotsimiseks, ei saa aktsepteerida isikute põhiõiguste piiramist seadusliku aluseta. Eeltoodust lähtudes kordas õiguskantsler pärast järelkontrolli oma ettepanekut Kaagvere Erikooli direktorile lõpetada õpilaste läbiotsimine ilma seadusliku aluseta.

## 6.3. Puudused kooli dokumentatsioonis

Õiguskantsler tuvastas järelkontrolli käigus endiselt puudusi Kaagvere Erikooli tegevust reguleerivates dokumentides. Kooli arengukava ei olnud ka järelkontrolli ajal haridus- ja teadusministrilt kinnitatud. Õiguskantsler tegi ministrile ettepaneku kinnitada Kaagvere Erikooli arengukava.

Järelkontrolli käigus ilmnis, et kooli kodukord ei vasta enam kooli vajadustele, mistõttu koolitöötajad sellest oma igapäevatoos enam ei juhindu. Kooli kodukorras sätestatust erinevalt



oli koolis tegelikult korraldatud näiteks helistamine, kodukülastused ja muul viisil lähedastega suhtlemine.

Õiguskantsleri hinnangul tekitab selline olukord segadust nii õpilastes kui ka lapsevanemates, kuna lapsevanematele on kooli veebilehe vahendusel kättesaadav kooli direktori käskkirjaga kinnitatud kooli kodukord, tegelik elu koolis toimub aga teiste reeglite järgi. Ühtsete ja selgete koolielu reeglite puudumine teeb keeruliseks ka koolitöötajate igapäevatöö. Paljud 04.11.2010. aasta kontrollkäigu ajal intervjueritud lastest märkisid, et analoogsetele olukordadele reageerivad koolitöötajad erinevalt. Laste sõnul tunnevad nad sarnastele juhtumitele erineva reageerimise tõttu tihti, et neid koheldakse koolis ebavõrdselt. Sarnase sisuga pöördumisi laekus õiguskantslerile Kaagvere Erikooli õpilastelt ka 04.11.2010. aasta kontrolli ja 23.05.2011. aasta järelkontrolli vahelisel ajal.

Õiguskantsleri hinnangul annaks kooli kodukorra tegeliku praktikaga vastavusse viimine ja koolielu korralduses sellest juhendumine kindlustunde nii õpilastele kui ka koolitöötajatele ning aitaks vähendada ebavõrdsustunnet, millele mitmed õpilased vestlustes õiguskantsleri nõuni-kega viitasid.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler kooli direktoril viia kooli kodukord tegeliku praktikaga vastavusse ning teha see nii eesti kui ka vene keeles kättesaadavaks kõigile õpilastele ning avalikult kättesaadavaks kooli veebilehel.



## 4. OSA

### ÕIGUSKANTSLER LASTEOMBUDSMANINA

## I. SISSEJUHATUS

Lapse õiguste konventsiooni<sup>94</sup> on ÜRO peaassamblee vastu võtnud 20.11.1989. Eesti ratifitseeris konventsiooni 26.09.1991. Konventsiooni artikli 4 järgi võtavad osalisriigid kasutusele kõik vastavad seadusandlikud, administratiivsed ja teised abinõud, et tagada selles konventsioonis tunnustatud õiguste täitmist. ÜRO Lapse Õiguste Komitee peab lapse õiguste sõltumatu järelevalve institutsiooni asutamist konventsiooni artiklist 4 tulenevaks osalisriikide kohustuseks. Eestis täidab lapse õiguste sõltumatu järelevalve institutsiooni ehk lasteombudsmani ülesandeid alates 19.03.2011 õiguskantsler.<sup>95</sup>

Lasteombudsmani roll on lisaks lapse õiguste konventsiooni täitmise jälgimisele ja konkreetsete lapse õigusi puudutavate kaebuste lahendamisele olla ka erapooletu analüüsija ja Eesti lastekaitseüsteemi süsteemsetele probleemidele tähelepanu juhtija.

Õiguskantsler kui lasteombudsman kontrollib lapsi puudutavate õigustloovate aktide vastavust seadusele ja põhiseadusele. Samuti kontrollib õiguskantsler avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasust suhetes laste ja vanematega. Õiguskantsler võib algatada menetluse nii avalduse alusel kui ka omal initsiatiivil.

Igal laps võib oma õiguste kaitseks ise lasteombudsmani poole pöörduda. Avaldusega lapse õiguste kaitseks võib lasteombudsmani poole pöörduda ka lapsevanem või lapse seaduslik esindaja. Igaühel on võimalik pöörduda õiguskantsleri poole, et juhtida tema tähelepanu üldisematele probleemidele Eesti lastekaitseüsteemis. Lasteombudsmani ülesanne on seista selle eest, et kõik asutused, institutsioonid ja inimesed, kes langetavad lastesse puutuvaid otsuseid, austaksid laste õigusi ning lähtuksid otsuste langetamisel laste parimatest huvidest.

Täites ühtlasi ka väärkohtlemise riikliku ennetusasutuse ülesandeid, kontrollib õiguskantsler regulaarselt lasteasutusi, kus laste liikumisvabadus on piiratud (näiteks erikoolid, kinnised lastepsühhiaatria osakonnad), et hinnata laste õiguste kaitstust ja ennetada laste väärkohtlemist nendes asutustes.

Peale järelevalve on lasteombudsmani ülesandeks tutvustada ja edendada laste õigusi, toetada laste kaasatust ja tugevdada nende positsiooni ühiskonnas aktiivsete osalejate ja kaasarääkijatena. Selleks et julgustada ja toetada laste aktiivset tegutsemist oma õiguste ja kohustuste analüüsimisel ja lahtimõtestamisel, on Õiguskantsleri Kantselei juurde asutatud lasteombudsmani nõuandev kogu, mille liikmed on erinevate laste- ja noorteorganisatsioonide esindajad, keda kaasatakse lasteombudsmani töösse. Lasteombudsman julgustab ka teisi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi lapsi senisest enam oma töösse kaasama.

Samuti on lasteombudsmani missiooniks kaasa aidata ühiskonna hoiakute lastesõbralikumaks muutmisele. Selleks tutvustab lasteombudsman lapse õiguste konventsiooni ja selgitab lapse õigusi ühiskonnagruppidele: lastele endile, lapsevanematele, lastega töötavatele spetsialistidele, riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele ning teistele ühiskonnaliikmetele. Lasteombudsman korraldab analüüse ja uuringuid lapse õiguste valdkonnas, teeb nende pinnalt üldistusi ja soovib, kuidas laste olukorda parandada, ning juhib erapooletult tähelepanu lastekaitseprobleemidele ühiskonnas. Lasteombudsman esindab laste huve õigusloomeprotsessis ning korraldab lapse õiguste alaseid koolitusi ja seminare. Ombudsman vastab laste ja teiste isikute küsimustele laste õiguste kohta ning teeb koostööd riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste, kodanikeühenduste, koolide, erialaspetsialistide ja lapse õiguste kaitse ja edendamisega seotud võrgustiku teiste liikmetega.

94 Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>.

95 Vt õiguskantsleri seadus, § 1 lõige 8. Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072011060>.

Lasteombudsmani ülesannete täitmiseks on Õiguskantsleri Kantseleis eraldi struktuuriüksusena loodud laste õiguste osakond, kus ülevaatesaatal töötas kokku neli inimest.

Järgmisena on antud ülevaade 2011. aasta olulisematest lapse õigusi puudutavatest menetlustest, kontrollkäikudest lasteasutustesse ning lapse õiguste edendamise seotud tegevusest.

## II. MENETLUSED

2011. aastal algatas õiguskantsler kokku 82 asjamenetlust, mis puudutasid laste õigusi. Nendest 34 olid sisulised menetlused ning 48 menetlust olid sellised, mille lahendamine õiguskantsleri pädevusse ei kuulunud. Nendel juhtudel selgitas õiguskantsler avaldajale õiguskantsleri pädevust ning andis nõu, kuidas avaldaja saab oma õigusi kõige paremini kaitsta. Lapsed ise pöördusid ülevaate aastal oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole kokku kolmel korral. Ülejäänud juhtudel olid pöördujateks lapsevanemad või muud lapse seaduslikud esindajad.

Ülevaate aastal algatas õiguskantsler 9 asjamenetlust, et kontrollida lapsi puudutavate õigusaktide põhiseaduspärasust. Nendest 2 omal algatusel ning 7 avalduse alusel. Näiteks analüüsis õiguskantsler ülevaate aastal Tallinna linna ja Saue valla elukohajärgse kooli määramist reguleerivate õigusaktide põhiseaduspärasust ning tuvastas mõlemal juhul vastuolu põhiseadusega. Täpsemalt saab neist menetlustest lugeda järgmistest alapeatükkidest. Menetlusi avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler kokku 20, nendest 7 omal algatusel ning 13 avalduse alusel.

### 1. Elatise nõudmine asenduskodus viibivate laste kasuks

Ülevaate aastal analüüsis õiguskantsler omal algatusel asenduskodudes viibivate laste kasuks elatise sissenõudmise ning laste vara valitsemise ja kasutamise praktikat ([Elatise nõudmine asenduskodus viibivate laste kasuks, asi nr 7-9/110428](#)).

Perekonnaseaduse järgi peavad eestkostjad muu hulgas nõudma õigel ajal sisse kõik eestkostetavale kuuluvad nõuded, sh elatise, ning valitsema heaperemehelikult eestkostetavale kuuluvat vara. Kui eestkostetava raha ei ole vaja tema ülalpidamiseks, vara valitsemiseks või muudeks jooksvateks kuludeks, peab eestkostja selle paigutama Eesti või mõne teise lepinguriigi krediidiasutuses oma varast eraldi. Paigutamisel tuleb teha märge, et konto käsutamiseks on vaja kohtu nõusolekut.

Õiguskantsler tuvastas, et mitu valla- ja linnavalitsust ei olnud nõudnud nende eestkostel olevate asenduskodulaste nimel sisse elatist laste vanemalt ega vanavanemalt. Mitu valla- ja linnavalitsust ei olnud astunud samme, et muuta lapse elatise suurust pärast seda, kui elatise määramise aluseks olevad asjaolud olid muutunud.

Asenduskodulaste vara valitsemise puutuvalt tuvastas õiguskantsler, et mõni valla- või linnavalitsus oli nende eestkostel oleva lapse raha, sh talle määratud elatise, paigutanud asenduskodu pangakontole. Samuti tuvastas õiguskantsler, et mõnele asenduskodus viibivale lapsele määratud elatist kasutati kõikide asenduskoduteenust saavate laste tarbeks või asenduskodu üldkulude katmiseks.

Kuna enamik asenduskodus viibivatest lastest on kohalike omavalitsuste eestkostetavad, pöördus õiguskantsler kõigi Eesti valla- ja linnavalitsuste poole ringkirjaga, et juhtida tähelepanu rikkumistele ning selgitada elatise nõudmist, valitsemist ja kasutamist reguleerivaid õigusnorme.

### 2. Elukohajärgse kooli määramine Tallinnas

Õiguskantsler kontrollis omaalgatuslikult, kas Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011. aasta määrusega nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ kehtestatud menetlus vastab põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele (PGS) ja põhiseadusele (PS) ([Elukohajärgse kooli määramine Tallinnas, asi nr 6-12/110632](#)).

Õiguskantsler leidis, et Tallinna Linnavalitsuse määrus oli vastuolus a) PGS § 10 lõikega 1, sest kooli määramisel ei võetud osa laste puhul arvesse, et kool asuks elukoha lähedal, et laps saaks samasse kooli, kus ta õed-vennad juba õpivad, ning osa laste puhul ei arvestatud vanema soovidega; b) PGS § 27 lõigetega 1, 4 ja 5, sest elukohajärgse kooli määramisel kohaldati iga üksiku kooli vastuvõtutingimusi ja -korda ning c) PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega menetlusele ja korraldusele, sest määrusega kehtestatud menetlus oli läbipaistmatu, tarbetult keeruline ja ebatõhus.

Õiguskantsleri menetluse tulemusena muutis Tallinna Linnavalitsus oluliselt elukohajärgse kooli määramise tingimusi ja korda.<sup>96</sup>

### 3. Elukohajärgse kooli määramine Saue vallas

Õiguskantsler kontrollis isiku avalduse alusel, kas Saue valla tegevus avaldaja lapsele elukohajärgse kooli määramisel ning Saue Vallavalitsuse 22.03.2011. aasta määrus nr 1 „Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord 2011/2012. õppeaastaks“ vastavad põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele ning põhiseadusele ([Elukohajärgse kooli määramine Saue vallas, asi nr 6-5/110642 ja 7-5/111373](#)). Täpsemalt palus avaldaja õiguskantsleril kontrollida, kas Saue Vallavalitsuse otsus määrata tema pojale elukohajärgseks kooliks Tallinna linnas asuv Pääsküla Gümnaasium oli seaduspärane ja hea halduse tavaga kooskõlas.

Esiteks tuvastas õiguskantsler, et kuigi PGS § 10 lõikes 1 sisalduv volitusnorm kohustab valla- või linnavalitsust kehtestama koolikohustuslikele isikutele elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra üldaktina, polnud Saue Vallavalitsus sellist akti kehtestanud. Õiguskantsleri menetluse tulemusena võttis Saue Vallavalitsus vastu üldakti (määruse), millega kehtestati elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord.

Teiseks leidis õiguskantsler, et vastuolus PGS § 10 lõikega 1 lähtus Saue Vallavalitsus avaldaja lapsele elukohajärgset kooli määrates seaduses ja vallavalitsuse üldaktis sätestamata ning seetõttu asjassepuutumatumest asjaoludest: koolikohustusliku lapse ühe või mõlema vanema elukoha registreeringust ja selle registreeringu kestusest.

### 4. Eestkosteasutuse nõusolek ema ja lapse kooseluks vanglas

2010. aastal lahendas õiguskantsler Harku Vanglas viibinud avaldaja pöördumise, milles avaldaja palus kontrollida, kas tema vastsündinud lapse eraldamine temast oli toimunud seaduslikul alusel ning õigusaktidega ettenähtud viisil. Seejuures tuli leida vastus küsimusele, kas Lasnamäe linnaosa valitsus kui eestkosteasutus käitus avaldaja taotlusele, milles ta soovis elada koos oma vastsündinud lapsega vanglas, vastamisel õiguspäraselt ([Eestkosteasutuse nõusolek ema ja lapse kooseluks vanglas, asi nr 7-5/100102](#)).

Vangistusseadus võimaldab emal ja kuni kolmeaastasel (kaasa arvatud) lapsel ema taotlusel ja eestkosteasutuse nõusolekul elada koos vanglas. Kuigi õiguskantsleril puudub õigus hinnata eestkosteasutuse nõusoleku andmise või mitteandmise kaalutusotsuse sisulist põhjendatust, sai ta kontrollida otsuse vastavust haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Lasnamäe linnaosa valitsus ei järginud avaldaja taotlusele vastamisel haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti vorminõudeid, kuna otsus mitte anda nõusolekut ema ja lapse kooseluks vanglas ei olnud põhjendatud, ei sisaldanud oluliste asjaolude kaalumist ega viidet õigusnormidele, mis olid haldusakti andmise aluseks. Samuti puudus otsuses vaidlustamisviide.

<sup>96</sup> Tallinna Linnavalitsuse 21.12.2011. a määrus number 132 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“, kättesaadav <http://goo.gl/5k2Bg>.

Õiguskantsler rõhutas, et eestkostetasutuse otsusest peab selguma, kas ja kuidas on eestkostetasutus arvestanud muu hulgas näiteks lapse vanuse ja tema tervisliku seisundiga ning sellest tulenevate erivajadustega, lapse ema isikuomaduste ja varasema käitumisega, lapse eest hoolitsemise võimalustega vanglas, ema karistusaja pikkusega, teise vanema võimalustega lapse eest hoolitsemiseks jms.

Menetluse tulemusena pöördus õiguskantsler Lasnamäe linnaosa valitsuse poole soovitusel järgida edaspidi avaldaja taotlusega sarnastele pöördumistele vastamisel haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid.

Vastuseks õiguskantsleri soovitudele teatas Tallinna linnavalitsus, et Tallinna linn nõustub õiguskantsleri järeldustega ning teavitab Tallinna linnaosade valitsusi sellest, et haldusaktide andmisel tuleb järgida haldusaktile seadusega kehtestatud vorminõudeid ning haldusakt peab olema põhjendatud.

## 5. Isa õigus taotleda kooselu oma lapsega vanglas

Ülevaateaastal pöördus õiguskantsleri poole meessoost kinnipeetav, kes kaebas, et vangistusseadus (VangS) on selle poolest, et annab õiguse taotleda võimalust elada vanglas koos kuni kolmeaastase lapsega üksnes naissoost kinnipeetavatele, vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Avaldaja leidis, et seadus kohtleb teda kui meessoost lapsevanemat ebavõrdselt võrreldes naissoost lapsevanemaga ([Isa õigus taotleda kooselu oma lapsega vanglas, asi nr 6-1/100993](#)).

Analüüsi tulemusena otsustas õiguskantsler pöörduda Justiitsministeeriumi poole märgukirjaga<sup>97</sup>, kuna leidis, et VangS § 54 lg 1 teine lause, millega on antud õigus taotleda võimalust elada vanglas koos kuni kolmeaastase lapsega üksnes naissoost kinnipeetavatele, on vastuolus põhiseadusest tuleneva soolise diskrimineerimise keelu põhimõttega ning naissoost ja meessoost lapsevanemate eristamiseks ei leidu õiguskantsleri hinnangul ka mõistlikku ega asjakohast põhjust.

Vastuseks õiguskantsleri märgukirjale teatas Justiitsministeerium, et ei nõustu õiguskantsleri järeldustega.

97 Õiguskantsleri 18.01.2011. a märgukiri nr 6-1/100993/1007630.

### III. KONTROLLKÄIGUD

Ülevaateaastal külastas õiguskantsler Kaagvere Erikooli kasvatus eritingimusi vajavatele tütarlastele ([Kontrollkäik Kaagvere Erikooli, asi nr 7-9/102058](#)). Kontrollkäigust Kaagvere Erikooli on kirjutatud põhjalikumalt ülevaate 3. osas.

Lisaks külastas õiguskantsler 2011. aastal viit asenduskodu: Tapa Laste- ja Noortekodu ([Kontrollkäik Tapa Laste- ja Noortekodusse, asi nr 7-9/120506](#)), MTÜ Maria Lastekeskus ([Kontrollkäik Maria Lastekeskusesse, asi nr 7-9/120507](#)), Kohtla-Järve Lastekodu ([Kontrollkäik Kohtla-Järve Lastekodusse, asi nr 7-8/111392](#)), MTÜ Vahtramägi ([Kontrollkäik Mäe-kodu asenduskodusse, asi nr 7-9/111393](#)) ja MTÜ Peeteli Kiriku Sotsiaalkeskus ([Kontrollkäik Peeteli Kiriku Sotsiaalkeskusesse, asi nr 7-6/111647](#)).

Kõigist kontrollkäikudest oli õiguskantsler ette teatanud. Peamised rikkumised, mis kontrollkäikudel selgusid, olid järgmised: töotajaid on nõutust vähem, ruumi on puudu, vajakajäämisi on ühest perest pärit õdede-vendade omavaheliste sidemete säilitamisel ning valla- või linnavalitsuste kui asenduskodudes elavate laste eestkostjate tegevuses.

#### 1. Töötajate vähesus

Õiguskantsler tuvastas, et kasvatajaid oli mitmes külastatud asenduskodus tööl vähem, kui seadusega on nõutud. Sotsiaalhoolekande seaduse järgi peab iga kaheksalapselise pere kohta olema tööl olema vähemalt üks kasvataja. Paraku kõikides asenduskodudes seda nõuet ei täidetud.

Näiteks oli ühes asenduskodus öösel tööl üks kasvataja, kes vastutas korraga 11 lapse heaolu ja turvalisuse eest. Teises asenduskodus oli 10 lapse kohta ööpäev ringi tööl vaid üks kasvataja. Kolmandas asenduskodus elas 28 last ja noort, kuid korraga oli tööl kolm kasvatajat – seega oli iga kasvataja vastutusel üle üheksa lapse.

Õiguskantsler leidis, et piisava arvu kasvatusala töötajate olemasolu on oluline, et tagada iga pere iga lapse turvalisus ja heaolu. Mida väiksem on laste arv kasvataja kohta, seda enam jõuab kasvataja iga lapsega tegeleda. Personaalne tegevus lapsega on üks olulisemaid komponente asenduskoduteenuse sisu ja eesmärgi täitmisel. Ka öösel, laste magamise ajal, võib ette tulla hädaolukordi (sh nt tulekahju), mil lapsed vajavad kasvatajate tähelepanu ja kaitset.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler vastavate asenduskodude juhtidele ettepaneku, tagada, et kasvatusala töötajaid oleks korraga tööl nii palju, kui on seadusega pere suuruse kohta ette nähtud.

#### 2. Ruumipuudus

Samuti ilmses mitmes asenduskodus, et magamistubadesse on paigutatud lubatust rohkem lapsi. Asenduskoduteenuse osutamiseks ette nähtud tervisekaitseõuete järgi võib ühes magamistoas elada kuni kaks last ja põrandapinda peab olema vähemalt 6 m<sup>2</sup> iga lapse kohta. Paraku kõikides asutustes ei peetud neist nõuetest kinni. Vähemalt kahes asutuses leidis magamistubasid, kus elas korraga kolm või enam last. Ühes asenduskodus tekkis kahtlus, et kõigile peatselt sinna elama asuvatele lastele ei jätku magamistube ega suudeta tagada seega tervisekaitseõuetele vastavaid tingimusi.

Õiguskantsler leidis, et kolme ja enama lapse elamine ühes magamistoas on asenduskoduteenuse tervisekaitseõuete rikkumine ning tegi vastavate asutuste juhtidele ettepaneku paigutada magamistuppa elama üks kuni kaks last, olenevalt ruumi suuruselt ja põrandapinnast ühe lapse kohta.



### 3. Ühest perekonnast pärit õed ja vennad

Õiguskantsler tuvastas, et mõni asenduskodu ei olnud aidanud piisavalt kaasa ühest perekonnast pärit õdede-vennade omavaheliste sidemete säilimisele ega tugevdamisele.

Kehtiva õiguse ja rahvusvaheliste soovitude järgi tuleb vältida samast perekonnast pärit õdede-vennade eraldamist asendushoolduse käigus. Õdede-vennade kooskasvamise või vähemalt regulaarse suhtlemise võimaldamine asenduskodus viibimise ajal on vajalik lapse identiteedi, sh perekondlike suhte säilitamiseks. Igaühe õigus perekonnaelu puutumatusse ja riigi kohustus aidata kaasa perekonnaelu edenemisele on ette nähtud põhiseadusega.

Ühest asenduskodust on tuua kaks näidet, kus samast bioloogilisest perekonnast pärit õed ja vennad elavad asenduskodus eri peredes. Neist ühel juhul on sama bioloogilise pere neli õde-venna paigutatud elama kolme erinevasse asenduskoduperre.

Samuti ilmnes vähemalt ühel juhul, et samast perekonnast pärit õdede-vennade asendushoolduse vorm on erinev. Näiteks ühest perest pärit õdedest-vennadest osa on kohaliku omavalitsuse eestkostel ja elab asenduskodus ning ühele on määratud füüsilisest isikust eestkostja ja ta elab eestkosteperes, mis on asenduskodust üsna kaugel. Neil õdedel-vennadel on harva võimalust omavahel suhelda ning kõik ei saagi võrdselt suhelda (nt ühte asenduskodus viibivat last kutsub eestkosteperre külla, teist mitte).

Vanemlikust hoolitsusest ja perekondlikust keskkonnast ilma jäänud lapse elus on seda olulisemad muud perekondlikud sidemed. Lapse identiteedi tunnetust aitavad säilitada muu hulgas õed-vennad, kellega laps on seni koos kasvanud või tihedalt suhelnud. Õdede-vennade üksteisest võõrdumine võib vähendada laste üldist turvatunnet ning suurendada pidetust.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler asenduskodu juhatajal arvestada asenduskodu perede loomisel ühest perekonnast pärit õdede-vennade õigusega säilitada senised omavahelised sidemed. Selleks soovitas õiguskantsler paigutada õed-vennad elama asenduskodus ühte peresse, v.a juhul, kui see on vastuolus lapse huvidega.

Samuti soovitas õiguskantsler asenduskodu juhatajal ja vastaval kohalikul omavalitsusel toetada ühest perekonnast pärit õdede-vennade vaheliste sidemete säilimist ja tugevdamist ka siis, kui laste asendushoolduse vorm on erinev (nt üks elab asenduskodus ja teine eestkosteperes).

### 4. Valla- või linnavalitsuse tegevus lapse eestkostja ülesannete täitmisel

Vajakajäämisi tuvastas õiguskantsler ka mõne valla- või linnavalitsuse tegevuses asenduskodus elavate laste eestkostja ülesannete täitmisel.

Kuna lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus täidab praktikas üldjuhul ka asenduskodus elava lapse eestkostja ülesandeid, on vajalik ja kehtiva õiguse järgi nõutav, et omavalitsus jälgiks lapse käekäiku ka asenduskodus viibimise ajal. Näiteks on omavalitsuse ülesandeks algatada asenduskodulapse juhtumiplaani koostamine ja valvata selle elluviimise järele. Seega peab omavalitsuse esindaja olema pidevalt kursis lapse elu ja arenguga asenduskodus. Lapse juhtumiplaanide perioodiline täiendamine ja lapse külastamine ajal, kui ta elab asenduskodus, on vajalikud ja õiguse järgi nõutavad, et omavalitsus saaks täita oma eestkostja ülesandeid. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on teha asjakohaseid ettepanekuid juhtumiplaani kohta ning hinnata teenuse või teenuse pakkuja sobivust lapsele.

Kontrollimise käigus ilmnes juhtumeid, kus lapse elukohajärgse omavalitsuse esindaja ei olnud külastanud last vähemalt kaks korda aastas ega täiendanud lapse juhtumiplaani vähemalt üks kord aastas, nii nagu seadusega on ette nähtud.

Õiguskantsler leidis, et oma kohustuste täitmata jätmisega on need kohalikud omavalitsused rikkunud seadust ning nende tegematajätmise tõttu ei pruugi laste õigus arengule ja heaolule olla tagatud.

Eeltoodust tulenevalt tegi õiguskantsler vastavatele kohalikele omavalitsustele ettepaneku jälgida pidevalt nende eestkostel olevate ja asenduskodus elavate laste arengut, sh külastada lapsi vähemalt kaks korda aastas ning vaadata nende juhtumiplaanid üle vähemalt üks kord aastas, et hinnata nii teenuse kui ka teenuse pakkuja sobivust lapse vajadustele.

Kontrollkäikude kokkuvõtted koos ettepanekute ja soovitustega on õiguskantsler edastanud vastavatele asenduskodudele, samuti asjassepuutuvatele valla- või linnavalitsustele ja maa- valitsustele. Tagasisidet ei ole õiguskantsler ülevaate koostamise ajaks veel saanud. Ettepanekute ja soovituste täitmise üle teeb õiguskantsler aasta pärast järelkontrolli.

Õiguskantsler jätkab kontrollkäike asenduskodudesse ka 2012. aastal. Kogutud info põhjal koostab õiguskantsler 2012. aasta lõpuks asenduskoduteenuse analüüsi, et selgitada välja, kuidas on tagatud asenduskodudes kasvavate laste õigused nii asenduskodus elamise ajal kui ka sealt lahkudes, ning teeb vajaduse korral seadusandjale soovitusi ja ettepanekuid olukorra parandamiseks.

## IV. LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE

### 1. Uuringud ja analüüsid

Nagu eespool märgitud on lasteombudsmani ülesandeks peale järelevalve tegemise olla ka laste õiguste tutvustaja ja edendaja. Selleks et oma teavitustööd laste õiguste vallas paremini planeerida, pidas lasteombudsman vajalikuks põhjalikult uurida, kui palju laste õigustest teatakse ja kuidas neisse õigustesse ühiskonnas üldiselt suhtutakse. Samuti pidas ombudsman vajalikuks töötada välja laste heaolu mõõtmise metoodika ning seada sisse laste heaolu regulaarne seire. Et nimetatud uuringuteks raha saada, esitas Õiguskantsleri Kantselei Tarkade Otsuste Fondile kaks taotlust: koostöös Sotsiaalministeeriumiga lapse õiguste ja vanemahariduse monitoorimiseks ning koostöös Statistikaametiga laste heaolu analüüsimiseks. Raha saadi lapse õiguste ja vanemahariduse monitooringu tarvis.

Lapse õiguste ja vanemahariduse monitooringuga selgitatakse välja ühiskonna teadlikkus ja hoiakud laste õiguste ja nende kaasamise ning vanemaks olemise valdkonnas. Küsitletakse nii lapsi kui ka täiskasvanuid. Monitooringu viib läbi Poliitikauuringute Keskus Praxis ning selle tulemused avaldatakse 2012. aastal. Lasteombudsmani hinnangul peaks monitooring olema regulaarne, et oleks võimalik hinnata hoiakute muutumist ühiskonnas ja seejuures ka laste õiguste teavitustöö tõhusust.

Laste heaolu mõõtmise metoodika väljatöötamist ning laste heaolu regulaarse seire sisseseadmist peab lasteombudsman endiselt oluliseks ning tegi ülevaateastal koostöös Statistikaametiga ettevalmistusi, et töötada välja laste heaolu kontseptsioon.

Lisaks koostas lasteombudsman 2011. aastal ülevaate laste vaesusest<sup>98</sup>, võttes aluseks Statistikaameti andmed ning koostöös MTÜ-ga Lapse Huvikaitse Koda korraldatud süvaintervjuud lastekaitsetöötajatega erinevatest Eestimaa omavalitsustest. Ülevaates analüüsiti laste vaesuse muutumist viimastel aastatel ning intervjuudele tuginedes toodi näiteid vaesusega seotud probleemidest ja kitsaskohtadest. Vaesus takistab laste arengut ja võimalusi enda sünipäraseid eeldusi täiel määral realiseerida. Laste puhul seonduvad vaesusega mitmed probleemid korraga: tõrjutus ja ilmajäetus võrreldes teiste kaaslastega, tervise- ja käitumisprobleemid, madalam enesehinnang, piiratum sotsiaälvõrgustik. Kõik need omakorda mõjutavad laste edasist elukäiku ning avaldavad mõju nende toimetulekule ka täiskasvanuna. Ülevaate lõpus tegi lasteombudsman ka mitmeid ettepanekuid olukorra parandamiseks. Ülevaate tulemused avaldati 2012. aasta alguses.

2011. aasta lõpus valmis lasteombudsmanil koostöös Andmekaitse Inspektsiooni ja erialaasjatundjatega koostatud juhend<sup>99</sup> abivajavast lapsest teatamiseks. Juhendiga soovis lasteombudsman ärgitada ühiskonda senisest enam lapse muret märkama ning julgustada igäüht teatama igast lapse väärkohtlemise juhtumist, aga ka näiteks sellest, kui lapse esmased vajadused on rahuldamata. Juhendis on rõhutatud, et andmekaitse ei ole abivajavast lapsest teatamisel takistuseks. Samuti on juhend heaks abimaterjaliks lastega töötavatele spetsialistidele hariduse, meditsiini, sotsiaaltöö valdkonnas, politseis ja mujal, et aidata neil täita seadusest tulenevat kohustust lapse abivajadusest teatamisel ja abistamisel, järgides samas isikuandmete kaitse põhimõtteid.

Lasteombudsmani nõunik osales 2011. aastal ka Haridus- ja Teadusministeeriumi uuringuprojektis „Õpingute katkestamise hind“, mille tulemused avaldatakse 2012. aastal.

98 Kättesaadav [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade\\_vaesus\\_ja\\_sellega\\_seotud\\_probleemid\\_laste\\_ga\\_peredes.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/ylevaade_vaesus_ja_sellega_seotud_probleemid_laste_ga_peredes.pdf).

99 Kättesaadav [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/juhend\\_-\\_abivajavast\\_lapsest\\_teatamine\\_ja\\_andmekaitse.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/juhend_-_abivajavast_lapsest_teatamine_ja_andmekaitse.pdf).

## 2. Lasteombudsmani nõuandev kogu

2011. aastal kutsuti ellu lasteombudsmani nõuandev kogu, et kaasata lapsi ombudsmani töösse. Nõuandva kogu töös osalemine annab lastele võimaluse väljendada oma seisukohti neid puudutavates olulistest küsimustes ning juhtida tähelepanu probleemidele ühiskonnas, mis lastele muret teevad. Nõuandva kogu tööd reguleerib statuut<sup>100</sup>.

Nõuandva kogu liikmed on alla 18-aastased erinevaid laste- ja noorteorganisatsioone esindavad lapsed. Nõuandvasse kogusse kuuluvad järgmiste laste- ja noorteorganisatsioonide esindajad: Eesti Gaidide Liidu noortekogu, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Skautide Ühing, Eesti 4H, Kodutütred, Lastekaitse Liidu noortekogu, Noored Kotkad, Õpilasesinduste Assamblee, Õpilasesinduste Liit ning ühendus Ühise Eesmärgi Nimel.

2011. aastal kohtusid nõuandva kogu liikmed kahel korral: mais esmasel ettevalmistaval kohtumisel ning novembris täiskoosseisus. Kohtumistel tutvustasid õiguskantsleri nõunikud lasteombudsmani pädevust ja prioriteete, noorteorganisatsioonide esindajad juhtisid tähelepanu noortele muret valmistavatele probleemidele ühiskonnas ning pakkusid välja võimalusi, kuidas lasteombudsman saaks suurendada laste ja noorte teadlikkust oma õigustest. Samuti vahetati mõtteid lasteombudsmani kodulehe sisu, sõnastuse ja kujunduse üle. Novembris toimunud kohtumisel võeti vastu nõuandva kogu töö põhimõtteid ja korda reguleeriv statuut ning arutleti nõuandva kogu rolli ja noorte endi võimaluste üle lapse õiguste tutvustamisel.

## 3. Koolitused ja ettekanded

19.10.2011 toimus Õiguskantsleri Kantseleis laste õiguste valdkonnas tasuta koolitus, millest olid oodatud osa võtma lasteombudsmani koostööpartnerid, aga ka teised lastega töötavad ja nende õigustest huvituvad inimesed. Koolituse viis läbi Antverpeni Ülikooli laste õiguste professor Wouter Vandenhoele.

Rahvusvaheliselt tunnustatud ekspert inimõiguste ja lapse õiguste alal professor Vandenhoele käsitles koolitusel erinevaid lapsekuvandeid ning andis ülevaate lapse õiguste olulisematest rahvusvahelistest õigusaktidest, juhenditest ja soovitustest, pöörates eriti tähelepanu põhiprintsiipidele: diskrimineerimise keeld, lapse huvide esikohale seadmine, õigus elule, toimetulekule ja arengule, osalemise ja kaasatuse õigus jpm. Analüüsiti Euroopa Inimõiguste Kohtu, Euroopa Kohtu ning Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee viimase aja lahendeid.

Koolitusest olid kutsutud osa võtma esindajad Sotsiaalministeeriumist, Justiitsministeeriumist, Haridus- ja Teadusministeeriumist, Politsei- ja Piirivalveametist, ringkonnaprokuratuuridest, kohtutest, Lastekaitse Liidust, Lapse Huvikaitse Kojast, Õpilasesinduste Liidust, Õpilasesinduste Assambleest, SOS Eesti Lasteküla Ühingust, Lastevanemate Liidust, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametist, Haridusametist, Spordi- ja Noorsooametist.

Laste õiguste osakonna töötajad esinesid ettekannetega mitmel piirkondlikul lastekaitse- ja sotsiaaltöötajate seminaril Rapla-, Valga-, Pärnu-, Hiiu-, Viljandi-, Võru-, Harju- ja Saaremaal ja noorsoopolitseinike baaskoolitusel Muraste Politsei- ja Piirivalvekollidžis. Laste õiguste osakonna nõunikud esinesid Sotsiaalministeeriumi korraldatud hoolekandekonverentsil Tartus, samuti Eesti Õpilasesinduste Liidu kevadkoolis ning konverentsil „Erinevus rikastab”. Samuti osalesid osakonna nõunikud Lastekaitse Liidu konverentsil, Lapse Huvikaitse Koja korraldatud konverentsil ja lastekaitsetöötajate oma kogemuse seminaridel.

Lastekaitse Liidu projekti raames koolitasid laste õiguste osakonna töötajad üliõpilasi lapse õiguste alal. Lapse õiguste koolitus viidi läbi ka ühe asenduskodu ja kolme lasteaia töötajatele.

100 Kättesaadav [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/nouandva\\_kogu\\_statuut.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/nouandva_kogu_statuut.pdf).

#### 4. Riigisisene koostöö

2011. aastal kohtusid Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna töötajad lapse õiguste kaitse ja edendamise arutamiseks peale riigiasutuste esindajate ka esindajatega mitmest mit-tetulundusühingust ja organisatsioonist: Lastekaitse Liit, Lapse Huvikaitse Koda, Emade Ühendus, Lastevanemate Liit, MTÜ Tere, Sõber!, SEB Heategevusfond, asenduskodu noori ühendav organisatsioon Ühise Eesmärgi Nimel (YEN) jt.

Koostöös Lapse Huvikaitse Koja esindajatega intervjueriti ka lastekaitsetöötajaid, et saada laste vaesust käsitlev põhjalik ülevaade.

#### 5. Rahvusvaheline koostöö

Ajavahemikul 06.–07.04.2011 toimus Tallinnas Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni ühisprojekti „Promoting independent national non-judicial mechanisms for the protection of human rights“ raames kolmas temaatiline ümarlaud „Rahvuslike inimõiguste kaitse organite roll hoolekandeesutuses viibivate laste õiguste kaitse ja edendamisel“. Õiguskantsler Indrek Teder võõrustas selle raames Euroopa 24 riigi rahvuslike inimõiguste kaitse organite (NHRI) esindajaid, kellest paljud olid *ombudsman*'ide bürood, ning samuti mitmeid rahvusvahelisi, regionaal-seid ja riiklikke eksperte.

Ümarlual arutati, kuidas hoolekandeesutustes elavate laste õigusi paremini kaitsta ja edendada, millised on eri riikide praktika ning mis on lapse hoolekandeesutusse paigutamise alternatiiviks.

Rahvusvahelise koostöö raames külastas laste õiguste osakond Prantsusmaa lasteombudsmani, justiitsministeeriumi ning lastekaitse ja lapse õiguste edendamisega tegelevat organisatsiooni ONED (Observatoire national de l'enfance en danger).

Sügisel toimunud Balti riikide *ombudsman*'ide kohtumise raames said kokku ka Balti riikide lasteombudsmanide nõunikud, kes leppisid kokku korraldada Balti riikide lasteombudsmanide kohtumine Eestis 2012. aastal.

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru osales Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku ENOC (European Network of Ombudspersons for Children) kohtumisel Poolas.

#### 6. Teiste institutsioonide tegevuses osalemine

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna töötajad osalesid 2011. aastal ka teiste institutsioonide tegevuses: Andres Aru võttis osa Sotsiaalministeeriumi laste ja perede arengukava juhtgrupi tööst. Andra Reinomägi osales Haridus- ja Teadusministeeriumi projekti „Õpingute katkestamisega seotud mõjude hindamine Eesti andmetel ja regulaarse hindamise mudeli ning andmevajaduse fikseerimine Eesti kohta“ juhtkomisjoni töös. Andres Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja Märka Last toimetuskolleegiumi liige.

#### 7. Laste joonistusvõistlus

Õiguskantsler kui lasteombudsman korraldas mais 2011 laste joonistusvõistluse teemal „Minul on õigus, kutsudes lapsi oma õigustest joonistama. Joonistusvõistlusega soovisid korraldajad teavitada lapsi ja noori lasteombudsmani olemasolust ning luua nendega kontakt; kutsuda lapsi, lapsevanemaid ja õpetajaid arutama lapse õiguste üle ning ärgitada lapsi oma õigustest rohkem teada saama. Lasteombudsman ootas joonistusvõistlusele laste joonistusi sellest, mis lastele endile lapse õiguste teemaga seondub. Huvi korral võis kasutada ka ÜRO lapse õiguste

konventsiooni. Iga pildi autor võis lõpetada joonistusvõistluse pealkirjaks olnud lause, andes sellega oma pildile pealkirja.

Joonistusvõistlusele laekus 1008 joonistust üle Eesti. Lapsed joonistasid loovalt paljudest lapse õiguste valdkondadest, nagu õigus kodule ja perele, õigus haridusele, õigus vabale ajale, õigus oma arvamusele, õigus puhtale loodusele ning palju muud. Joonistustest peegeldus laste väga olulisi rõõme, aga ka valusaid probleeme. Pildid allkirjaga „Minul on õigus mõlemale vanemale“, „Minul on õigus elada koos pärisisaga“, „Minul on õigus, et mind maha ei joodaks“, „Mul on õigus olla vägivalla eest kaitstud“, „Mul on õigus rääkida, kui mind kiusatakse“ ning mitmed teised kõnelevad lapsi puudutavatest muredest.

Joonistusvõistluse võitjad selgitas välja žürii, kuhu kuulusid Indrek Teder ja Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna töötajad. Hinnati originaalset ja loovat käsitlust, soovi ja oskust elus oma õigusi märgata, teadvustada ja tuletada. Joonistusvõistluse auhinnad kolmes vanuserühmas anti kätte 1. juunil, lastekaitsepäeval korraldatud avatud uste päeval. Joonistusvõistlusele laekunud pildid on väärtuslik materjal, mis leiab ka edasist kasutust lasteombudsmani töös ja laste õiguste edendamisel, lasteombudsmani kodulehel ja trükistel jm. Joonistusvõistluse tööd on väljas olnud mitmel üritusel, näiteks Lastekaitse Liidu piirkondlikel seminaridel ja konverentsil „Kuidas elad, Eestimaa laps?“, samuti Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna seminaridel ja koolitustel.

## 8. Avatud uste päev lastekaitsepäeval

Õiguskantsler korraldas lastekaitsepäeval, 1. juunil avatud uste päeva lastele ja koolinoortele.

Avatud uste päeval tutvustasid lasteombudsman ja laste õiguste osakonna nõunikud lasteombudsmani tegevust ja prioriteetseid teemasid ning vastasid küsimustele. Toimusid arutelud laste õigustest, laste jaoks olulistest probleemidest ja laste arvamuse kaasamisest poliitika kujundamisse. Tutvuda sai huvitava ja ajaloolise majaga, kus lasteombudsman töötab.

Üles oli pandud joonistusvõistlusele „Minul on õigus ...“ laekunud piltide näitus. Õiguskantsler Indrek Teder tänas kõiki lapsi, koole ja lasteaedu, kes joonistusvõistlusest osa olid võtnud, ning andis kätte auhinnad iga vanuserühma kolme parima joonistuse autorile.

Avatud uste päeval külastas Õiguskantsleri Kantseleid üle 100 lapse koos vanemate või saatjatega.

## 9. Ümarlaud „Kuidas tunda lapse muret?“

2011. aastal alustas lasteombudsman lapse õiguste laiemaks tutvustamiseks koostööd Pimedate Ööde filmifestivaliga. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna ja Tartu armastusfilmide festivali tARTuFF koostöös toimus 12.08.2011 Tartus ümarlaud „Kuidas tunda lapse muret?“ Ümarlaua juhatas sisse Tartu Raekoja platsil linastunud Taani režissööri Kaspar Munki noortefilmi „Hoia mind kinni“ („Hold Me Tight“).

Ümarlauda juhtis laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru. Arutelus osalesid sotsiaalpedagoog ja pereterapeut, psühholoog, lapsevanemate ja vanavanemate esindaja ning Lastekaitse Liidu eestvedamisel korraldatavas Koolirahu programmis tugiisikuna osalenud noor.

Vestlusringis arutati järgmistel teemadel: milline on vanema roll lapse suunamisel ja tema arengu toetamisel; kuidas ära tunda, et lapsel on tõsine mure ja ta vajab abi; mida saab vanem teha lapse kriisiolukorrast väljaaitamiseks; millal ja kelle poole peaks vanem pöörduma, kui ei oska ise lapsele vajalikku abi anda.

## 10. Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film

Pimedate Ööde filmifestivalil kutsuti 2011. aasta sügisel ellu lapse õiguste eriprogramm, mis nimetati Just Filmi noorte- ja lastefilmide alaprogrammiks.

Lasteombudsmani üks ülesanne on lapse õigustest teavitamine, sh oluliste teemade tõstatamine ja diskussiooni tekitamine. Eesti oma filmifestival, mille on ühtviisi omaks võtnud nii lapsed, noored kui ka täiskasvanud, on selleks kindlasti suurepärane võimalus. Lasteombudsman on valinud üheks lapse õigustest teavitamise vahendiks just audiovisuaalse kunsti, kuna see on igas vanuses vaatajatele atraktiivne meedium. Hea film annab ainet nähtu üle edasi mõtlemiseks ja pakub erinevaid aruteluteemasid.

Noorte- ja lastefilmide festivali Just Film lapse õiguste eriprogrammi valis lasteombudsman filmid, mis suunasid tähelepanu laste ja noorte jaoks olulistele teemadele, sobisid hästi vaatamiseks sõprade, vanemate ja klassikaaslastega ning andsid ainet diskuteerida filmi sisu ja lapse õiguste üle. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru tutvustas lasteombudsmani tegevust ja laste õiguste eriprogrammi 18.11.2011 Solarise aatriumis. Väljalatitud viit filmi näidati festivali jooksul kaks korda. Iga filmi kahest linastusest ühel toimus ka aruteluring koos publikuga, kus jagas mõtteid vähemalt üks erialaasjatundja ning mida juhtis lasteombudsmani nõunik. Lasteombudsmani koostöö Pimedate Ööde filmifestivaliga jätkub 2012. aastal.

## 11. Koduleht ja Facebooki profiil

Lapse õigustest teavitamiseks ning lasteombudsmani institutsiooni ja tegevuse tutvustamiseks lõi lasteombudsman ülevaateaastal profiili Facebookis ning tegi ettevalmistusi kodulehe<sup>101</sup> avamiseks. Lasteombudsmani koduleht on kõigile kättesaadav 2012. aasta märtsikuust.

## 12. Esinemised, ettekanded, erialaloengud

Lasteombudsman ja tema nõunikud tegid ülevaateaastal mitmeid ettekandeid, pidasid kõnesid ning erialaloenguid. Järgmisena on loetletud neist olulisemad.

10.03. I. Teder, ettekanne „All the Children“ Briti Nõukogu korraldatud konverentsil „Estonia’s Road to Tolerance“ Tallinnas.

06.–07.04. A. Aru, ettekanne seminaril „3rd Thematic Workshop on The Role of National Human Rights Structure in the Protection and Promotion of the Rights of Children in Care“ Õiguskantsleri Kantseleis.

08.04. I. Teder, tervituskõne Eesti Õpilasesinduste Liidu üldkoosolekul Tallinna 32. Keskkoolis.

26.04. A. Aru, tutvustav ettekanne Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonnast maavalitsuste lastekaitsetöötajate infopäeval Sotsiaalministeeriumis.

08.09. A. Aru, ettekanne seminaril „Ainult õnnelikust lapsest saab väärtust loov täiskasvanu“.

23.09. A. Aru, ettekanne alaealiste õigusrikkumiste ennetamise ja vähendamise koordinatsioonikogu koosolekul, teema „Õigusrikkumisi toime pannud laste ja noorte õigustest alaealiste komisjonides ja mõjutusvahendite kohaldamise protsessis“.

28.09. A. Aru, ettekanne Lapse Huvikaitse Koja korraldatud konverentsil „Laste ja perede huvikaitse – keda huvitab?“.

101 Vt [www.lasteombudsman.ee](http://www.lasteombudsman.ee).



29.09. A. Reinomägi, ettekanne „Lasteombudsmani koostöosuunad laste õiguste edendamiseks“ Sotsiaalministeeriumi seminaril „Koostöös tulemusteni“.

17.11. I. Teder, sõnavõtt Lastekaitse Liidu konverentsil „Kuidas elad, Eestimaa laps?“.

25.11. I. Teder, esinemine kodanikupäeval laste õiguste ja kohustuste teemal 7.–9. klassi õpilastele Tallinna 21. Keskkoolis.

08.–09.12. A. Aru, ettekanne „Moving towards total abolition of corporal punishment in Estonia (Legal framework and attitudes)“ Põhjamaade kehalise karistamise alasel seminaril „A Chance to Grow Up in a Favourable Atmosphere – say NO to Violence“ Espoos.

19.12. A. Aru, ettekanne „Lasteombudsmani peamised ülesanded ja roll, sh laste õiguste tagamine alaealiste komisjonides“, alaealiste komisjonide infopäeval Tallinnas.

### 13. Artiklid, arvamused, intervjuud

A. Aru. Õiguskantsler teeb ettevalmistusi lasteombudsmani ülesannete täitmiseks. – Sotsiaaltöö nr 1/2011, lk 8.

A. Aru, A. Reinomägi, M. Pais. Samm-sammult lapsesõbralikuma ühiskonna poole. – Sotsiaaltöö nr 4/2011.

A. Aru. Õiguskantsler laste õiguste eest. – Märka Last, kevad 2011.

A. Aru. Kuidas teatada abi vajavast lapsest? – Märka Last, sügis 2011.

I. Teder. Kõik lapsed Eestis on võrdsed. – Postimees, venekeelne 14.03.2011.

A. Reinomägi. Suur on suur vaid väikese kõrval. – Eesti Päevaleht.ee 01.06.2011.

A. Reinomägi. Õigusloome mõjutab igaühe inimõigusi. – Postimees.ee 09.12.2011.

Intervjuu õiguskantsleri kui lasteombudsmaniga „Indrek Teder: küsigem laste arvamust!“. – Pere ja Kodu oktoober 2011.

Andres Aru andis neli teleintervjuud eri telekanalite uudistesaadetele lasteombudsmani tegevuse ja lapse õigustega seotud teemadel.

Indrek Teder, Andres Aru ja Andra Reinomägi esinesid kolmest saatetest koosnevas Vikerradio saatetsükklis „Laste lood“, kõneldes lasteombudsmani tööst, laste õigustest, lasteombudsmani korraldatud laste joonistusvõistlusest ja avatud uste päevast lastekaitsepäeval. Peale selle andis Andres Aru kuus intervjuud raadio uudisteprogrammidele lasteombudsmani töö ja laste õiguste teemal.

## 5. OSA

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD  
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST

## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanne on teha normikontrolli (alused: PS § 139 lg 1, ÕKS § 1 lg 1 ja §-d 15 jj)<sup>102</sup> ja tegutseda *ombudsman*'ina (alused: PS § 139 lg 2, ÕKS § 1 lg 2 ja §-d 19 jj). Samas on õiguskantsleril ka mitmeid teisi põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevaid pädevusi:

- teha Riigikogule ettepanek võtta Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, Riigikohtu esimees ja Riigikohtu liige kriminaalvastutusele (PS §-d 76, 85, 101, 138, § 139 lg 3, § 153 lg 2, ÕKS § 1 lg 3);
- teha Euroopa Parlamendi presidendile ettepanek võtta Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immunitet (ÕKS § 1 lg 3<sup>1</sup>);
- teha Riigikohtu üldkogule taotlus tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4, Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 11, PSJKS § 25 lg 3);<sup>103</sup>
- tegutseda piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riigi ennetusasutusena (ÕKS § 1 lg 7);
- osaleda sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel (PS § 141 lg 2, ÕKS § 2 lg 1, RKKTS § 71, VVS § 18 lg 4);
- vastata Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele (PS § 74, ÕKS § 3, RKKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1);
- lahendada eraõiguslike isikute vaheline diskrimineerimisvaidlus (ÕKS § 1 lg 5, § 35<sup>5</sup> jj);
- edendada võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet (ÕKS § 35<sup>16</sup>);
- algatada kohtunike suhtes distsiplinaarmenetlus (KS § 91 lg 2 p 2);
- osaleda kohtute haldamise nõukojas liikmena (KS § 40 lg 1);
- anda arvamus õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5, § 28 lg 5, § 33 lg 2);
- anda arvamus Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadi, Üldkohtu (enne nn Lissaboni lepingu jõustumist Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu) kohtuniku kandidaadi ja kohtujuristide kandidaatide kohta, samuti teiste rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatide kohta (VVS § 20<sup>2</sup> lg 2, VSS § 9 lg 9).<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimist on täpsustatud ka mitme teise seadusega. Näiteks on erakorralise seisukorra seaduse §-s 40 sätestatud, et järelevalvet erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide põhiseadusele ja muudele seadustele vastavuse üle teeb õiguskantsler. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 lõike 5 järgi on maavanemal õigus pöörduda õiguskantsleri poole, et kontrollida kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavust. VVS § 53 lõikes 7 ja § 81 lõikes 4 on sätestatud, et kui kantsler või riigisekretär jäävad määrusele (korraldusele) kaasallkirja andmisel eriarvamusele, on neil õigus esitada kirjalik motiveeritud seisukoht, mis saadetakse koos määrusega õiguskantslerile.

<sup>103</sup> Peale selle on Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lõikes 2 sätestatud, et kui Vabariigi President on võimetu esitama avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

<sup>104</sup> Lisaks loetletud pädevustele võib lisada, et Riigikogu valimise seaduse § 14 lg 1 p 3 järgi on õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik Vabariigi Valimiskomisjoni liige.

Alates 19.03.2011 täidab õiguskantsler tulenevalt lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid (ÕKS § 1 lg 8). Selle ülesande täitmise kokkuvõte on toodud ülevaate 4. osas.

Õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse tegevust on kajastatud ülevaate 3. osas.

Põhiseaduse §-s 146 on sätestatud, et õigust mõistab ainult kohus. Seega ei või teised organid ja asutused õigusemõistmisesse sekkuda. Siiski on kohtute seadusega nähtud ette võimalus algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Algamisõigust omavad isikud ja organid on loetletud kohtute seaduse § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ainsa kohtusüsteemivälise organina õiguskantsler. 2011. aastal kasutas õiguskantsler ühel korral õigust esitada distsiplinaarsüüdistus kohtuniku vastu. Lisaks juhtis õiguskantsler mitmel korral kohtu esimeeste tähelepanu puudujääkidele kohtute töös. Asjakohane õiguskantsleri praktika 2011. aastal on avatud 5. osa II jaos.

2011. aastal paluti õiguskantsleril alustada lepitusmenetlus ühel korral. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud 5. osa III jaos.

Varem on õiguskantsler viinud läbi seitse immuniteedimenetlust ehk kasutanud oma õigust teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks: 1996., 1998. ja 2008. aastal ühel korral; 2005. aastal kahel korral ning 2009. aastal kahel korral. Kõik immuniteedimenetlused on olnud seotud Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eest võtmisega. Sarnaselt eelmise aastaga ei tulnud ka 2011. aastal õiguskantsleril kordagi seda õigust kasutada.

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile<sup>105</sup> algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus. Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetlusesse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2011. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 17 sellekohast arvamust:

1. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 181 lg 3<sup>1</sup>;
2. OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 21.05.2010. aasta otsuse peale haldusasjas nr 3-08-166 – kaebus Vabariigi Valitsuse 18.05.2007. aasta määruse nr 156 „Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 „Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas“ muutmise“ tühistamiseks § 1 lg 1 p 66 osas ulatuses, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu OÜ Baltic Wind Energy omandis olevad kinnistud Roostiku, Nuka, Kadastiku, Kruusiaugu ja Lagle;
3. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks riigilõivuseaduse lisa 1 säte, milles on ette nähtud, et tsiviilasjalt hinnaga üle 10 000 000 krooni on riigilõivu täismäär 3% tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni;
4. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks relvaseaduse § 36 lg 1 p 8;
5. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse § 1 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks;
6. Tartu Maakohtu taotlus kontrollida Tartu Linnavolikogu 19.09.2002. aasta määruse nr 120 punktide 1 ja 2.2 põhiseaduspärasust;

<sup>105</sup> Õiguskantsler esitas ülevaateaastal Riigikohtule ühe taotluse (tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu), vt lähemalt ülevaate 1. osast.

7. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusevastaseks liiklusseaduse § 20<sup>2</sup> lg 7 ja Vabariigi Valitsuse 27.08.2002. aasta määrus nr 279 „Sõiduki lähimasse valvega hoiukohta või politseiasutusse toimetamise ning seal hoidmise ja valvamise kulude hüvitamise kord ja määrad“;
8. Ljudmilla Dovženko määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 29.12.2010. aasta määruse peale haldusasjas nr 3-09-2215 – kaebus Eesti Vabariigi tekitatud kahju hüvitamiseks;
9. Yambo Timber OÜ määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 24.03.2010. aasta määruse peale haldusasjas nr 3-09-1512 – kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 20.04.2009. aasta maksuotsuse nr 12-5/193 tühistamiseks;
10. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusevastaseks riigilõivuseaduse lisa 1 viimane lause (kuni 23.3.2011 kehtinud redaktsioon);
11. OÜ Akos Apteek määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 22.09.2010. aasta määruse peale haldusasjas nr 3-08-2267 – kaebus mõista perioodil 21.12.2007–16.10.2009 saamata jäänud tulu hüvitamiseks Vabariigi Valitsuselt välja 684 780 krooni ja viivist 1377 krooni; Giromax OÜ kaebus mõista perioodil 21.12.2007–16.10.2009 saamata jäänud tulu hüvitamiseks Vabariigi Valitsuselt välja 338 307 krooni ja viivist 4928 krooni; OÜ Raja Apteek kaebus mõista perioodil 21.12.2007–16.10.2009 saamata jäänud tulu hüvitamiseks Vabariigi Valitsuselt välja 1 493 563 krooni ja viivist 18 536 krooni; OÜ Karlova Apteek (likvideerimisel) kaebus mõista Eesti Vabariigilt välja varalise kahju hüvitis summas 285 609 krooni;
12. Tallinna Ringkonnakohtu taotus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lg 2 p 3;
13. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 50 kehtetuks;
14. Nadežda Katsefani määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 22.02.2010. aasta määruse peale haldusasjas nr 3-09-2566 „Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse taotlus anda luba a) seada kohtulik hüpoteek Nadežda Katsefani nimel kinnistusraamatus registreeritud kinnistutele – registriosa nr 11524802, Kiili vallas, Sookaera külas (elamumaa) ning registriosa nr 3883901, Tallinnas, Ümera 25-49A (korteriomand) – Eesti Vabariigi kasuks (Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse kaudu) summas 1 500 000 krooni, ning b) esitada taotlus kanda registrisse Pavel Katsefanile kuuluvale mootorsõidukile (mootorratas Aprilia, registreerimisnumbriga 77PO) Eesti Vabariigi (Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja Tollikeskuse kaudu) kasuks käsutamise keelumärge“;
15. Tallinna Ringkonnakohtu taotlused tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks halduskohtumenetluse seadustiku § 30 lg 2 p 2 ning § 47 (1) koostoimes maksukorralduse seaduse § 136 (1) lõikega 1 (01.01.2009–31.12.2010 kehtinud redaktsioon) osas, milles need ei võimalda isikul, kelle suhtes on halduskohus andnud Maksu- ja Tolliametile loa sooritada maksukorralduse seaduse § 130 lg 1 punktides 1–5 (1) sätestatud täitetoiminguid, esitada halduskohtu määruse peale määruskaebust ringkonnakohtule. (Haldusasjad nr3-10-2717, 3-10-2619, 3-10-3170, 3-10-2537, 3-10-3252, 3-10-2562, 3-11-737);
16. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks vanemahüvitise seaduse § 3 lg 7 ja § 3 lg 7<sup>1</sup>;
17. Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks käibemaksuseaduse § 44 (2) lg 2 ning vedelkütuse seaduse § 3 lg 3, § 4 (1), § 4 (2) lg 2, § 14 lg 3, § 15 lg 3 ning § 36 lg 5 osas, milles need kohalduvad isikute suhtes, kes olid 01.04.2011 registreeritud majandustegevuse registris kütuse müüjana.

## II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

### 1. Üldisloomustus

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline organ, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (st koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. See pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal uue kohtute seaduse jõustumisel.<sup>106</sup> Õiguskantsleril on õigus algatada distsiplinaarmenetlus kõikide kohtunike suhtes (kohtute seaduse (KS) § 91 lg 2 p 2). Lõpliku otsuse kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium (KS § 94 lg 1).<sup>107</sup>

Kohtute seaduse § 91 lg 1 lause 1 järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus juhul, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. See tähendab kohtuniku süülist tegu, mis seisneb ametikohustuste täitmata jätmises, mittekohases täitmisel või vääritus teos (KS § 87 lg 2).

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle põhiseadusest tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainupädevus kuulub põhiseaduse § 146 järgi kohtule. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid, millest ta kohtute üle kontrolli tegemisel lähtub. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates<sup>108</sup>.

Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka isiku avalduse alusel. Samas tuleb rõhutada, et distsiplinaarmenetlus ei ole isiku jaoks õiguskaitsevahend – distsiplinaarmenetluse algatamine või mittealgatamine, samuti distsiplinaarkaristuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist ega aita muul moel kaasa isiku õiguste kaitsele. Seetõttu ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist ega ka kohtuniku distsiplinaarkorras karistamist.<sup>109</sup>

Kohtute seaduse § 91 lõike 3 kohaselt võib distsiplinaarmenetluse algataja koguda distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi. Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks pöördub õiguskantsler menetluse käigus vastava kohtu esimehe poole, küsides teavet ja paludes esimehe vastusele lisada ka asjakohase kohtuniku selgitus toimunu kohta. Sel viisil teabe palumine tagab kohtu esimehe informeerimise, kohtuniku ärakuulamisõiguse ning väldib võimalikku menetluse dubleerimist. Probleem seisneb asjaolus, et kohtute seaduse kohaselt ei ole välistatud, et samaaegselt algatavad distsiplinaarmenetluse teisedki distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavad ametiisikud. Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarsüüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Ajalised piirid seisukoha kujundamiseks tulenevad kohtute seaduse § 90 lõikest 1, mille järgi ei algatata distsiplinaarmenetlust, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või selle avastamisest kuus kuud.

2011. aastal oli kohtute tegevust puuduvaid asjamenetlusi kokku 208. Nendest 173 juhul sisulist menetlust ei algatatud (nt kui kaebuse sisuks oli rahulolematuus jõustunud kohtuotsusega).

<sup>106</sup> Esimene kohtute seadus võeti vastu 1991. a (RT 1991, 38, 472). 2002. a jõustunud kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu teise lugemise käigus Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu seisuga 06.12.2000, nr 607 SE, kättesaadav [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>107</sup> Vt lähemalt <http://www.nc.ee/?id=99>.

<sup>108</sup> Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

<sup>109</sup> Sama seisukoht: RKHKm 06.02.2006, nr 3-3-1-4-06, p 15: „Igaühel on küll õigus esitada kohtute seaduse § 91 lõike 2 järgi kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks pädevale isikule taotlus, kuid puudub subjektiivne õigus seda nõuda ning distsiplinaarmenetluse algatamise otsustab taotluse saanud isik kaalutlusõiguse alusel. Samuti ei ole kohtuniku distsiplinaarvastutuse kaudu võimalik otseselt mõjutada menetluses oleva asja läbivaatamist ega kaitsta seega menetlusosaliste õigusi halduskohtumenetluses.“

Õiguskantsler algatas 2011. aastal 25 sisulist uurimist kohtuniku tegevuse kontrollimiseks ning 8 menetlust kohtu muu tegevusega seonduvalt. Võrdlusena 2010. aastal algatas õiguskantsler 23 (lisaks 7 menetlust kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2009. aastal 18, 2008. aastal 11, 2007. aastal 18 ning 2006. aastal 12 menetlust kohtu ja kohtuniku tegevuse kontrollimiseks.

2011. aastal lõppes üks kohtuniku peale esitatud avalduse menetlus distsiplinaarsüüdistuse esitamisega kohtuniku vastu. Ka 2010. aastal algatas õiguskantsler ühe kohtuniku distsiplinaarmenetluse<sup>110</sup>, 2008. ja 2009. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkollegiumi poole.

Õiguskantsler edastas 2011. aastal kohtutele kolm soovitus: järgida mõistliku menetlusaja põhimõtet, suhelda menetlusosalistega viisakalt ja õigusi arusaadavalt selgitades, arvestada inimete õigusi e-kirjaga saadetud pöördumiste menetlemisel. Kolmel korral kõrvaldati rikkumine õiguskantsleri menetluse kestel (teavitati hagejat taotlusest teha tagasellaotsus ja tehti kohtuasjas sisuline lahend, vaadati läbi dokumendikoopia taotlus, parandati vale registrikanne).

Õiguskantslerile kohtuniku või kohtu muu tegevuse peale esitatud kaebustes toodi esile ka näiteks järgmised probleemid: kohtuistungis protokollis on kajastatud asjaolusid ebatäpselt; kohtuistungis aeg on määratud ajale, mil kohtunik on läinud pensionile; kohtuistung on jäetud edasi lükkamata olukorras, kus praamiliiklus ei toiminud ilmastikuolude tõttu korrapäraselt; taandamisaotlust ei ole rahuldatud või kaebust menetlusse võetud; kohtunik või kohtuametnik on menetlusosalistega ebaviisakalt suhelnud või jätnud järelepärimistele vastamata. Avaldusi esitati nii halduskohtute, maakohtute kui ka ringkonnakohtute tegevuse peale.

Juhtum, milles õiguskantsler otsustas algatada distsiplinaarmenetluse ja esitada kohtunikule distsiplinaarsüüdistuse, puudutas üldmenetluses lahendatud kriminaalasjas kohtuotsuse kuulutamise viivitamist ([Kohtuotsuse kuulutamise tähtaja rikkumine Harju Maakohtus, asi nr 11-1/110167](#)).

Vahistatud süüdistatav anti mais 2010 kohtu alla, kohtuistungid toimusid oktoobris 2010 ja kohus kuulutas kohtuotsuse resolutiivosa välja 15.10.2010. Kaitsja apellatsiooniteade registreeriti kohtu kantseleis 22.10.2010. Kriminaalmenetluse seadustiku § 315 lõike 8 järgi oleks kohtuotsus tulnud tervikuna kuulutada välja hiljemalt 08.11.2010.

31.01.2011 jõudis õiguskantslerini süüdistatava (avaldaja) pöördumine, et ta ei ole rahul kohtuotsuse tervikuna väljakuulutamise viivitamisega. Õiguskantsler algatas uurimise ja pöördus selgituste saamiseks Harju Maakohtu esimehe poole. Kohtuotsus tervikuna tehti avaldajale ja tema kaitsjale kättesaadavaks 03.02.2011 (õiguskantsleri menetluse kestel).

Õiguskantsler asus distsiplinaarsüüdistuses seisukohale, et kohtunik jättis süüliselt oma ametikohused täitmata, kui kuulutas kohtuotsuse välja peaaegu kolm kuud seadusega sätestatud tähtjast hiljem. Viivitamise tõttu ei saanud avaldaja kasutada oma põhiseaduslikku õigust esitada apellatsioonkaebus ja seeläbi pikenes ühtlasi ka kohtuasjas lõpliku otsuseni jõudmiseks kuluv üldine kohtumenetluse aeg. Lisaks viibis avaldaja jätkuvalt vahi all. Kokkuvõttes tõi seaduses sätestatud tähtaja mittejärgimine kaasa avaldaja põhiõiguste rikkumise.

Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkollegium nõustus õiguskantsleriga ning tunnistas oma 03.05.2011. aasta otsusega<sup>111</sup> Harju Maakohtu kohtuniku distsiplinaarkorras süüdi ametikohustuste mittenõuetekohases täitmisel.

<sup>110</sup> Vt õiguskantsleri 2010. a tegevuse ülevaade, lk 127.

<sup>111</sup> Distsiplinaarasi nr 3-8-11-1-11. Kohtute seaduse § 88 lõike 6 järgi kustub kohtuniku distsiplinaararistus, kui kohtunik pole aasta jooksul pärast distsiplinaarkollegiumi otsuse jõustumist toime pannud uut süütegu. Pärast karistuse kustumist eemaldatakse distsiplinaarkollegiumi otsus Riigikohtu veebilehelt (vt <http://www.nc.ee/?id=99>).



Nagu varasematelgi aastatel pöörduti seoses käimasoleva kohtumenetlusega õiguskantsleri poole põhjusel, et menetlus on avaldaja hinnangul kestnud ülemäära kaua. Õiguskantsler ei tuvastanud viiest sellekohasest avaldusest ühegi puhul kohtuniku tegevuses ametikohustuste süülist rikkumist (distsiplinaarsüüteo tunnuseid). Küll oli ühel juhul põhjust teha kohtunikule soovitus.

Nimelt pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes ei olnud rahul oma tsiviilasja menetlusega ([Kohtumenetluse pikkus Tartu Maakohtus, asi nr 11-1/110993](#)). Avaldaja hagi võeti Tartu Maakohtu Põlva kohtumajas menetlusse mais 2009. Vaatamata kohtule esitatud järelepärimistele (avaldaja pöördus ka Justiitsministeeriumisse), polnud hagi õiguskantslerile avalduse esitamise ajani juunis 2011 veel arutlusele tulnud. Pärast õiguskantsleri järelepärimist pöördus asja menetlev kohtunik avaldaja poole ja teatas menetluse lõpetamiseks vajalikust menetlustoimingust. Avaldaja esitas taotluse tsiviilasja tagaseljaotsusega lahendamiseks, mille alusel tegi kohus 11.08.2011 tagaseljaotsuse. Kõnealuse tsiviilasja lahendamiseks kulus seega kokku 2 aastat ja 84 päeva (814 päeva).

Õiguskantsler märkis, et kohtumenetlus selles tsiviilasjas, mille asjaolud ei olnud keerukad, kestis ebamõistlikult kaua. Õigustavate asjaoludena tuvastas õiguskantsler, et asja lahendanud kohtunikul oli suur töökoormus, mille tingis ühelt poolt üleüldine kohtusse saabunud tsiviilasjade arvu kasv kui ka kohtumaja spetsiifilised asjaolud (spetsialiseerumine, teiste kohtunike asendamine, probleemid konsultanditeenusega). Kohtumenetluse asjaoludest nähtus ka poolte passiivsus: kostja ei vastanud hagile ning hageja ei esitanud varem kohtule taotlust rahuldada hagi tagaseljaotsusega, kuigi hagi menetlusse võtmise määruuses oli kohus juhtinud sellele tähelepanu. Õiguskantsleril ei õnnestunud tuvastada, miks ei jõudnud kohtunikuni avaldaja esitatud järelepärimised tema kohtuasja kohta.

Hinnates uurimise käigus väljaselgitatud asjaolusid tervikuna, jõudis õiguskantsler seisukohale, et alus kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks siiski puudub. Samas taunis õiguskantsler kohtumenetluse venimist üle mõistliku piiri. Kui suurest töökoormusest tingitud takistused on asjaolud, mida ei saa ette heita konkreetsele kohtunikule, hinnates võimalikku distsiplinaarmenetluse algatamist tema vastu, siis avalik võim tervikuna ei saa end nende asjaoludega õigustada. Kuna kohtu esimehe kohusetäitja teavitas õiguskantslerit juba enne lõppseisukoha kujundamist, et on muutnud oma korraldusega Põlva kohtumaja töökorraldust, piirdus õiguskantsler soovitusel olla kohtunikul edaspidi tähelepanelikum ja jälgida hoolega kõigi tema menetluses olevate asjade käiku.

Õiguskantsler menetles pöördumist, milles avaldaja ei olnud rahul sellega, et tema kaebus kohtutäituri tegevuse peale jäi vastuseta ([Harju Maakohtu tegevus e-kirjaga edastatud kaebusele vastamisel, asi nr 11-1/101352](#)). Avaldaja e-kirjaga vabas vormis saadetud kaebus oli kohtusse esitatud nõuetele osaliselt mittevastavana<sup>112</sup> (sh oli riigilõiv tasumata) ja adresseeritud otse kohtunikule. Sellist kaebust oleks kohtunik saanud käsitleda puudulikuna ning kohtunik oleks pidanud andma avaldajale võimaluse puudused kõrvaldada, samuti oleks kohtunik pidanud edastama e-kirja registreerimiseks kohtu kantseleisse. Õiguskantsler leidis menetluse tulemusena, et kuigi kohtunik ei rikkunud otseselt ühtegi õigusnormi, on tema tegevusetus avaldaja e-kirjale tähelepanu pööramata jätmisel vastuolus PS §-s 14 sätestatud õigusega korraldusele ja menetlusele. Õiguskantsler soovitas kohtunikul olla edaspidi e-kirjade saamisel ja menetlemisel hoolikam ning järgida inimese õigusi.

Õiguskantsler tuvastas rikkumise asjas, kus kohus ei vastanud avaldaja taotlusele edastada talle mitmed tema kohtuasjaga seotud dokumentide koopiad, mida ta väidetavalt vajab

112 Justiitsministri 28.12.2005. a määruse nr 59 „Kohtule dokumentide esitamise kord“ § 5 lõike 1 kohaselt tuleb e-kirjaga kohtule menetlusdokumendi saatmiseks kasutada selleks ettenähtud e-posti aadressi, mis on avaldatud Justiitsministeeriumi veebilehel <http://www.just.ee>. Kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012011023>.

Euroopa Inimõiguste Kohtu poole pöördumiseks ([Tartu Maakohtu tegevus dokumendikoopia taotlusele vastamisel, asi nr 11-1/110149](#)). Õiguskantsler nentis, et olenemata sellest, millisest seadusest (kas avaliku teabe seadusest või isikuandmete kaitse seadusest) juhenduvalt kohtunik koopia saamise taotlust lahendab, peab igal juhul järgima viiepäevast vastamistähtaega või teavitama avaldajat tähtaja pikendamisest. Kohus kõrvaldas rikkumise ja vastas avaldaja taotlusele pärast õiguskantsleri järelepärimist, mistõttu õiguskantsler ei pidanud vajalikuks teha vastamistähtaegade järgimise asjus kohtule eraldi soovitusi.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kelle koduse aadressi oli oma asukohana määranud äriregistris üks osahing, kellele saadetud kirjad saabusid avaldaja koju ([Ebaõige registrikande parandamine Viru Maakohtus, asi nr 11-2/101437](#)). Avaldaja oli eelnevalt pöördunud probleemi lahendamiseks Viru Maakohtusse, kuid ei saanud sealt soovitud abi. Õiguskantsler tuvastas, et äriühingu asukohaks avaldaja koduse aadressi määramine ilma tema nõusolekuta on kahetsusväärne ja seaduse mõttega vastuolus, kuid otseselt ei saa seda notarile ega kohtule ette heita. Menetluses selgus, et kohtust avaldajale saadetud juhised õiguste kaitsmiseks ei olnud sisuliselt korrektsed. Kohtudirektor teavitas vastusena õiguskantsleri teabe nõudmisele, et osahingu ekslikud aadressiandmed on registrist kustunud ja ka Viru Maakohtus on tunnistanud oma eksimust. Samuti on kohtudirektori sõnul muudetud registri tegevuspraktikat teiste sarnaste juhtumite lahendamisel. Registriosakond kinnitas, et on juba omal algatusel kustutanud äriregistrist äriühingute valed aadressiandmed, mis on osakonnale teatavaks saanud.

Õiguskantsler tuvastas, et kohus on eksinud, viivitades toimiku edastamisega maakohtust ringkonnakohtusse ([Toimiku edastamisega viivitamine Tartu Maakohtus, asi nr 11-2/111303](#)). Õiguskantsler tegi kohtule soovitusi tagada, et kohtu nõuded ja seisukohad oleksid alati esitatud menetlusosalisele arusaadaval viisil ning menetlusosalisega suheldakse viisakalt ja abivalmilt ([Suhtlemine menetlusosalisega Harju Maakohtus, asi nr 11-1/110814](#)).

Peale selle, et õiguskantsler osales kohtute haldamise nõukoja töös ja võttis osa kohtuid puudutavate otsuste tegemisest, andis ta välissuhtlemiseaduse § 9 lõike 9 alusel välisministrile arvamuse Eesti kohtuniku Liibanoni eritribunali asenduskohtunike nimekirja kandmise asjus<sup>113</sup> ning esitas Riigikohtule oma ettepanekud kohtunike 2012. aasta koolitusprogrammi eelnõu kohta.

113 Vt Vabariigi Valitsuse 08.12.2011. a päevakorrapunkt 33. Kättesaadav <http://www.valitsus.ee/et/uudised/istungid/istungite-paevakorrad/49872/valitsuse-81211-istungi-kommenteeritud-paevakord>.

### III. VÕRDÕIGUSLIKKUS JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

Võrdse kohtlemise põhimõte on üks Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtteid. Põhiseaduse § 12 lõike 1 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Põhiseaduslikku võrdse kohtlemise põhimõtet täpsustavad eelkõige 2004. aastal kehtima hakanud soolise võrdõiguslikkuse seadus ning 01.01.2009 jõustunud võrdse kohtlemise seadus.

Õiguskantsleri seaduse kohaselt on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses kontrollida õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavust (nn normikontrolli pädevus), kontrollida avaliku võimu esindaja tegevusega tekitatud diskrimineerimist (nn *ombudsman'i* pädevus) ning viia läbi lepitusmenetlus eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks. Õiguskantsleri seaduse 4. peatüki 4. jaos on sätestatud õiguskantsleri tegevus võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

2011. aastal algatas õiguskantsler 42 võrdse kohtlemise ja diskrimineerimisega seotud menetlust, mis valdavalt puudutasid nn üldist võrdsuspõhiõigust, kus erinev kohtlemine leidis aset seaduses määratlemata tunnuse põhjal. Kümme menetlust puudutasid võimalikku erinevat kohtlemist konkreetse diskrimineerimistunnuse tõttu.

Õiguskantsler pöördus 2011. aastal märgukirjaga sotsiaalministri poole soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS) rakendamise seotud küsimustes. Vaatamata SoVS jõustumisele 2004. aastal ei ole seni vastu võetud SoVS § 11 lõikes 2 sätestatud Vabariigi Valitsuse määrust, mis reguleeriks tööandja kohustused soolise võrdõiguslikkuse edendajatena ning kehtestaks soopõhiste tööalaste statistiliste andmete kogumise korra ja andmete loetelu. Samuti ei ole seni kinnitatud soolise võrdõiguslikkuse nõukogu koosseisu. Sotsiaalminister teatas vastuseks, et nii määruse eelnõu koostamine kui ka nõukogu koosseisu kinnitamine on taas käivitatud ning need küsimused saavad loodetavasti 2012. aasta jooksul lahenduse.

Õiguskantsler saatis 2011. aastal märgukirja justiitsministrile, et reguleerida samasooliste isikute vaheliste peresuhetega seotud õiguslikud küsimused.<sup>114</sup> Samas asus õiguskantsler seisukohale, et perekonnaseaduse § 10 p 1, mille kohaselt loetakse samasooliste isikute vahel sõlmitud abielu tühiseks, on põhiseadusega kooskõlas, sest käesoleval ajal ei ole riigil põhiseadusest ega rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust võimaldada oma riigisisese õiguse kohaselt sõlmida samasooliste inimeste vahel abielu. Küll aga on perekonnapõhiõigusega vastuolus olukord, kus seadustega on üldse määratlemata samasooliste inimeste vaheliste peresuhete regulatsioon.

Õiguskantsler andis seisukoha vangistuseseaduse § 54 lõike 1 kooskõla kohta põhiseadusega. Selle sätte alusel on ainult naiskinnipeetaval õigus taotleda oma kuni kolmeaastase lapsega koos elamise võimalust. Õiguskantsler leidis, et selline säte on vastuolus põhiseaduse § 12 lõike 1 teise lausega, kuna naissoost ja meessoost vanemate eristamine ei ole antud juhul põhjendatud.

2011. aastal tõusis küsimus võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisest ka mitmes *ombudsman'i* menetluses.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Sotsiaalministeerium on rikkunud Euroopa Liidu majandus- ja sotsiaalkomitee kodanikuühenduste rühma kandidaatide nimetamisel lisaks haldusmenetluse üldpõhimõtetele võrdse kohtlemise põhimõtet. Seejuures juhtis õiguskantsler taas kord

<sup>114</sup> Vt lähemalt 2. osast Justiitsministeeriumi valitsemisala ([Samasooliste isikute vaheliste peresuhetega seonduvate õiguslike küsimuste reguleerimine, asi nr 6-8/110661](#)).

tähelepanu sellele, et võrdse kohtlemise seaduses sätestatud piiratud loetelu valdkondadest, kus võrdse kohtlemise seadust kohaldatakse, ja kohaldamisala eristamine sõltuvalt diskrimineerimistunnusest ei taga piisavat kaitset ebavõrdse kohtlemise eest ning on seetõttu vastuolus põhiseadusest tuleneva riigi kohustusega tagada isikute kaitse ebavõrdse kohtlemise eest.<sup>115</sup>

Teises asjas leidis õiguskantsler, et Pärnu rannas asuv naiste plaaž ei ole kooskõlas põhiseadusest tuleneva soolise diskrimineerimise keelu põhimõttega. Kui määratakse rannaosa üksnes naistele kasutamiseks, piiratakse intensiivselt meeste liikumisvabadust. Samal ajal ei taga see tegelikkuses taotletava eesmärgi ehk naissoost päevitajate privaatsuse saavutamist, vaid tekitab arusaamatust inimeste seas.<sup>116</sup>

Lisaks algatas õiguskantsler menetluse, et uurida, kuidas Eesti kohalikud omavalitsused täidavad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 47 lõikes 1 väljendatud nõuet, et haridusliku erivajadusega õpilase õppe korraldamisel lähtutakse kaasava õppe põhimõttest, mille kohaselt üldjuhul õpib haridusliku erivajadusega õpilane elukohajärgse kooli tavaklassis. Nimetatud menetlus jätkub 2012. aastal.

2011. aastal esitati õiguskantslerile üks taotlus lepitusmenetluse läbiviimiseks. Avaldaja leidis, et teda diskrimineeriti rahvuse, rassi, nahavärvuse ja usutunnistuse tõttu, sest kohviku omanik ei lubanud teda kohvikusse. Õiguskantsler ei algatanud lepitusmenetlust ning soovitas avaldajal kasutada efektiivsemaid õiguskaitselahendusi.

Lisaks esitati kaks kaebust õigusliku hinnangu saamiseks eraõigusliku isiku tegevuse suhtes. Ühes kaebuses kurdeti, et ettevõtte klient ahistab naissoost töötajat seksuaalselt. Teises avalduses toodi esile võimalik diskrimineerimine vanuse ning perekondlike kohustuste täitmise tõttu, sest avaldajal ei võimaldatud koos imikuga külastada messi. Õiguskantsler jättis antud avaldused menetlusse võtmata, sest avaldajad ei taotlenud lepitusmenetluse algatamist. Õiguskantsler selgitas avaldajatele nende õiguste kaitsmise võimalusi. Seega ei ole õiguskantsler seni jätkuvalt kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet.

115 Vt lähemalt 2. osast Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ([Diskrimineerimine poliitiliste veendumuste tõttu, asi nr 7-4/101419 ja Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala põhiseaduslikkuse probleemid, asi nr 6-8/110288](#)).

116 Vt lähemalt 2. osast regionaalministri valitsemisala ([Rannaosa tähistamine ja kasutustingimused Pärnu linnas, asi 7-5/101344](#)).

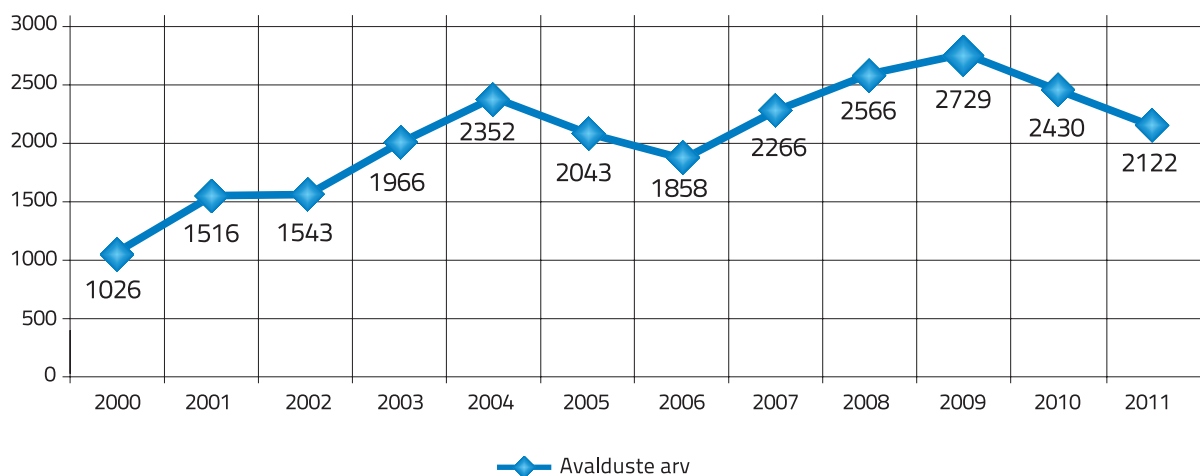
## 6. OSA

### MENETLUSSTATISTIKA

## 1. Menetlusstatistika üldandmed

### 1.1. Avaldustepõhine statistika

2011. aastal esitati õiguskantslerile 2122 avaldust.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 2000–2011

### 1.2. Asjamenetlustepõhine statistika

Õiguskantsleri Kantselei statistika põhineb asjamenetlustel. Asjamenetlus hõlmab toiminguid ja dokumentide loomist ühe põhifunktsiooniüksuse asjaajamises oleva küsimuse lahendamiseks. Isikute avaldused ühes ja samas küsimuses liidetakse üheks asjamenetluseks.

Õiguskantsler alustab menetlust kas avalduse alusel või omal algatusel. Asja lahendamisel otsustab õiguskantsler, kas viib läbi sisulise menetluse või jätab avalduse menetlusse võtmata.

Sisulise menetlusega asjamenetlused jagunevad õiguskantsleri pädevusest tulenevalt järgmiselt:

- õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustega kooskõla kontrolli menetlus ehk normikontrolli menetlus;
- riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuste tegevuse seaduslikkuse kontrolli menetlus ehk *ombudsman*'i menetlus;
- õiguskantsleri seadusest ja teistest seadustest tulenevad ülejäänud sisulised menetlused ehk erimenetlused.

Asjamenetluste jaotus sisu järgi hõlmab üksnes kõiki aruandeaastal algatatud menetlusi.

Aruandeaastal algatas õiguskantsler 1739 asjamenetlust (vt tabel 1), mis on 1% vähem kui 2010. aastal. 01.02.2012. a seisuga oli neist 1635 menetlust lõpetatud, 28 menetlust järelmenetluses ning 76 endiselt töös. Algatatud asjamenetlustest menetleti 395 sisuliselt, 1344 asjas jäeti sisuline menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Omaalgatuslikke menetlusi oli 72 ning toimus 53 kontrollkäiku.

Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

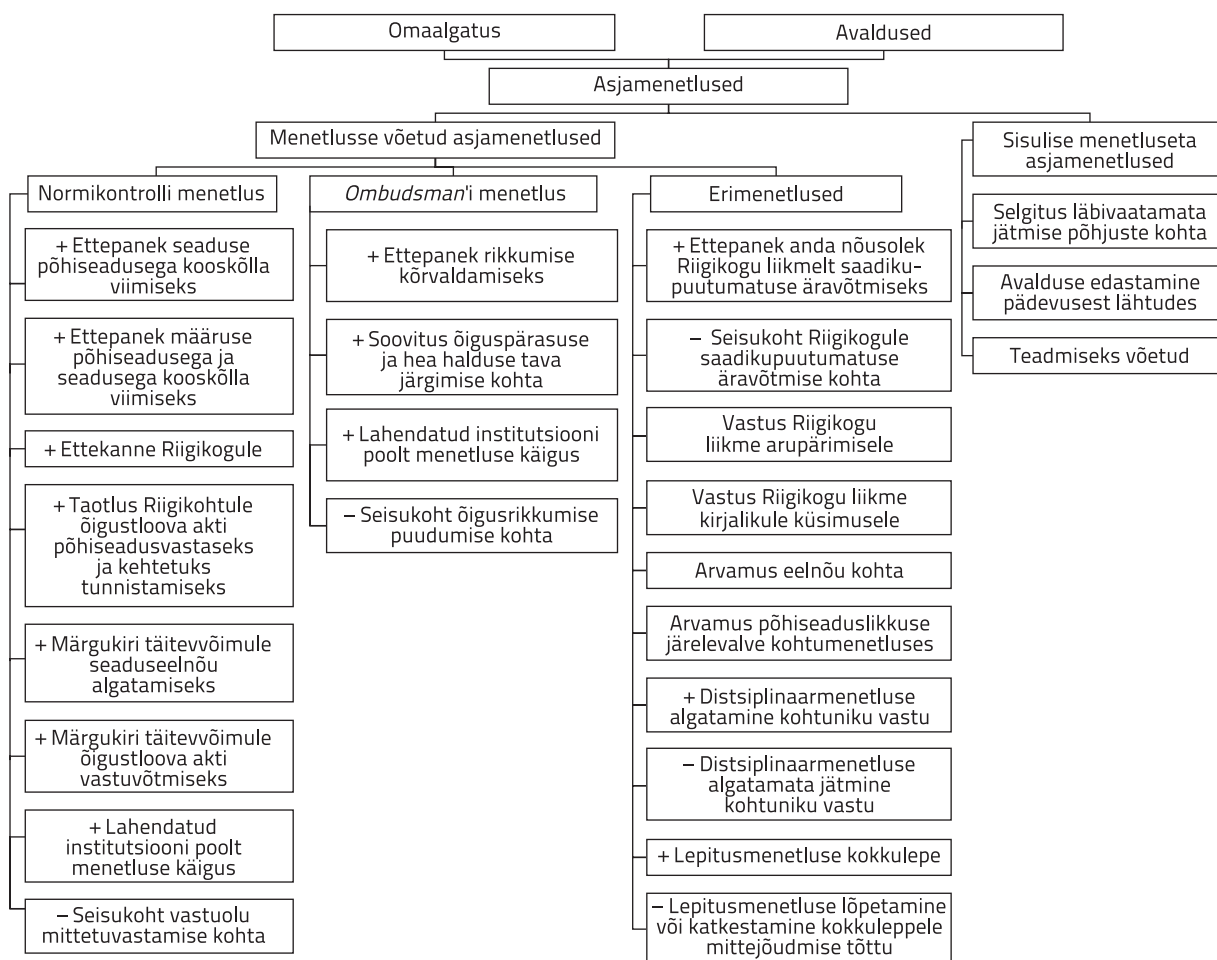
Asjamenetluse liik	Asjamenetluste arv ja osakaal				
	2007	2008	2009	2010	2011
Menetlusse võetud asjamenetlusi, sh	474 27,2%	480 24,7%	449 22,1%	480 24%	395 22,7%
normikontrolli menetlusi	150 8,6%	151 7,8%	124 6,1%	168 8,4%	127 7,3%
<i>ombudsman</i> 'i menetlusi	252 14,5%	258 13,3%	231 11,4%	214 10,7%	186 10,6%
erimenetlusi	72 4,1%	71 3,7%	94 4,6%	98 4,9%	82 4,7%
Menetluseta asjamenetlusi	1266 72,8%	1464 75,3%	1584 77,9%	1523 76%	1344 77,3%
Asjamenetlusi kokku, sh	1740	1944	2033	2003	1739
omalgatuslikke menetlusi	70 4%	66 3,5%	82 4%	75 3,7%	72 4,1%
kontrollkäike	28	33	49	42	53

## 2. Õiguskantsleri seisukohad

Õiguskantsler lähtub talle saabunud avalduste lahendamisel vormivabaduse ja eesmärgipäraseuse põhimõtetest, tehes tõhusa ja erapooletu uurimise tagamiseks vajalikud uurimistoimingud. Asjamenetluse tulemusel valminud õiguskantsleri seisukoht näitab seda, milliste lahendusteni või toiminguteni õiguskantsler oma menetluste tulemusena jõudis.

Õiguskantsleri seisukohad jagunevad menetluse liikide kaupa järgmiselt (vt ka joonis 2):





Joonis 2. Asjamenetluste jaotus ja menetluste tulem

**Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimisel, lähtudes sellest, kas vastuolu on tuvastatud või mitte**

Vastuolu on tuvastatud:

- + ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks;
- + ettepanek määruse põhiseadusega ja seadusega kooskõlla viimiseks;
- + taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks;
- + ettekanne Riigikogule;
- + märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks;
- + märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks;
- + lahendanud institutsioon menetluse käigus.

Vastuolu ei tuvastatud:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

**Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimisel, lähtudes sellest, kas rikkumine on tuvastatud või mitte**

Rikkumine on tuvastatud:

- + ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks;
- + soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks;
- + lahendanud institutsioon menetluse käigus.

Rikkumist ei tuvastatud:

- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta.

**Õiguskantsleri seisukohad erimenetluses**

- o arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses;
- o vastus Riigikogu liikme arupärimisele;
- o vastus Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele;
- o arvamus eelnõu kohta;
- + ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus e äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatus e äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mittejõudmise tõttu.

**Õiguskantsleri seisukohad menetlusse võtmata jäetud avalduste puhul**

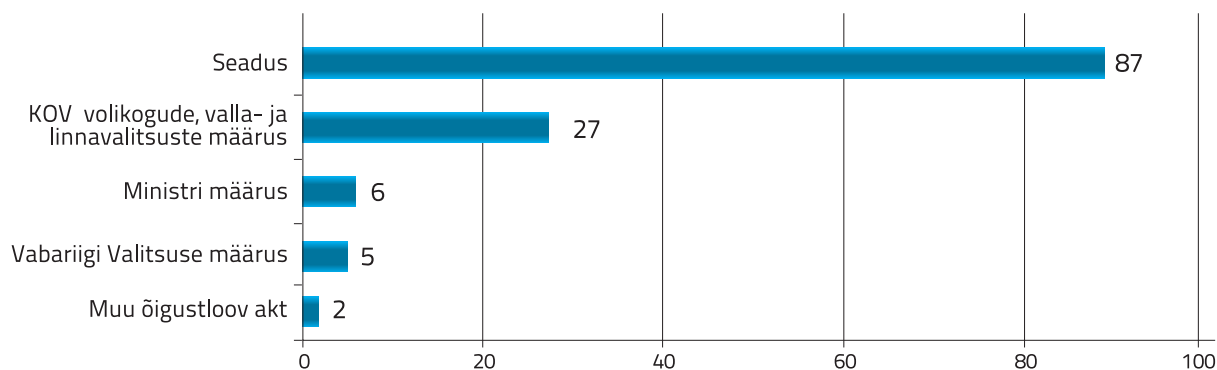
- o selgitus läbivaatamata jätmise põhjuste kohta;
- o avalduse edastamine pädevusest lähtudes;
- o avalduse teadmiseks võtmine.

**2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine**

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler 127 asjamenetlust, mis moodustab 7,3% asjamenetluste üldarvust ja 32% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 112 algatati isiku avalduse alusel ning 15 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti järgmist:

- seaduste põhiseadusele vastavust (87 menetlust, neist 77 isiku avalduse alusel ning 10 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (5 menetlust, neist kõik isiku avalduse alusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (6 menetlust, neist 5 isiku avalduse alusel ja üks omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (27 menetlust, neist 1 maavanema avalduse alusel ja 22 isiku avalduse alusel ja 4 omal algatusel);
- muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadustele vastavust (2 menetlust, neist kõik isiku avalduse alusel) (vt ka joonis 3).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel olid järgmised:

- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (1 juhul);
- taotlus Riigikohtule õigustloova akti põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks (4);
- ettekanne Riigikogule (1);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (9);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (9);
- lahendanud institutsioon menetluse käigus (7);
- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (66) (vt ka joonis 4).



Joonis 4. Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel

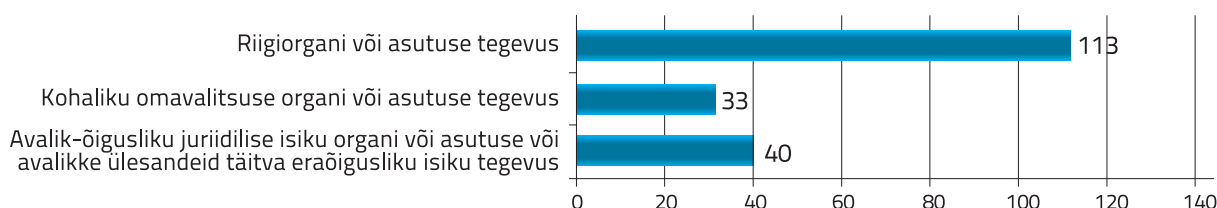
Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse ja seadustega kokku 21%-l juhtudest. 2010. aastal oli see näitaja samal tasemel ehk 22%.

## 2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine

Riigi, kohaliku omavalitsuse, muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke ülesandeid täitva eraisiku, organi või asutuse tegevuse seaduslikkuse kontrolliks algatas õiguskantsler 186 menetlust, mis moodustab 10,7% asjamenetluste üldarvust ja 47% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 129 algatati isiku avalduse alusel ning 57 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti järgmist:

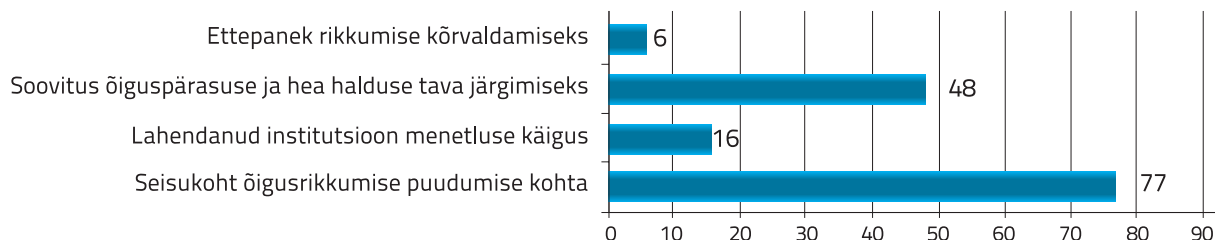
- riigiorгани või asutuse tegevust (113 menetlust, neist 94 isiku avalduse alusel ning 19 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (33 menetlust, neist 24 isiku avalduse alusel ning 9 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku tegevust (40 menetlust, neist 11 isiku avalduse alusel ning 29 omal algatusel) (vt ka joonis 5).



Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel olid järgmised:

- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (6);
- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (48);
- lahendanud institutsioon menetluse käigus (16);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (77) (vt ka joonis 6).



Joonis 6. Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel

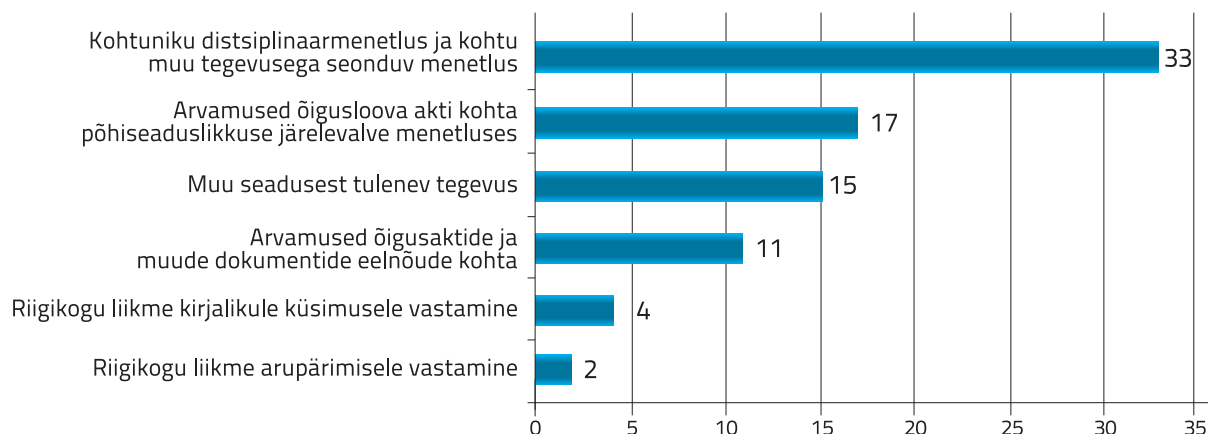
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler hea halduse ja õiguspärasuse rikkumise 37,6%-l juhtudest. 2010. aastal oli see näitaja 30,4%.

### 2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 82 ehk 4,7% asjamenetluste üldarvust ja 20,8% sisuliste menetluste üldarvust.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (17 menetlust);
- Riigikogu liikme arupärimisele vastamise menetlus (2 menetlust);
- Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise menetlus (4 menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus ja kohtu muu tegevusega seonduv menetlus (33 menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõude kohta (11 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (15 menetlust) (vt ka joonis 7).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Sarnaselt eelneva aastaga moodustavad suurima osa ehk 40,2% erimenetlustest aruandeaastal kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise ja kohtu muu tegevusega seonduvad menetlused (vastavalt 25 ja 8 menetlust).

## 2.4. Sisulise menetluse asjamenetlused

Õiguskantsler ei algata avalduse saamisel sisulist menetlust juhul, kui avalduse lahendamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse. Sellisel juhul selgitatakse avaldajale, milline institutsioon või asutus selle küsimusega tegeleb. Sisulist menetlust ei algatata ka siis, kui avaldus on ilmselgelt alusetu või kui avaldusest ei selgu, milles avaldaja õiguste või halduse hea tava rikkumine seisneb.

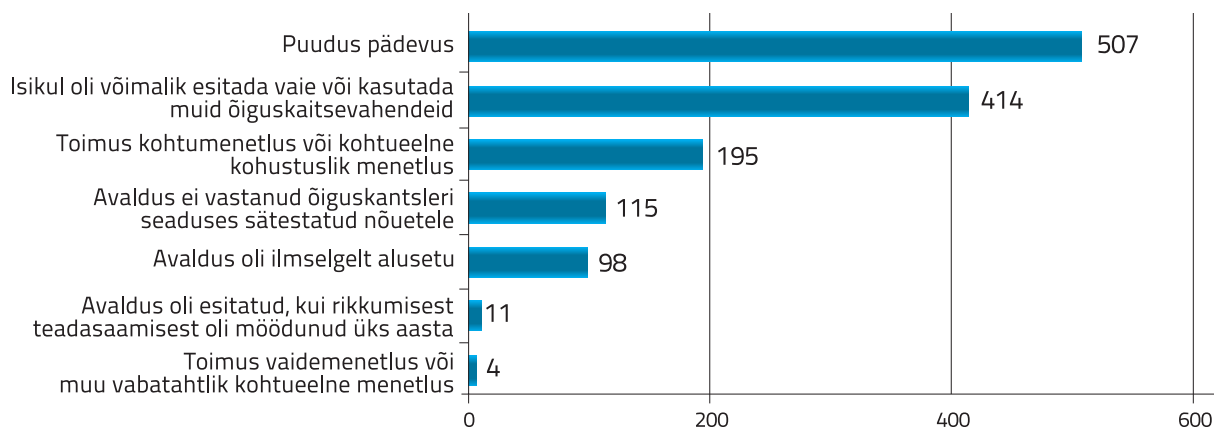
Õiguskantsleril puudub pädevus sekkuda ka siis, kui avaldusaluses asjas on jõustunud kohtuotsus, toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi nimetatud menetlusi dubleerida, kuna õiguskantsleri poole pöördumise võimalus ei ole õiguskaitsevahend. Pigem on tegemist petitsiooniorganiga, kellel puudub otsene võimalus kasutada sunnivahendit. Õiguskantsler lahendab isikute õiguste rikkumise asju, kui isikul ei ole võimalik kasutada teisi õiguskaitsevahendeid. Kui isikul on võimalik esitada vaie, kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus, siis on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsustusega, mille puhul arvestatakse iga konkreetse pöördumise asjaolusid.

Õiguskantsler võib jätta avalduse alusel menetluse algatamata ka siis, kui avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, mil isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest. Üheaastase tähtaja kohaldamine on õiguskantsleri otsustada ning sõltub juhtumi asjaoludest, näiteks sellest, kui raske oli rikkumine, milliseid tagajärgi see kaasa tõi, kas rikkumine mõjutas kolmandate isikute õigusi või kohustusi.

2011. aastal jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata 1344 asjas, mis moodustab 77,3% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

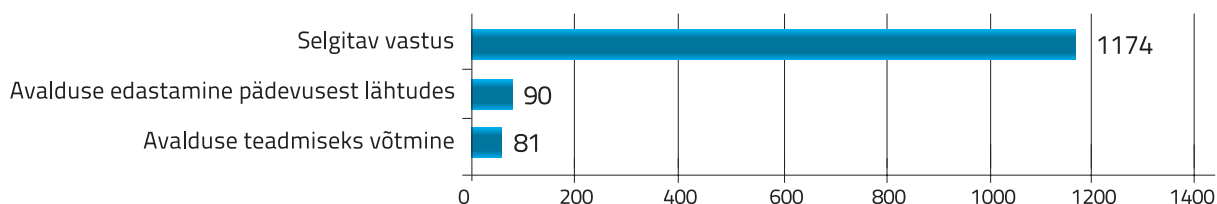
- puudus pädevus (507 menetlust);
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (414 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (195 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (115 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (98 menetlust);
- avaldus oli esitatud, kui rikkumisest teadasaamisest oli möödunud üks aasta (11 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (4 menetlust) (vt ka joonis 8).



Joonis 8. Avalduse menetlusse võtmata jätmise põhjused

Menetlemata avalduste puhul selgitati avaldajale õiguskantsleri pädevust, seadusi ja teisi õigusakte. Avalduste põhjal tehtud toimingud jagunesid järgmiselt:

- selgitav vastus (1174 menetlust);
- avalduse edastamine pädevusest lähtudes (90 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (81 menetlust) (vt ka joonis 9).

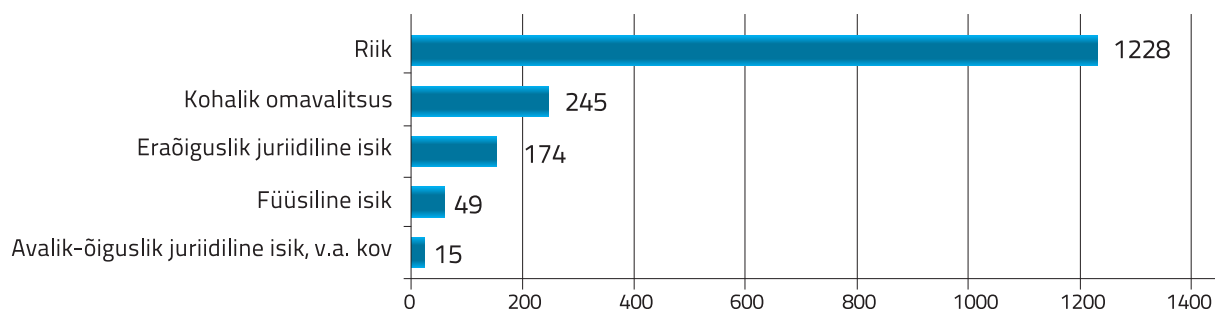


Joonis 9. Vastuste jaotus avalduse menetlusse võtmata jätmise korral

### 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi järgmiselt:

- riik (1228 menetlust);
- kohalik omavalitsus (245 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (174 menetlust);
- füüsiline isik (49 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (15 menetlust) (vt ka joonis 10).



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2011. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste kaupa on toodud tabelis 2 ja 3 ning joonistel 12 ja 13. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitsemisalasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati.<sup>117</sup>

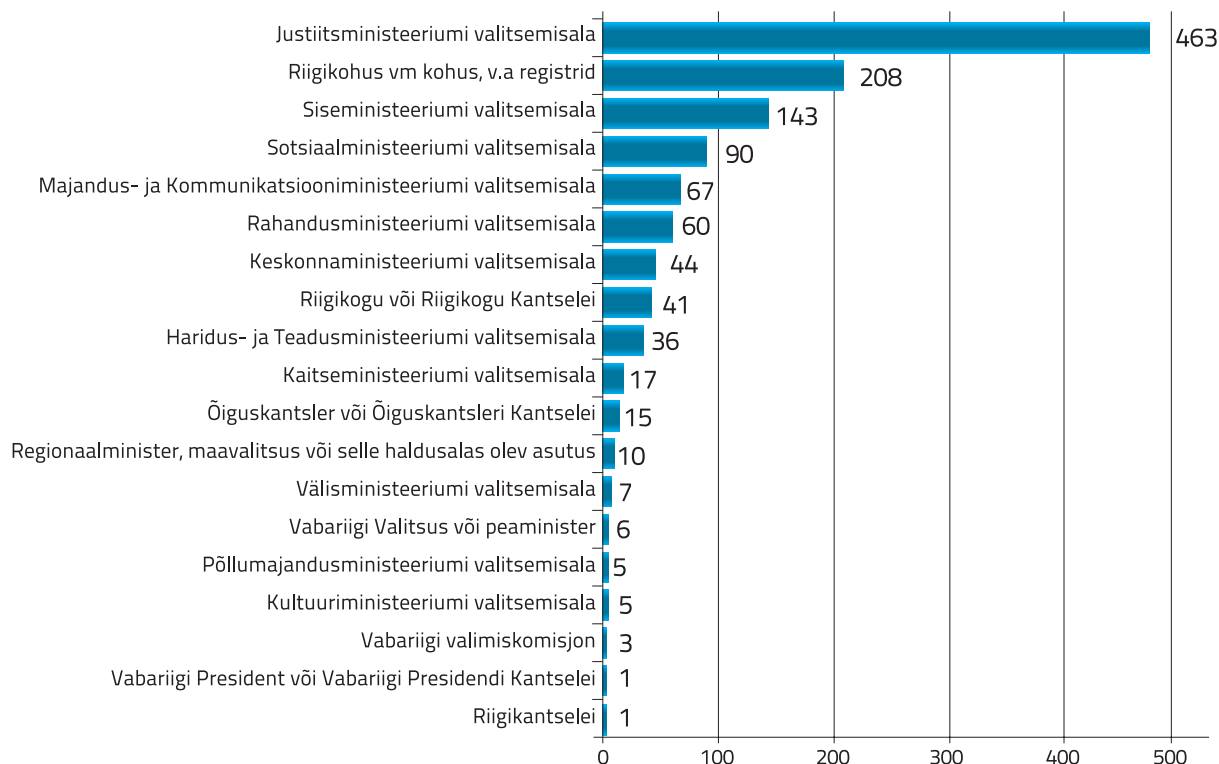
117 Tabelis 2 on kajastatud ainult need asutused, kelle tegevusega seoses õiguskantsler menetlusi läbi viis. Lisaks on oluline märkida, et tabelis on kajastatud üksnes 2011. aastal algatatud menetlused ja menetluste tulemid. Tabelis ei ole kajastatud neid õiguskantsleri seisukohti, mis on järelevalvealustele asutustele esitatud varasematel aastatel algatatud menetluste tulemusena. Õiguskantsleri seisukohad on nende väljasaatmise aja järgi olemas õiguskantsleri veebilehel <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad>.

Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja halduse hea tava rikkumine	Menet- lemata jätetud
Riigikogu või Riigikogu Kantslei	41	15	2	0	26
Riigikohus vm ko us, v.a registrid	208	35	0	3	173
Vabariigi President või Vabariigi Presidendi Kantslei	1	0	0	0	1
Vabariigi Valitsus või peaminister	6	1	0	0	5
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantslei	15	0	0	0	15
<b>Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>36</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>27</b>
Haridus- ja Teadusministeerium	23	5	2	2	18
Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus	9	3	0	0	6
Keeleinspeksioon	4	1	0	1	3
<b>Justiitsministeeriumi valitsemisala</b>	<b>463</b>	<b>98</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>365</b>
Justiitsministeerium	143	44	5	4	99
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	1	1	0	0	0
Advokatuur	5	2	0	0	3
Andmekaitse Inspeksioon	3	1	0	0	2
Haigekassa	2	0	0	0	2
Harku Vangla	8	1	0	0	7
Murru Vangla	2	0	0	0	2
Tallinna Vangla	61	12	0	3	49
Tartu Vangla	96	15	0	3	81
Viru Vangla	60	14	0	3	46
Kohtutäiturid	48	2	0	0	46
Notarid	4	2	0	0	2
Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda	1	1	0	0	0
Prokuratuur	29	3	0	0	26
<b>Kaitseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
Kaitseministeerium	7	3	0	0	4
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	10	8	0	3	2
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala</b>	<b>44</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>34</b>
Keskkonnaministeerium	41	10	0	1	31
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	1
Keskkonnaamet	1	0	0	0	1
Maa-amet	1	0	0	0	1
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Kultuuriministeerium	5	0	0	0	5
<b>Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi valitsemisala</b>	<b>67</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>46</b>
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	49	17	2	0	32



Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja halduse hea tava rikkumine	Menet- lemata jätud
Konkurentsiamet	2	0	0	0	2
Maanteeamet	8	2	0	2	6
Tarbijakaitseamet	5	1	0	0	4
Tehnilise Järelevalve Amet	1	0	0	0	1
Veeteede Amet	2	1	0	0	1
<b>Põllumajandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
Põllumajandusministeerium	2	0	0	0	2
Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA)	3	1	0	0	2
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>60</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>45</b>
Rahandusministeerium	40	11	0	0	29
Maksu- ja Tolliamet	18	4	0	1	14
Statistikaamet	2	0	0	0	2
<b>Regionaalminister, maavalitsus või selle haldusalas olev asutus</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
<b>Siseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>143</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>102</b>
Siseministeerium	39	15	4	0	24
Siseministeeriumi hallatav asutus	6	3	0	1	3
Kaitsepolitsei	5	1	0	0	4
Politsei- ja Piirivalveamet	90	22	0	9	68
Päästeamet	3	0	0	0	3
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala</b>	<b>90</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>71</b>
Sotsiaalministeerium	49	15	5	2	34
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	2	1	0	0	1
Sotsiaalkindlustusamet	25	3	0	1	22
Terviseamet	10	0	0	0	10
Tööinspeksioon	1	0	0	0	1
Töötukassa	3	0	0	0	3
Ravimiamet		0	0	0	0
<b>Välisministeeriumi valitsemisala</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
Välisministeerium	7	3	0	0	4
<b>Riigikantselei</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Rahvusarhiiv	1	0	0	0	1
<b>Vabariigi Valimiskomisjon</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>



Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Sarnaselt eelnevate aastatega on endiselt kõige rohkem menetlusi Justiitsministeeriumi valitsemisalas (vt joonis 11). Enamik neist on endiselt seotud kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega (vt ka tabel 5) ning algatatud kinnipeetavate avalduste põhjal. Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävatest menetlustest 79%-l juhtudest sisulist menetlust ei algatatud, 2010. aastal oli see näitaja 85%.

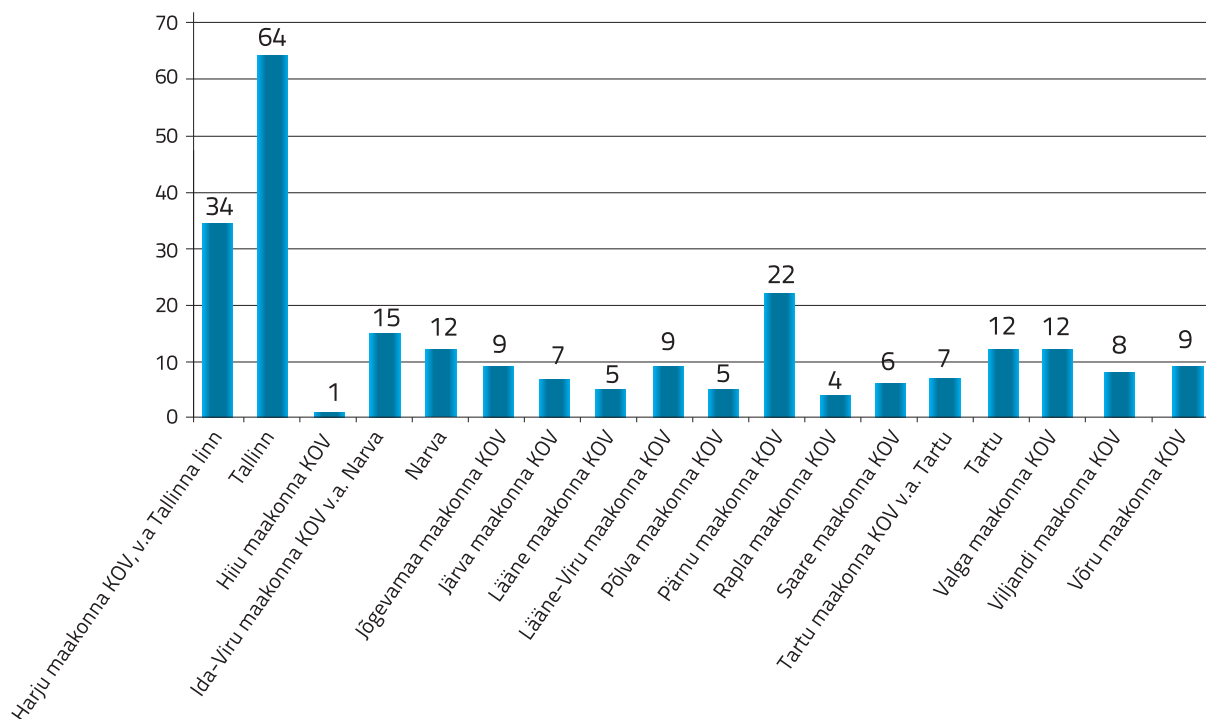
Nagu varemgi on suur kohtute tööd puudutavate menetluste arv. Võrreldes 2010. aastaga on peaaegu kahekordistunud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala menetluste arv. Ülejäänud asutuste puhul sarnaneb jaotus eelneva aastaga.

Kohalikest omavalitsustest oli sarnaselt 2010. aastaga enim menetlusi seoses Tallinna linna ja Harju maakonna kohalike omavalitsuste tegevusega. Kõige vähem algatati Hiiu maakonna kohalike omavalitsuste tegevust puudutavaid menetlusi (vt joonis 12).

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Asutus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Menetluse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja halduse hea tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinn	34	13	3	3	21
Tallinn	64	13	1	3	51
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	1	0	0	0	1
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus, v.a Narva linn	15	4	1	1	11
Narva	12	0	0	0	12
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	9	3	1	0	6

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja halduse hea tava rikkumine	Menetlemata jätetud
Järva maakonna kohalik omavalitsus	7	1	0	0	6
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	5	3	1	0	2
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	9	2	0	0	7
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	5	0	0	0	5
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	22	9	0	2	13
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	4	1	0	0	3
Saare maakonna kohalik omavalitsus	6	3	0	0	3
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu linn	7	1	0	1	6
Tartu	12	3	0	0	9
Valga maakonna kohalik omavalitsus	12	4	1	2	8
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	8	1	0	0	7
Võru maakonna kohalik omavalitsus	9	1	0	1	8



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Tabelis 4 on antud ülevaate normikontrolli- ja *ombudsman*'i menetluste väljunditest kohaliku omavalitsuse tasandil konkreetsete omavalitsuste kaupa.<sup>118</sup>

2011. aastal pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole seitsme märgukirjaga õigustloova akti vastuvõtmiseks. Kahel juhul lahendas kohalik omavalitsus vastuolu menetluse käigus.

Kohalike omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse kontrollimisel pöördus õiguskantsler kohaliku omavalitsuse poole kolme ettepanekuga, milles palus rikkumise kõrvaldada, ja tegi 9 soovitud õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimiseks. Viiel juhul lahendas avaldusaluse küsimuse kohalik omavalitsus menetluse käigus.

Tabel 4. Normikontrolli ja *ombudsman*'i menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil

Normikontrolli menetlused		
Märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks		
1.	Jõgeva Vallavolikogu	Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Jõgeva vallas“ § 5 lõigete 4 ja 5 vastuolu põhiseadusega
2.	Kohtla-Järve Linnavolikogu	Kohtla-Järve Linnavolikogu 27.10.2010. a määruse nr 45 „Kaugküttepiirkonna kehtestamine Kohtla-Järve linna Kukruse ja Sompa linnaosades“ § 9 vastuolu põhiseadusega
3.	Otepää Vallavolikogu	Otepää Vallavolikogu 24.03.2011. a määruse nr 1-6-7 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ vastuolu põhiseadusega
4.	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011. a määruse nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ vastuolu põhiseadusega
5.	Tallinna Linnavolikogu	Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005. a määruse nr 16 punktiga 1 kehtestatud „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja“ põhiseaduspärasus
6.	Rae Vallavolikogu	Rae valla põhimääruse § 37 vastuolu põhiseadusega
7.	Vormsi Vallavolikogu	Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 ja Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 19 „Vormsi vallas elavale üliõpilasele makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord“ § 3 lg 1 p 1 vastuolu põhiseadusega
Lahendanud institutsioon menetluse käigus		
1.	Tallinna Linnavolikogu	Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009. a määrus nr 46 „Paadimaks Tallinnas“ vastuolu põhiseadusega
2.	Vasalemma Vallavolikogu	Vasalemma Vallavolikogu 22.03.2005. a määrusega nr 8 kinnitatud Vasalemma põhimääruse § 29 lõike 2 vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega
<i>Ombudsman</i> 'i menetlused		
Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks		
1.	Kohtla-Järve Linnavalitsus	Kohtla-Järve Linnavalitsuse tegevus tugiisiku-teenuse osutamisel
2.	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus vaideotsuse menetlemisel
3.	Saue Vallavalitsus	Saue Vallavalitsuse tegevus elukohajärgse kooli määramisel
Soovitus õiguspärasuse ja halduse hea tava järgimiseks		
1.	Eesti kohalikud omavalitsused	Ringkiri asenduskodudes viibivate laste elatise küsimuses
2.	Kuusalu Vallavalitsus	Kuusalu Vallavalitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel
3.	Pärnu Linnavalitsus	Pärnu Linnavalitsuse tegevus Pärnu naisteplaaži ala kehtestamisel
4.	Pärnu Linnavalitsus	Pärnu Linnavalitsuse tegevus isikute pöördumiste menetlemisel

<sup>118</sup> Normikontrolli ja *ombudsman*'i menetluste väljundid kohaliku omavalitsuse tasandil sisaldavad kõiki 2011. aastal kohalikele omavalitsustele edastatud õiguskantsleri seisukohti, sh seisukohti, mis on antud varasematel aastatel algatatud asjamenetluste raames. Kõikide seisukohtadega on võimalik tutvuda õiguskantsleri veebilehel <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad>.

5.	Saue Vallavalitsus	Saue Vallavalitsuse tegevus elukohajärgse kooli määramisel
6.	Tahkuranna Vallavalitsus	Tahkuranna Vallavalitsuse tegevus isikute pöördumiste menetlemisel
7.	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus ühistranspordi ID-pileti tasumise süsteemi kehtestamisel ja isiku pöördumisele vastamisel
8.	Tallinna Linnavalitsus	Tallinna Linnavalitsuse tegevus kinnismälestiseks oleva hoone remontimisel
9.	Võru Vallavalitsus	Võru Vallavalitsuse tegevus ehitusjärelevalve teostamisel ja isiku pöördumisele vastamisel
Lahendanud institutsioon menetluse käigus		
1.	Harku Vallavalitus	Harku Vallavalituse tegevus lasteaiakoha võimaldamisel ja lastehoiukulude hüvitamisel
2.	Harku Vallavalitus	Harku Vallavalituse tegevus ettevõtte taotluse menetlemisel
3.	Karula Vallavalitsus	Karula Vallavalitsuse tegevus isikule sotsiaalelamispinna andmisel
4.	Luunja Vallavalitsus	Luunja Vallavalitsuse tegevus detailplaneeringu menetlemisel ja isiku pöördumisele vastamisel
5.	Otepää Vallavalitsus	Otepää Vallavalitsuse tegevus isiku pöördumisele vastamisel

#### 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2011. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse ning sotsiaalõigusega seonduvalt. Samas on kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda jäävate menetluste arv võrreldes eelneva aastaga vähenenud enim: 179 menetluse võrra.

Võrreldes 2010. aastaga on vähenenud ka kriminaal- ja väärteo kohtumenetlust, mittetulundusühingu ja sihtasutuse õigust, sotsiaalhoolekandeõigust ja kohtueelset kriminaalmenetlust puudutavate asjade arv.

Enim on kasvanud finantsõiguse, haridus- ja teadusõiguse, võlaõiguse ja keskkonnaõigusega seotud menetluste arv.

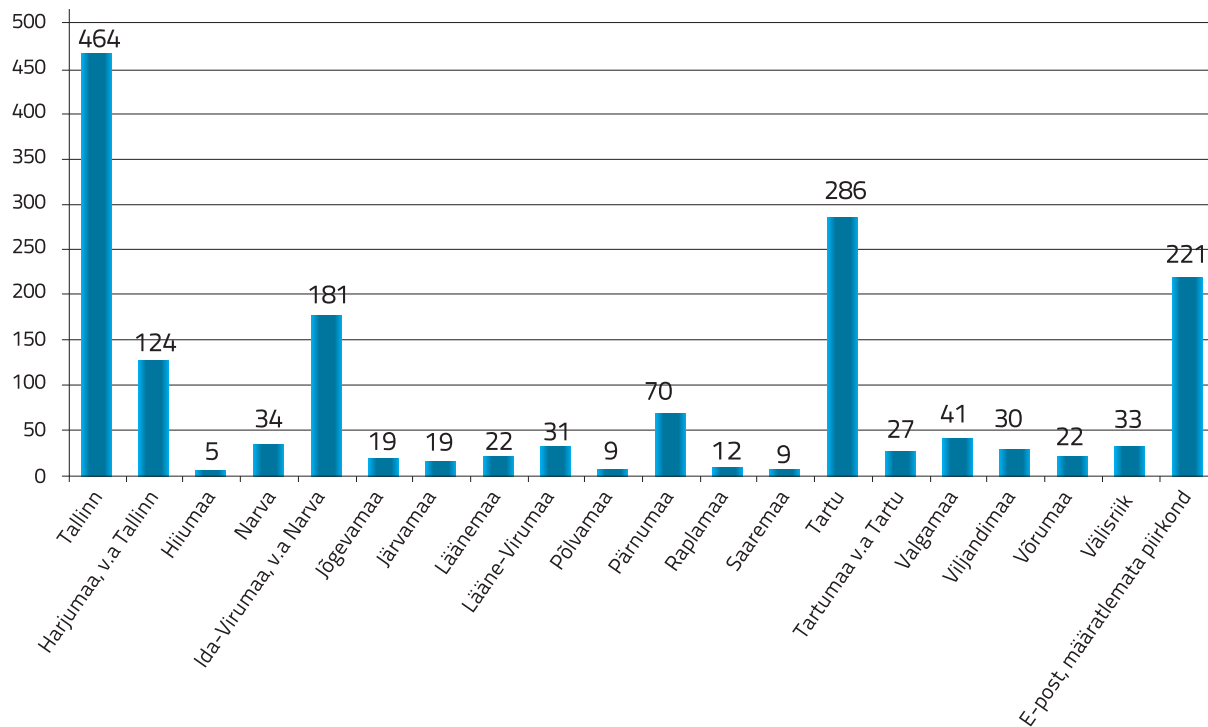
Tabel 5. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	295
Sotsiaalhoolekandeõigus	102
Võlaõigus	83
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	74
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms)	69
Täitemenetlusõigus	66
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	64
Haridus- ja teadusõigus	64
Tsiviilkohtumenetluse õigus	62
Kohtueelne kriminaalmenetlus	57
Sotsiaalkindlustusõigus	55
Muu avalik õigus	46
Perekonnaõigus	46
Terviseõigus	46
Keskkonnaõigus	44

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kohaliku omavalitsuse korralduse õigus	40
Energeetika-, ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniõigus	36
Kodakondsus-, migratsiooniõigus	34
Ehitus- ja planeerimisõigus	33
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	31
Halduskohtumenetluse õigus	30
Liikluskorraldusõigus	30
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	29
Politsei- ja korrakaitseõigus	28
Avalik teenistus	23
Omandireformiõigus	23
Väärteomenetlus	23
Riigi õigusabi	18
Valimis- ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	18
Riigikorraldusõigus	17
Mittetulundusühingu ja sihtasutuse õigus	15
Riigikaitseõigus	13
Omandiõigus (sh intellektuaalse omandi õigus)	12
Äriühingu, pankroti- ja krediidasutuste õigus	12
Muu eraõigus	11
Rahvusvaheline õigus	11
Majandushaldus-, kaubandushaldus- ja konkurentsioigus	10
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	10
Transpordi- ja teedeõigus	9
Keeleõigus	8
Pärimisõigus	7
Loomakaitse-, jahindus- ja kalandusõigus	6
Materiaalne karistusõigus	5
Tarbijakaitseõigus	5
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	3
Muinsuskaitseõigus	2
Notariõigus	2
Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse õigus	2

## 5. Asjamenetlused regioonide kaupa

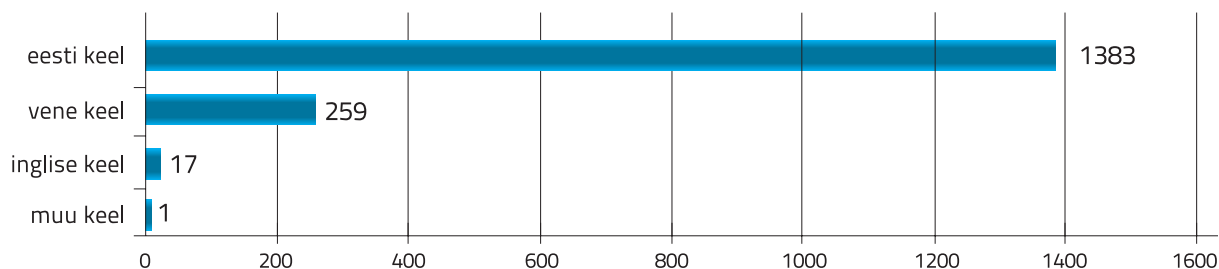
Endiselt on enim pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi suurimatest linnadest Tallinnast (464 menetlust) ja Tartust (286 menetlust) (vt joonis 13). Maakondadest on endiselt suurima menetluste arvuga Ida-Virumaa ja Harjumaa. Ida-Virumaalt esitatud avalduste põhjal algatati 181 menetlust, järgnes Harjumaa 124 menetlusega. Endiselt on kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (5 menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 33 asja.



Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

## 6. Asjamenetluste keel

Avaldused on valdavalt eesti keeles. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1383 asjamenetlust ehk 79,5% menetluste üldarvust (vt joonis 14). Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 259 ehk 14,9% menetluste üldarvust. Inglise keeles esitatud avalduste arv moodustab vaid 1% kõigist asjamenetlustest. Muus võõrkeeles (soome keeles) esitati üks avaldus.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

## 7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on pädevus korraldada kontrollkäike järelevalvealustesse asutustesse. Sellest tulenevalt on õiguskantsleril õigus teha kontrollkäike näiteks vanglasse, väeossa, arestimajja, väljasaatmiskeskusse, varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusse või registreerimiskeskusse, psühhiaatriaiglasse, erihooldekodusse, erivajadustega õpilaste kooli, üldhooldekodusse, lastekodusse ja noortekodusse.



Tavaliselt teavitab õiguskantsler kontrollkäigu toimumisest järelevalvealust asutust aegsasti ette ning palub asutusel enne kontrollkäigu toimumist esitada vajalikku teavet. Õiguskantsleril on õigus teha ka etteteatamata kontrollkäike, millest järelevalvemuks teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Väärkohtlemise riikliku ennetusasutusena on õiguskantsleril kohustus kontrollida lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele ka kõiki teisi asutusi, kus isikute vabadust võidakse piirata.

Kontrollkäigud jagunevad kolmeks selle põhjal, millist asutust kontrollitakse:

- kinniste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad tahtevastaselt ja kus viibivate isikute vabadust võidakse piirata;
- lahtiste asutuste kontrollimine – asutused, kus isikud viibivad vaba tahte alusel (koolid, lastekodud);
- ametiasutuste kontrollimine – valitsusasutused või kohaliku omavalitsuse asutused, kus kontrollitakse halduse hea tava järgimist.

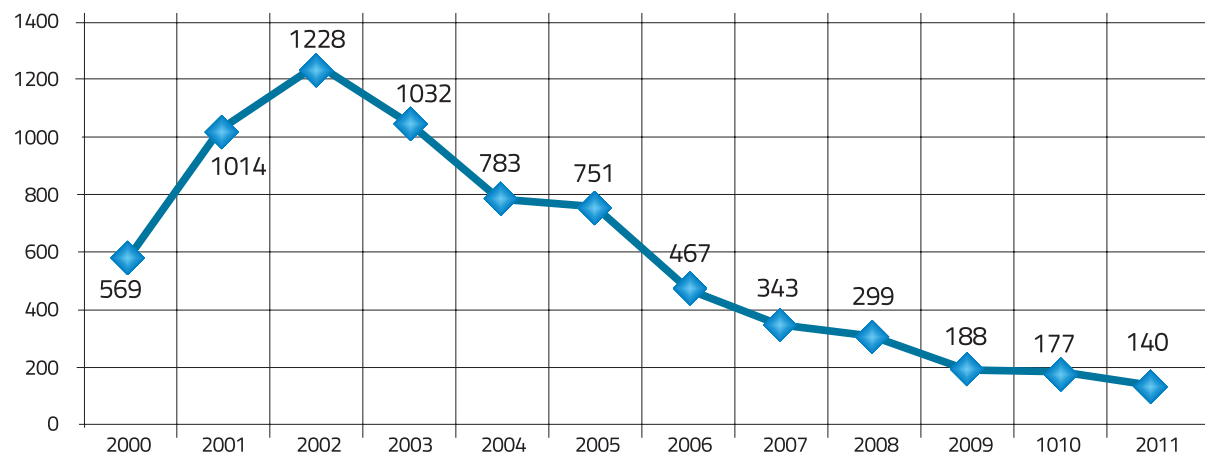
Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 53 kontrollkäiku, neist 33 kinnistesse asutustesse, 14 lahtistesse asutustesse ja 6 ametiasutustesse (vt tabel 6). Etteteatamata kontrollkäike oli 29, neist 23 kinniste asutuste ja 6 lahtiste asutuste kontrollimiseks. Kinnistesse asutustesse tehtud kontrollkäikude arv on alates 2009. aastast stabiilselt kasvanud. Aruandeaastal on võrreldes eelneva aastaga rohkem kui kahekordistunud ka lahtistesse asutustesse korraldatud kontrollkäikude arv.

Tabel 6. Õiguskantsleri kontrollkäigud

	2007	2008	2009	2010	2011
Kontrollkäigud kinnistesse asutustesse	18	19	25	27	33
Kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	5	10	17	6	14
Kontrollkäigud ametiasutustesse	5	4	7	9	6
Kontrollkäigud kokku	28	33	49	42	53
neist etteteatamata kontrollkäigud	6	8	4	13	29

## 8. Isikute vastuvõtt

2011. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõtul kokku 140 isikut ehk 37 isikut vähem kui 2010. aastal (vt joonis 15).



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 2000–2011

Nagu varasematel aastatel käis aruandeaastal kõige rohkem isikuid vastuvõttudel Tallinnast ja Harjumaaalt (vastavalt 99 ja 11 isikut).

Vastuvõttudel küsiti kõige enam nõu tsiviilkohtumenetlusega seotud küsimustes (14 isikut), järgnesid terviseõiguse, sotsiaalkindlustusõiguse (mõlemal juhul 13 isikut), haldusõiguse (10 isikut), keskkonnaõiguse, perekonnaõiguse, võlaõiguse ja kohtueelse kriminaalmenetlusega (kõikidel juhtudel 7 isikut) seotud küsimused.

Peamiselt vajasisid vastuvõtule tulnud isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

## 9. Kokkuvõte

Sarnaselt 2010. aastaga on õiguskantslerile esitatud avalduste hulk ka aruandeaastal vähenenud. 2011. aastal esitati õiguskantslerile 2122 avaldust, mida on võrreldes eelneva aastaga 13% vähem. Kokku algatas õiguskantsler 1739 asjamenetlust, mida on 1% vähem kui eelmisel aastal. Asjamenetluste jagunemises menetluse liigiti suuri muutusi toimunud ei ole. Võrreldes eelmise aastaga on veidi kahanenud sisuliste menetluste osakaal, sh peamiselt normikontrolli menetluste osakaal. Kasvanud on kontrollkäikude arv: 2011. aastal toimus 11 kontrollkäiku enam.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 27 korral (see moodustab 21% normikontrolli menetluste koguarvust), neist 7 juhul lahendas küsimuse institutsioon menetluse käigus. *Ombudsman*'i menetluste puhul tuvastas õiguskantsler halduse hea tava ja õiguspärasuse rikkumise kokku 70 juhul (see moodustab 37,6% *ombudsman*'i menetluste koguarvust), neist 16 juhul lahendas küsimuse institutsioon menetluse käigus. Võrreldes 2010. aastaga on selliste menetluste arv, mille käigus tuvastati vastuolu või rikkumine, pisut vähenenud normikontrolli menetluste puhul. *Ombudsman*'i menetluste puhul on rikkumiste tuvastamise protsent oluliselt kasvanud: 7% võrra. Institutsiooni poolt menetluse käigus lahendatud menetluste arv on normikontrolli menetluste puhul võrreldes eelneva aastaga jäänud samale tasemele, *ombudsman*'i menetluste puhul aga vähenenud.

Kõige rohkem asjamenetlusi algatati endiselt kinnipeetavate avalduste alusel Justiitsministeeriumi valitsemisalasse jäävate kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda puudutavate küsimuste lahendamiseks. Neist enamikul juhtudest (79%) sisulist järelevalvemenetlust ei algatatud. Võrreldes 2010. aastaga on peaaegu kahekordistunud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala menetluste arv.

Menetluste jaotumine õigusvaldkonniti on aastate jooksul olnud ühetaoline. Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus on endiselt need valdkonnad, millega seoses algatati valdav osa ehk 17% asjamenetluste koguarvust. Endiselt on palju sotsiaalhoolekandeõigusega seotud küsimusi. Enim on kasvanud finantsõiguse, haridus- ja teadusõiguse, võlaõiguse ja keskkonnaõigusega seotud menetluste arv, neist viimane kasvas hoogsalt ka 2010. aastal.

Piirkondade järgi on Tallinn ja Tartu avalduste alusel algatatud menetluste arv endiselt esikohal. Ka maakondlikul tasandil on pilt võrreldes eelneva aastaga sama. Maakondadest on asjamenetluste arvu poolest endiselt esimesel kohal Ida-Virumaa, kust laekunud avalduste alusel algatatud menetlustest kolmandik puudutavad Viru vangla tegevust.

Eestikeelsete avalduste alusel algatatud asjamenetluste osakaal on aasta-aastalt kasvanud ning see moodustab juba 80% asjamenetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetluste arv on sellest tulenevalt taas vähenenud, moodustades 15% asjamenetluste koguarvust.

Kontrollkäike tehti 2011. aastal oluliselt rohkem kui 2010. aastal. Aruandeaastal toimus 53 kontrollkäiku, neist 33 kinniste, 14 lahtiste asutuste ning 6 ametiasutuste kontrollimiseks.

2011. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõttudel 140 isikut. Vastuvõttudel küsiti enim nõu tsiviilkohtumenetluse, terviseõiguse ja sotsiaalkindlustusõigusega seonduvates küsimustes.

**7. OSA**  
**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS**

## I. ORGANISATSIOON

Õiguskantsleri Kantselei (edaspidi kantselei) on õiguskantslerit kui põhiseaduslikku institutsiooni teenindav asutus. Kantselei korraldab õiguskantslerile põhiseaduse ja seadustega pandud ülesannete täitmist. Kantselei nõustab ja abistab õiguskantslerit ametiülesannete täitmisel, korraldab õiguskantsleri asjaajamist, tehnilist teenindamist, arendustööd ning riigisisest ja -välist suhtlemist. Kantselei juht on õiguskantsler.

### 1. Struktuur

Kantselei struktuuri kuuluvad õiguskantsler, kaks õiguskantsleri asetäitjat-nõunikku, direktor, arendus- ja välissuhete juht, õiguskantsleri nõunik (ametikoht, mis ei kuulu ühegi osakonna koosseisu) ning neli osakonda, sh üldosakond ja neli põhitegevuse osakonda. Igat osakonda juhib osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik.

**Esimese osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad.

**Teise osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti Eesti Panga, Finantsinspeksiooni ja Riigikontrolli pädevusse kuuluvad küsimused.

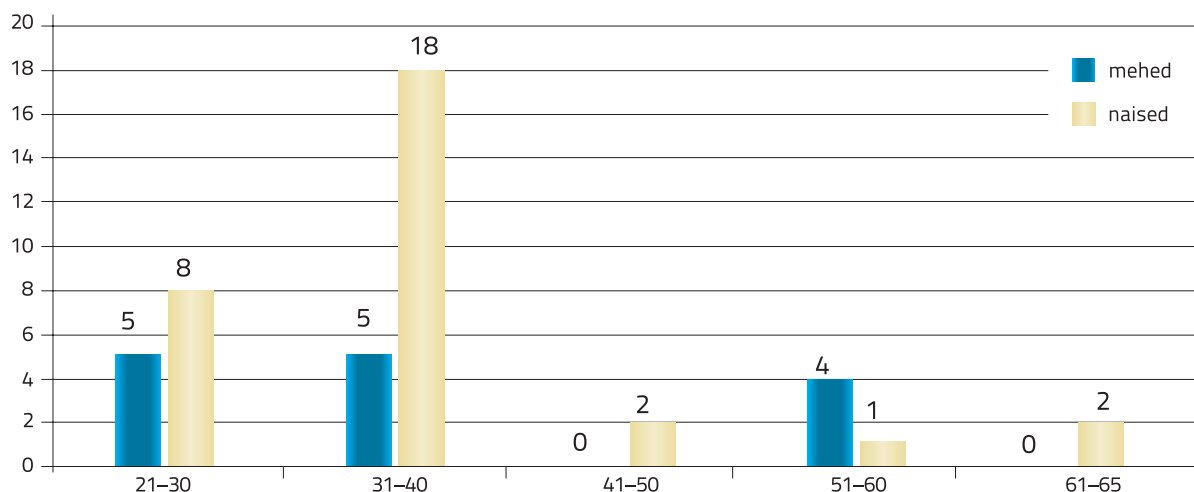
**Kolmanda osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse kuuluvad küsimused; distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku suhtes ja asjad, mis ei kuulu esimese või teise osakonna tegevusvaldkonda.

**Laste õiguste osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik lapse õiguste kaitse ja edendamisega seonduvad küsimused.

**Üldosakond** korraldab Õiguskantsleri Kantselei organisatsioonilist tööd, isikute vastuvõttu, koostab eelarve eelnõu, jälgib ja analüüsib eelarveraha sihipärast kasutamist, korraldab raamatupidamist ja majandusarvestust, korraldab asutuse suhtlemist teiste institutsioonide ja avalikkusega, korraldab personali- ja koolitustegevust ja asutuse asjaajamist ning tagab asutuse tööks vajalikud muud organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused.

### 2. Ametkonna koosseis soo, vanuse ja hariduse järgi

Kantselei struktuuris oli 31.12.2011. a seisuga kokku 48 ametikohta, millest 45 oli täidetud, neist 4 puhul oli teenistussuhe peatatud. Kantseleis töötas kokku 31 naist ja 14 meest, neist 38 on kõrgemad ametnikud ning 7 vanemametnikud. Põhifunktsiooni täitis kokku 35 ja tugifunktsiooni 10 ametnikku. Kantselei ametnike keskmine vanus oli 36,5 aastat (vt ka joonis 16). Noorim ametnik oli 26-aastane ning vanim 61-aastane.



Joonis 16. Kantselei ametnike jaotus vanuse järgi 31.12.2011. a seisuga

Kantselei töötajast oli 45 ametnikul kõrgharidus, neist magistrikraad (sh magistrikraadiga võrdsustatud bakalaureusekraad) 35 ametnikul ning doktorikraad kolmel ametnikul. 2011. aastal jätkas oma õpinguid tasemeõppes 9 ametnikku.

### 3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 7. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne eurodes 31.12.2011. a seisuga

Kulu liik	Eelarve	Täitmine
Tegevuskulud	1 977 510	1 741 035
Personalikulud	1 487 000	1 370 438
Töötasud	1 098 000	1 027 364
Erisoodustused	6 700	6 063
Tööjõukulu maksud	382 300	337 011
Majandamiskulud	490 510	370 597
Administreerimiskulud	120 810	62 834
Lähetuskulud	12 000	10 270
Koolituskulud	20 000	21 019
Kinnistute kulud	196 000	180 600
Sõidukite majandamiskulud	14 000	10 711
Infotehnoloogiakulud	116 000	79 630
Inventari majandamiskulud	6 700	4 276
Meditsiinikulud	4 300	1 071
Spordikulud	700	186
<b>Sihtotstarbelised eraldised</b>		
Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud	959	520
Sotsiaaltoetused	35 545	23 956
Toetused		683
Projektid, õppereisid		51 803
<b>Õppelaenu kustutamine</b>		
Õppelaenu põhiosa	5 841	5 841
Õppelaenu maksud	3 993	3 993
<b>Kõik kulud kokku</b>	<b>2 023 848</b>	<b>1 827 831</b>

## II. AVALIKUD SUHTED

### 1. Avalike suhete eesmärgid ja põhimõtted

Õiguskantsler lähtub avalike suhete valdkonnas selgepiirilistest põhimõtetest.<sup>119</sup>

Õiguskantsler kujundab teadlikult oma avalike suhete strateegiat ja taktikat ning paneb olulist rõhku õiguskantsleri institutsioonile kui kontrolliasutusele sobivale konservatiivsele avalike suhete laadile. Õiguskantsler võtab avalikkuse ees sõna eelkõige tema pädevusest tulenevatel põhjendatud puhkudel ning menetlusest tuleneva õiguslikult põhistatud seisukoha olemasolul. Õiguskantsleri sõnum on tasakaalukas ja objektiivne ning õiguslikult täpne, selge ja arusaadav.

Alates 2011. aastast on õiguskantsler ka lasteombudsman, kellel on lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesanded. Lasteombudsmanil on kohustus tutvustada laste õigusi kogu ühiskonnale, tõstatada diskussioone lastele ja noortele olulistel teemadel ning juhtida lastekaitse probleemidele tähelepanu. Kõik see nõuab paindlikku ja sihipärast avalike suhete korraldust, nagu näiteks teemakoolitusi, seminare, konkursse ja üritusi, koostööd teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühendustega ning arvamuse avaldamist meedias.

Suhtekorralduse hindamisel on üks näitaja ühiskonnaliikmete ja koostööpartnerite hinnang institutsioonile. Eesti Omanike Keskliidu korraldatud konkursi „Koduomaniku sõber ja kiusaja” raames anti rahvahääletuse tulemusena Indrek Tederile 2011. aasta tegevuse eest koduomaniku sõbra tiitel, mille kätteandmine toimus II koduomanike kongressil 15.01.2012. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 14.10.2011. aasta käskkirjaga avaldati tänu koostöö eest õiguskantsleri avalike suhete nõunikule Jaana Padrikule. Tänukiri anti kätte 09.11.2011 Politsei- ja Piirivalveameti aastapäevaaktusel.

## 2. Meediasuhted

### 2.1. Artiklid ja arvamused kirjutavas meedias

J. Padrik. Дом опеки: найдены нарушения. – Narvskaja Gazeta 13.01.2011.

Teder. Kõik lapsed Eestis on võrdsed. – Postimees, venekeelne 14.03.2011.

M. Amos. Ajakirjanduse kõmujanu versus ühiskondlik moraal. – Äripäev 14.04.2011.

I. Aljošin. Neli kuud saamatust ehk puudega lapse abistamine Kohtla-Järve moodi. – Severnoje Poberežje Ekstra 05.05.2011 ning Põhjarannik 12.05.2011.

A. Reinomägi. Suur on suur vaid väikese kõrval. – Eesti Päevaleht.ee 01.06.2011.

I. Teder. Ees ei seisa kerged ajad. – Pärnu Postimees 12.10.2011.

I. Teder. Riik vastutab ka avatud energiaturu eest. – Äripäev 24.11.2011.

A. Reinomägi. Õigusloome mõjutab igapäevase inimõigusi. – Postimees.ee 09.12.2011.

<sup>119</sup> Vt täpsemalt avalike suhete eesmärgid ja põhimõtteid õiguskantsleri 2010. a tegevuse ülevaate 6. osast [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2010\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010_aasta_tegevuse_ulevaade.pdf)



## 2.2. Intervjuud ja persoonilood kirjutavas meedias

Intervjuu õiguskantsleri vanemnõuniku Igor Aljošiniga „Idavirulased otsivad sageli õiguskantslerilt abi. – Põhjarannik / Severnoje Poberežje 17.02.2011.

Intervjuu õiguskantsler Indrek Tederiga. – BNS 27.02.2011.

Intervjuu õiguskantsler Indrek Tederiga „Juristid ei taha olla eeskäijad“. – Sirp 03.06.2011.

Aastaintervjuu õiguskantsleriga „Indrek Teder: keerulisel ajal peab Riigikogu julgema otsustada“. – Postimees 29.09.2011.

Intervjuu õiguskantsleri kui lasteombudsmaniga „Indrek Teder: küsigem laste arvamust!“. – Pere ja Kodu oktoober 2011.

Intervjuu Indrek Tederiga „Õiguskantsler: Eestis on liiga palju omavalitsusi“. – Maaleht 13.10.2011.

Intervjuu Indrek Tederiga „Teder: on viimane aeg haldusreformiks“. – Eesti Päevaleht 13.10.2011.

Persooniintervjuu õiguskantsleriga „Indrek Teder: mind on raske kõigutada“. – Postimees Arter 29.10.2011.

## 2.3. Teleesinemised

Telekanalitele andis Indrek Teder aasta jooksul 29 intervjuud mitmel teemal. Sealhulgas osales õiguskantsler ETV saates „Vabariigi kodanikud“, kus arutleti erakondade rahastamise kontrolli üle, andis saatele „Pealtnägija“ intervjuu teemal „Kodakondsusseadus ja selle soodne tõlgendamine kodakondsuse saamise vastavatel juhtumitel“, osales ETV saates „Foorum“ haldusreformi teemal ning kõneles ETV saates „Kahekõne“ õiguskantsleri tegevusest ja aastaülevaatest.

Andres Aru andis neli teleintervjuud uudistesaadetele lasteombudsmani tegevuse ja lapse õigustega seotud teemadel.

Igor Aljošin andis uudistesaadetele kaks teleintervjuud õiguskantsleri Ida-Virumaa avalduste ja menetluste teemal.

Alo Heinsalu Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena osales ETV saates „Vabariigi kodanikud“ valimissüsteemi teemal ning andis uudisteprogrammidele valimiste korralduse teemal intervjuusid.

## 2.4. Raadioesinemised

Raadios andis Indrek Teder aasta jooksul 21 intervjuud mitmel teemal. Sealhulgas esines Indrek Teder ERR Vikerraadio saates „Reporteritund“ õiguskantsleri aastaülevaate teemadel.

Indrek Teder, Andres Aru ja Andra Reinomägi esinesid kolmest saatest koosnevas Vikerraadio saatetsükklis „Laste lood“, kõneldes lasteombudsmani tööst, laste õigustest, lasteombudsmani korraldatud laste joonistusvõistlusest ja avatud uste päevast lastekaitsepäeval. Peale selle andis Andres Aru kuus intervjuud uudisteprogrammidele lasteombudsmani töö ja lapse õiguste teemadel.

Jaanus Konsa esines Raadio Kuku saates „Vanamehed kolmandalt“, arutledes teemal „Tahtlus ja ettevaatamatus kriminaalõiguses“.

Igor Aljošin andis ERR raadiouudistele intervjuu õiguskantslerile Ida-Virumaalt laekunud kaebuste ja menetluste teemal.

Alo Heinsalu Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehena esines valimissüsteemi ja elektroonilise hääletamise teemal Vikerraadio kahes „Reporteritunnis“, Raadio Kuku saates „Vanamehed kolmandalt“ ning andis raadiokanalite uudistesaadetele mitu intervjuud.

### 3. Artiklid valdkonna- ja erialaväljaannetes

A. Aru. Õiguskantsler teeb ettevalmistusi lasteombudsmani ülesannete täitmiseks. – Sotsiaaltöö nr 1/2011, lk 8.

I. Aljošin. Väärkohtlemise ennetamine hoolekandeesutustes (I osa). Sotsiaaltöö nr 3/2011.

A. Aru, A. Reinomägi, M. Pais. Samm-sammult lapsesõbralikuma ühiskonna poole. – Sotsiaaltöö nr 4/2011.

I. Aljošin. Väärkohtlemise ennetamine hoolekandeesutustes (II osa). – Sotsiaaltöö nr 5/2011.

A. Aru. Õiguskantsler laste õiguste eest. – Märka Last, kevad 2011.

J. Padrik. Õiguskantsler annab Riigikogule üle aasta tegevuse ülevaate. – Maksumaksja 2011 juuni/juuli (nr 6/7).

A. Aru. Kuidas teatada abi vajavast lapsest? – Märka Last, sügis 2011.

L. Mälksoo, M. Laaring. Euroopa Inimõiguste Kohtu (suurkoja) otsus asjas Kononov vs. Läti (kaebus nr 36376/04). – Juridica III 2011.

A. Heinsalu, A. Koitmäe, M. Pilving, P. Vinkel. Valimised Eestis 1992–2011. Statistikat ja selgitusi. Tallinn 2011.

M. Amos saatis Eesti õiguskantsleri tõlkeuudiseid ja -materjale *ombudsman*'ide virtuaalsele ajalehele Ombudsman Daily News, mida külastavad *ombudsman*'id nii Euroopa Liidust kui ka väljastpoolt Euroopat.

M. Amos avaldas regulaarselt tervishoiu ja meditsiiniõiguse teemal tõlkeuudiseid ja -artikleid rahvusvahelistest portaalidest ja väljaannetest ajalehes Meditsiiniuudised ning selle online-portaalis.

### 4. Üritused ja koostöö

#### 4.1. Lapse õigusi tutvustavad üritused

Õiguskantsler kui lasteombudsman korraldas mais 2011 laste joonistusvõistluse „Minul on õigus...“, kutsudes lapsi üles oma õigustest rohkem teada saama ning oma õiguste teemal joonistama. 1. juunil korraldas lasteombudsman avatud uste päeva lastekaitsepäeval, kus oli üleval näitus joonistusvõistlusele laekunud 1008 pildist, lasteombudsman andis kätte auhinnad, tutvustas oma tööd ja ajaloolist maja ning toimusid arutelud laste õigustest. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna ja Tartu filmifestivali tARTuFF koostöös toimus 12.08.2011

Tartus ümarlaud "Kuidas tunda lapse muret?". PÖFF-i noorte- ja lastefilmide festivali Just Film lapse õiguste eriprogrammi valis lasteombudsman filmid, mis suunasid tähelepanu laste ja noorte jaoks olulistele teemadele, toimusid arutelud koos publikuga erialaasjatundjate ja lasteombudsmani nõunike osavõtul. Lasteombudsman korraldas 19.10.2011 Õiguskantsleri Kantseleis laste õiguste alase tasuta koolituse, millest võimaldati osavõtt ka lasteombudsmani koostööpartneritele ning lastega töötavatele ja laste õigustest huvituvatele inimestele, koolituse viib läbi Antverpeni Ülikooli laste õiguste professor Wouter Vandenhoe. Täpsemalt neist ning mitmetest teistest lasteombudsmani üritustest käesoleva ülevaate osas "Õiguskantsler lasteombudsmanina".<sup>120</sup>

#### 4.2. Õiguskantsleri koolitusprojektid

2011. aastal viisid õiguskantsleri nõunikud läbi kaks suuremat koolitusprojekti väärkohtlemise ennetamisest hoolekandeesutuste töötajatele erinevates hooldekodudes ning vanglateenistuse ametnikele Tartu Vanglas.<sup>121</sup>

Õiguskantsleri nõunik Monika Mikiver viis läbi koolitused haldusmenetluse põhimõtetest Põhja Prefektuuri kesklinna korrakaitsepolitseile, päästekeskuste järelevalveametnikele, demineerimistöõde juhtidele.

Lastekaitse Liidu projekti raames koolitasid laste õiguste osakonna töötajad üliõpilasi lapse õiguste alal. Lapse õiguste koolitused viidi läbi ka ühe asenduskodu ja kolme lasteaia töötajatele.<sup>122</sup>

Alo Heinsalu VVK aseesimehena viis läbi valimisalased koolitused Raplamaal, Virumaal, Läänemaal, Saaremaal.

#### 4.3. Osalemine teiste institutsioonide tegevuses

Indrek Teder ja Saale Laos võtsid ülevaateaastal osa Eesti kohtute haldamise nõukoja tööst. Alo Heinsalu täitis Vabariigi Valimiskomisjoni aseesimehe ülesandeid.

Indrek Teder osales Eesti põhiseaduse juubeliaasta ürituste planeerimiseks ja korraldamiseks moodustatud töögrupi töös.

Andres Aru võttis osa Sotsiaalministeeriumi laste ja perede arengukava juhtgrupi tööst.

Andra Reinomägi osales Haridus- ja Teadusministeeriumi projekti „Õpingute katkestamisega seotud mõjude hindamine Eesti andmetel ja regulaarse hindamise mudeli ning andmevajaduse fikseerimine Eesti kohta“ juhtkomisjoni töös.

Ave Henberg osales õigusloome juhtide ümarlaua töös.

Saale Laos osales õigusteadlaste päevade korralduskomitees.

Andres Aru oli tegev Lastekaitse Liidu vanematekogus.

Andres Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja Märka Last toimetuskolleegiumi liige.

120 Vt pikemalt käesoleva 2011. aasta tegevuse ülevaate 4. osa 3. peatükk.

121 Vt pikemalt käesoleva 2011. aasta tegevuse ülevaate 3. osa I peatükk.

122 Vt pikemalt käesoleva 2011. aasta tegevuse ülevaate 4. osa 3 peatükk.

Kristiina Albi oli Õiguskantsleri Kantselei kontaktisik Eesti tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku juures.

Saale Laos kuulus Ühingu Korruptsioonivaba Eesti poolt korraldatava ning Transparency International'i poolt koordineeritava riiklike institutsioonide korruptsioonivastase võimekuse uuringu rahvusvahelise projekti nõuandvasse kogusse.

Mari Amos oli Euroopa Nõukogu inimõiguste kaitse organisatsioonide võrgustiku Eesti kontaktisik.

Mari Amos oli tegev Eesti esindajana piinamise, ebainimliku ja alandava kohtlemise vastaste riiklike ennetusmehhanismide ÜRO võrgustiku juures.

Mari Amos oli piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetamise rahvusvahelise alamkomitee (SPT) liige.

#### 4.4. Esinemised, ettekanded, erialaloengud

09.02. I. Teder, ettekanne õiguskantsleri institutsioonist ja õiguskantsleri tegevusest ELSA (European Law Students' Association) Estonia õigusüliõpilastele.

15.02. M. Mikiver, ettekanne haldusmenetluse põhimõtetest Päästeametis.

15.02. I. Aljošin, J. Padrik, ettekanne õiguskantsleri tegevusest valitsuse kommunikatsioonibüroo korraldatud teabepäeval ajakirjanikele Ida-virumaal Jõhvis ja Narvas.

21.–22.02. I.-I. Määrits, ülevaade õiguskantsleri OPCATI-alasest tegevusest SPT liikmetele Genfis.

10.03. I. Teder, ettekanne „All the Children“ Briti Nõukogu korraldatud konverentsil „Estonia's Road to Tolerance“ Tallinnas.

06.04. I. Teder, avasõnad seminaril „3rd Thematic Workshop on The Role of National Human Rights Structure in the Protection and Promotion of the Rights of Children in Care“ Õiguskantsleri Kantseleis.

06.–07.04. A. Aru, ettekanne seminaril „3rd Thematic Workshop on The Role of National Human Rights Structure in the Protection and Promotion of the Rights of Children in Care“ Õiguskantsleri Kantseleis.

08.04. I. Teder, tervituskõne Eesti Õpilasesinduse Liidu üldkoosolekul Tallinna 32. Keskkoolis.

13.–16.04. I. Teder, ettekanne relvajõudude *ombudsman*'ide rahvusvahelisel konverentsil Belgradis.

26.04. A. Aru, tutvustav ettekanne Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonnast maavalitsuste lastekaitsetöötajate infopäeval Sotsiaalministeeriumis.

28.04. I. Teder, loeng õiguskantsleri institutsioonist Tartu Ülikooli Riigiteaduste Instituudi korraldatud kursuse „Eesti avalik haldus“ raames.

11.05. I. Teder, ettekanne Sisekaitseakadeemia I kursuse korrektsiooni eriala üliõpilastele õiguskantsleri institutsioonist ja ülesannetest.

- 12.05. I. Teder, ettekanne „Kohtuvõim – kas ainult õigusemõistmine?“ kohtunike foorumil Tartus.
- 23.05. M. Mikiver, ettekanne haldusmenetluse põhimõtetest Põhja Prefektuuri kesklinna korrakaitsepolitseile.
- 23.–27.05. I. Aljošin, ettekanne seminaril „The role of National Human Rights Structures in promoting and protecting rights of persons with disabilities“ Kiievis.
- 27.05. I. Teder, avakõne Euroopa Rahvusvahelise Õiguse Ühingu IV foorumil Tallinnas.
- 03.06. S. Laos, ettekanne kohtunikele Euroopa Inimõiguste Kohtu jälitustoiminguid puudutavatest lahenditest Riigikohtu korraldatud jälitustoimingute ümarlual.
- 15.–16.06. M. Amos, ettekanne „Introduction on team debriefing / cross checking during the visit“ Euroopa Nõukogu viienda NMP projekti seminaril „Teabe kogumine ja kontrollimine NPM visiidi kestel“ Õiguskantsleri Kantseleis.
- 17.06. I. Teder, tervituskõne Tartu Ülikooli õigusteaduse ja majandusteaduse magistrantide lõpuaktusel.
- 10.–11.08. M. Sults, ettekanne õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse tegevusest konverentsil „2nd Regional Conference within the Russian Public Monitoring Commissions (PMC) Pre-project“ Barnaulis.
- 25.–26.08. M. Mikiver, ettekanne õiguse ja infotehnoloogia kokkupuutepunktidest tekkinud õiguskantsleri menetlustest riigiasutuste juristidele ja IT-hangetega tegelevatele isikutele seminaril „IKT õigus täna ja homme – kust king pigistab?“
- 29.08. I. Teder, ettekanne ELSA Estonia ning ELSA Ljubljana tudengitele õiguskantsleri institutsioonist ning menetlusteemadest, sh tervishoiu valdkonnas.
- 05.–07.09. K. Žurakovskaja-Aru, ettekanne õiguskantsleri kui väärkohtlemise ennetusasutuse tegevusest konverentsil „3rd Regional Conference within the Russian PMC Pre-project“ Moskvast.
- 08.09. A. Aru, ettekanne seminaril „Ainult õnnelikust lapsest saab väärtust loov täiskasvanu“.
- 09.09. I. Teder, ettekanne „Raha ja põhiõigused“ Eesti-Saksa sümposiumil „Põhiõigused riigi ja Euroopa tasandil – harmooniline või pingestatud suhe?“ Tartus.
- 23.09. A. Aru, ettekanne „Õigusrikkumisi toime pannud laste ja noorte õigused alaealiste komisjonides ja mõjutusvahendite kohaldamise protsessis“ alaealiste õigusrikkumiste ennetamise ja vähendamise koordinatsioonikogu koosolekul.
- 28.09. A. Heinsalu, ettekanne „Electoral System in Estonia“ ICEGOV konverentsil.
- 28.09. A. Aru, ettekanne Lapse Huvikaitse Koja korraldatud konverentsil „Laste ja perede huvikaitse – keda huvitab?“
- 29.09. A. Reinomägi, ettekanne „Lasteombudsmani koostöösuna laste õiguste edendamiseks“ Sotsiaalministeeriumi seminaril „Koostöös tulemusteni“.
- 20.–23.10. I. Teder, ettekanne „Reviewing the legality of political decision-making“ Euroopa *ombudsman*ide 8. seminaril Kopenhaagenis.

- 28.10. I. Teder, kõne „Piir poliitika ja õigluse vahel“ noortefoorumil „Hea kodanik“ Tallinnas.
- 01.11. I. Teder, loeng teemal „Kaitseväelane ja kodanik“ Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuses Tartus.
- 09.11. I. Teder, loeng õiguskantsleri institutsioonist loengukursuse „Eesti riik ja avalik haldus“ raames TTÜ avaliku halduse üliõpilastele.
- 15.11. M. Mikiver, ettekanne teemal „Riigikohtu praktika ja tuleohutusjärelvalve“ tuleohutusjärelvalve aastakonverentsil Pärnus.
- 16.11. M. Mikiver, ettekanne haldusmenetluse põhimõtetest Lääne-Eesti Pommigrupi demineerimistöõde juhtidele.
- 17.11. I. Teder, sõnavõtt diskussioonis Lastekaitse Liidu konverentsil „Kuidas elad, Eestimaa laps?“.
- 23.11. I. Teder, ettekanne „Riigi vastutus avatud energiaturu ees“ avatud energiaturule pühendatud konverentsil „Energia 2011, 2013, 2020 – väljakutsed ja võimalused“.
- 25.11. I. Teder, esinemine kodanikupäeva raames laste õiguste ja kohustuste teemal 7.–9. klassi õpilastele Tallinna 21. Koolis.
- 25.11. I. Teder, tervitussõnavõtt Kohtunike Ühingu aastakoosolekul.
- 28.11. I. Teder, kodanikupäeva loeng Tallinna Majanduskoolis.
- 29.11. I. Teder, osalemine arutelus aktuaalsetel teemadel Tallinna Direktorite klubis.
- 05.12. I. Teder, avakõne „Kultuur ja põhiõigused“ Eesti Puuetega Inimeste Koja konverentsil „Kultuur ühendab?!“.
- 08.–9.12. A. Aru, ettekanne „Moving towards total abolition of corporal punishment in Estonia (Legal framework and attitudes)“ Põhjamaade kehalise karistamise alasel seminaril „A Chance to Grow Up in a Favourable Atmosphere – say NO to Violence“ Espoos.
- 19.12. A. Aru, ettekanne „Lasteombudsmani peamised ülesanded ja roll, sh laste õiguste tagamine alaealiste komisjonides“ alaealiste komisjonide infopäeval Tallinnas.

### III. RAHVUSVAHELISED SUHTED

#### 1. Välisvisiidid

- 24.–26.01. Raivo Sults osales ümarlaul „Round-Table on detention issues in the European Union preparing a Green Paper“ Brüsselis.
- 28.–29.01. Indrek Teder osales Euroopa Inimõiguste Kohtu korraldatud seminaril „What are the limits to the evolutive interpretation of the Convention“ ja „Solemn hearing of the Court“ Strasbourgis.
- 21.–22.02. Indrek-Ivar Määrits kohtus Genfis ÜRO piinamisvastase alakomitee (SPT) liikmetega, et anda ülevaade õiguskantsleri tegevusest väärkohtlemise ennetusametina.
- 14.–15.03. Jaanus Konsa osales seminaril „Security and dignity in places of deprivation of liberty“ Pariisis.
- 20.–22.03. Kristiina Albi osales seminaril „Launch of the Handbook on European Non-Discrimination Law“ Strasbourgis.
- 13.–16.04. Indrek Teder ja Raivo Sults osalesid rahvusvahelisel relvajõudude *ombudsman*'ide kolmandal konverentsil Belgradis.
- 23.–27.05. Igor Aljošin esines ettekandega seminaril „The role of National Human Rights Structures in promoting and protecting rights of persons with disabilities“ Kiievis.
- 05.–07.06. Evelin Lopman osales Euroopa keskkonnaõiguse aastakonverentsil Trieris.
- 13.–16.06. Andres Aru, Margit Sarv, Andra Reinomägi ja Maria Tammesalu olid õppereisil Prantsusmaal, et tutvuda Prantsusmaa kogemusega laste õiguste kaitsel ja edendamisel. Õppereis toimus prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine“ alammeetme „Stažeerimisprogramm“ raames.
- 27.–30.07. Igor Aljošin osales konverentsil „Ways of overcoming the difficulties of public control in Russian Federation“ Permisis.
- 09.–13.08. Maria Sults osales ettekandega õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevusest konverentsil „2nd Regional Conference within the Russian PMC Pre-project“ Barnaulis.
- 05.–07.09. Ksenia Žurakovskaja-Aru osales ettekandega õiguskantsleri kui riigi ennetusametuse tegevusest konverentsil „3rd Regional Conference within the Russian PMC Pre-project“ Moskvast.
- 13.–17.09. Andres Aru osales 15. Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku (ENOC) aastakonverentsil „The respect of the rights of children and young people in institutional care“ Varssavis.
- 18.–24.09. Ave Henberg, Evelin Lopman ja Martina Proosa olid õppereisil Taanis, et tutvuda Taani kogemustega tuuleparkide planeerimisel ja rajamisel. Õppereis toimus prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine“ alammeetme „Stažeerimisprogramm“ raames.



- 20.–23.09. Kertti Pilvik ja Mari Amos osalesid ümarlual „Possibilities for enhanced cooperation in the context of the Interlaken Action Plan to support the European Convention on Human Rights system“ Madridis.
- 25.–27.09. Ksenia Žurakovskaja-Aru ja Vitali Špilov osalesid seminaril „The Anti-discrimination Directives 2000/43 & 2000/78 in practice“ Trieris.
- 27.–30.09. Kristiina Albi osales seminaril „The role of National Human Rights Structures in protecting against all forms of discrimination“ Sarajevos.
- 10.–13.10. Saale Laos, Monika Mikiver ja Jaanus Konsa olid õppereisil Prantsusmaal, et tutvuda Prantsusmaa *ombudsman*'i kogemusega järelevalves politsei tegevuse üle ning Rahvusliku Politsei tööga. Õppereis toimus prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine“ alammeetme „Stažeerimisprogramm“ raames.
- 17.–19.10. Jaanus Konsa osales ettekandega Euroopa väärkohtlemise ennetusasutuste (NPM) projekti seminaril „Roundtable discussions on operating models of NPMs and on the establishment of the Ukrainian NPM“ Kiievis.
- 20.–23.10. Indrek Teder ja Kertti Pilvik osalesid 8. Euroopa *ombudsman*'ide seminaril „Law, politics, and ombudsmen in the Lisbon era“ Kopenhaagenis. Indrek Teder esines seminaril ettekandega „Ombudsmen between politics and law“.
- 09.–12.11. Igor Aljošin osales Väärkohtlemise Ennetamise Assotsiatsiooni (ATP) ülemaailmsel foorumil „Preventing Torture, Upholding Dignity: from Pledges to Actions“ Genfis.
- 03.–05.12. Alo Heinsalu oli Venemaa Föderatsiooni Riigiduumas valimiste vaatlejana Moskvas.
- 05.–09.12. Mari Amos osales 3. Euroopa väärkohtlemise ennetusasutuste (NPM) juhtide ja kontaktisikute aastakoosolekul ning 5. inimõiguste organisatsioonide (NHRS) kontaktisikute aastakoosolekul Ljubljanas.
- 05.–07.12. Kertti Pilvik osales 3. Euroopa väärkohtlemise ennetusasutuste (NPM) juhtide ja kontaktisikute aastakoosolekul Ljubljanas.
- 08.–09.12. Andres Aru osales ettekandega seminaril „A Chance to Grow Up in a Favourable Atmosphere – say NO to Violence“ Espoos.

## 2. Õiguskantsleri väliskülalised

- 11.01. OSCE Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (ODIHR) delegatsioon.
- 17.–18.01. Läti *ombudsman* Romāns Apsītis ja Leedu *ombudsman* Romas Valentukevičius.
- 26.01. Läti parlamendi spiiker Solvita Āboltiņa.
- 28.02. OSCE delegatsioon.
- 10.–11.03. Hollandi *ombudsman*'i büroo delegatsioon.
- 06.05. EL põhiõiguste agentuuri (FRA) direktor Morten Kjaerum.

- 13.05. OSCE Vähemusrahvuste Ülemvoliniku (HCNM) nõunikud Jennifer Croft ja Vincent de Graaf.
- 18.05. Ukraina poliitikute ja lapse õiguste spetsialistide delegatsioon.
- 01.–02.06. Läti *ombudsman* Juris Jansons ja Leedu *ombudsman* Romas Valentukevičius ning nende nõunikud.
- 07.06. OSCE Vähemusrahvuste Ülemvolinik (HCNM) Knut Vollebaek.
- 25.08. Taani Parlamendi *ombudsman* Hans Gammeltoft-Hansen ning tema nõunikud Jens Olsen ja Christian Ougaard.
- 26.08. Soome Juristide Liidu delegatsioon.
- 05.09. Saksamaa, Itaalia, Rumeenia ja Poola kohtunike delegatsioon.
- 15.–16.09. Sloveenia *ombudsman*'i büroo delegatsioon.
- 02.–04.11. Horvaatia *ombudsman*'i büroo delegatsioon.
- 10.11. Kosovo põhiseaduskohtu kohtunike delegatsioon.
- 22.11. OSCE Demokraatlike Institutsioonide ja Inimõiguste Büroo (ODIHR) delegatsioon.

### 3. Õiguskantsleri korraldatud rahvusvahelised üritused<sup>123</sup>

#### 3.1. Baltimaade *ombudsman*'ide koostöökohtumine

Õiguskantsler Indrek Tederi eestvõttel toimus 01.–02.06.2011 Õiguskantsleri Kantseleis Läti *ombudsman*'i, Leedu parlamendi pea-*ombudsman*'i ja Eesti õiguskantsleri koostöökohtumine. Arutleti teemal “*Ombudsman* ja järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste üle”.

Baltimaade *ombudsman*'ide kolmepoolsed koostöökohtumised on juba pikaaegne traditsioon. Kohtumised on toimunud igal aastal kordamööda Eestis, Lätis või Leedus (v.a majandusraskest aastatel 2009 ja 2010). Igal kohtumisel on olnud aktuaalne teema, mida seminari vormis arutatakse.

Seekordsel koostööseminaril olid koos kolleegidega kohal Leedu parlamendi pea-*ombudsman* Romas Valentukevičius ja hiljuti ametisse asunud Läti *ombudsman* Juris Jansons.

Seminaril andsid *ombudsman*'ide nõunikud ülevaate nende *ombudsman*'i institutsiooni pädevusest kohaliku omavalitsuse üksuste järelevalvel ja huvitavamatest kaasustest.

Eesti õiguskantsleri vanemnõunik Liina Lust kõneles kohalike omavalitsuste üle tehtava järelevalve eripäradest. Arutlusringis, mida juhtis Eesti õiguskantsleri vanemnõunik Kaarel Eller, käsitleti võimalusi koostöö parandamiseks kohalike omavalitsuste ja nende liitudega ning üksteise parimaid tööpraktikaid. Otsiti lahendusi järelevalves tekkinud probleemidele. Arutati ka küsimust, millist rolli mängib kohaliku omavalitsuse autonoomia põhiõiguste ja -vabaduste järgimise kontrollimisel valdades ja linnades.

Koostöökohtumise raames kohtusid omavahel ka Balti riikide lasteombudsmani institutsioonide nõunikud ning lepiti kokku korraldada Balti riikide lasteombudsmanide kohtumine Eestis 2012. aastal.

123 Vt lisaks ka õiguskantsleri 2011. a tegevuse ülevaate 4. osa 5. peatükk.

**SEADUSLÜHENDITE REGISTER**

AvTS	avaliku teabe seadus
HMS	haldusmenetluse seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KrMS	kriminaalmenetluse seadustik
KS	kohtute seadus
KVS	korruptsioonivastane seadus
LKS	looduskaitse seadus
MGS	maagaasiseadus
MSVS	märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	perekonnaseadus
PPVS	politsei ja piirivalve seadus
PS	põhiseadus
PSJKS	põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RKKTS	Riigikogu kodu- ja töökorra seadus
SHS	sotsiaalhoolekande seadus
SMS	sotsiaalmaksuseadus
SoVS	soolise võrdõiguslikkuse seadus
TsMS	tsiviilkohtumenetluse seadustik
VangS	vangistus seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS	õiguskantsleri seadus
ÜVVKS	ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus

## KONTAKTANDMED

Õiguskantsleri Kantselei  
 Kohtu 8  
 15193 TALLINN  
 Telefon: 693 8400 õiguskantsler  
 693 8404 info, isikute vastuvõtt  
 Faks: 693 8401  
 E-post: [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)

### Indrek Teder

Õiguskantsler [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) 693 8400

### Helen Paliale

Õiguskantsleri abi [helen.paliale@oiguskantsler.ee](mailto:helen.paliale@oiguskantsler.ee) 693 8400

### Alo Heinsalu

Direktor [alo.heinsalu@oiguskantsler.ee](mailto:alo.heinsalu@oiguskantsler.ee) 693 8404

### Kertti Pilvik

Arendus- ja välissuhete juht [kertti.pilvik@oiguskantsler.ee](mailto:kertti.pilvik@oiguskantsler.ee) 693 8434

### Lauri Mälksoo

Õiguskantsleri nõunik [lauri.malksoo@ut.ee](mailto:lauri.malksoo@ut.ee)

### Berit Aaviksoo

Õiguskantsleri nõunik [berit.aaviksoo@ut.ee](mailto:berit.aaviksoo@ut.ee)

### Nele Parrest

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik teenistussuhe peatatud

## I OSAKOND

### Kärt Muller

Osakonnajuhataja [kart.muller@oiguskantsler.ee](mailto:kart.muller@oiguskantsler.ee) 693 8418

### Igor Aljošin

Õiguskantsleri vanemnõunik teenistusest lahkunud

### Mari Amos

Õiguskantsleri nõunik teenistusest lahkunud

### Aigi Kivioja

Õiguskantsleri nõunik [aigi.kivioja@oiguskantsler.ee](mailto:aigi.kivioja@oiguskantsler.ee) 693 8428

### Vitali Šipilov

Õiguskantsleri nõunik kt [vitali.sipilov@oiguskantsler.ee](mailto:vitali.sipilov@oiguskantsler.ee) 693 8405

## II OSAKOND

### Ave Henberg

Osakonnajuhataja [ave.henberg@oiguskantsler.ee](mailto:ave.henberg@oiguskantsler.ee) 693 8435

### Kaarel Eller

Õiguskantsleri vanemnõunik [kaarel.eller@oiguskantsler.ee](mailto:kaarel.eller@oiguskantsler.ee) 693 8426

### Evelin Lopman

Õiguskantsleri nõunik [evelin.lopman@oiguskantsler.ee](mailto:evelin.lopman@oiguskantsler.ee) 693 8431

<b>Merike Saarmann</b> Õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:merike.saarmann@oiguskantsler.ee">merike.saarmann@oiguskantsler.ee</a>	693 8414
<b>Olga Lavrova</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:olga.lavrova@oiguskantsler.ee">olga.lavrova@oiguskantsler.ee</a>	693 8410
<b>Martina Proosa</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:martina.proosa@oiguskantsler.ee">martina.proosa@oiguskantsler.ee</a>	693 8408
<b>Hent Kalmo</b> Õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:hent.kalmo@oiguskantsler.ee">hent.kalmo@oiguskantsler.ee</a>	
<b>Kristi Lahesoo</b> Õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	

### III OSAKOND

<b>Saale Laos</b> Osakonnajuhataja	<a href="mailto:saale.laos@oiguskantsler.ee">saale.laos@oiguskantsler.ee</a>	693 8447
<b>Indrek-Ivar Määrits</b> Õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee">indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee</a>	693 8406
<b>Helen Kranich</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:helen.kranich@oiguskantsler.ee">helen.kranich@oiguskantsler.ee</a>	693 8446
<b>Monika Mikiver</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:monika.mikiver@oiguskantsler.ee">monika.mikiver@oiguskantsler.ee</a>	693 8412
<b>Liina Lust</b> Õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:liina.lust@oiguskantsler.ee">liina.lust@oiguskantsler.ee</a>	693 8429
<b>Jaanus Konsa</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:jaanus.konsa@oiguskantsler.ee">jaanus.konsa@oiguskantsler.ee</a>	693 8445
<b>Raivo Sults</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:raivo.sults@oiguskantsler.ee">raivo.sults@oiguskantsler.ee</a>	693 8415
<b>Ksenia Žurakovskaja-Aru</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:ksenia.zurakovskaja-arua@oiguskantsler.ee">ksenia.zurakovskaja-arua@oiguskantsler.ee</a>	693 8430
<b>Kristiina Albi</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristiina.albi@oiguskantsler.ee">kristiina.albi@oiguskantsler.ee</a>	693 8442
<b>Gea Gustavson</b> Õiguskantsleri nõunik	teenistusest lahkunud	
<b>Mait Laaring</b> Õiguskantsleri nõunik	teenistussuhe peatatud	

### LASTE ÕIGUSTE OSAKOND

<b>Andres Aru</b> Osakonnajuhataja	<a href="mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee">andres.aru@oiguskantsler.ee</a>	693 8433
<b>Margit Sarv</b> Õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:margit.sarv@oiguskantsler.ee">margit.sarv@oiguskantsler.ee</a>	693 8424
<b>Andra Reinomägi</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:andra.reinomagi@oiguskantsler.ee">andra.reinomagi@oiguskantsler.ee</a>	693 8425
<b>Maria Tammesalu</b> Õiguskantsleri nõunik kt	<a href="mailto:maria.tammesalu@oiguskantsler.ee">maria.tammesalu@oiguskantsler.ee</a>	693 8409

## ÜLDOSAKOND

<b>Eve Marima</b> Finantsnõunik-pearaamatupidaja	<a href="mailto:eve.marima@oiguskantsler.ee">eve.marima@oiguskantsler.ee</a>	693 8421
<b>Jaana Padrik</b> Avalike suhete nõunik	<a href="mailto:jaana.padrik@oiguskantsler.ee">jaana.padrik@oiguskantsler.ee</a>	693 8423
<b>Nele-Marit Oras</b> Personali- ja arendusnõunik	<a href="mailto:nele-marit.oras@oiguskantsler.ee">nele-marit.oras@oiguskantsler.ee</a>	693 8437
<b>Kristel Kaasik</b> Asjaajamise referent	<a href="mailto:kristel.kaasik@oiguskantsler.ee">kristel.kaasik@oiguskantsler.ee</a>	693 8444
<b>Maria Sults</b> Referent	<a href="mailto:maria.sults@oiguskantsler.ee">maria.sults@oiguskantsler.ee</a>	693 8413
<b>Kaidi Kaidme</b> Referent	<a href="mailto:kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee">kaidi.kaidme@oiguskantsler.ee</a>	693 8442
<b>Vahur Soikmets</b> Haldusreferent	<a href="mailto:vahur.soikmets@oiguskantsler.ee">vahur.soikmets@oiguskantsler.ee</a>	693 8440
<b>Kadi Kingsepp</b> Asjaajamise referent	teenistussuhe peatatud	
<b>Isikute vastuvõtt:</b>		
<b>Aare Reenumägi</b> Õiguskantsleri vanemnõunik	<a href="mailto:aare.reenumagi@oiguskantsler.ee">aare.reenumagi@oiguskantsler.ee</a>	693 8404
<b>Kristel Lekko</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:kristel.kaasik@oiguskantsler.ee">kristel.kaasik@oiguskantsler.ee</a>	693 8443
<b>Martin Pedosk</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:martin.pedosk@oiguskantsler.ee">martin.pedosk@oiguskantsler.ee</a>	693 8436
<b>Eva Lillemaa</b> Õiguskantsleri nõunik	<a href="mailto:eva.lillemaa@oiguskantsler.ee">eva.lillemaa@oiguskantsler.ee</a>	
<b>Ivi Vei</b> Vastuvõtu referent	<a href="mailto:ivi.vei@oiguskantsler.ee">ivi.vei@oiguskantsler.ee</a>	693 8404

## ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD

### **Vastuvõtt Õiguskantsleri Kantseleis**

Õiguskantsler ja õiguskantsleri asetäitja-nõunik võtavad isikuid vastu kolmapäeviti kella 9.00 – 11.00.

Vastuvõtunõunik võtab isikuid vastu teisipäeviti kell 9.00–11.00 ja 14.00–17.00 ning kolmapäeviti kell 14.00–17.00.

### **Vastuvõtule eelregistreerimine toimub telefonil 693 8404.**

Õiguskantsler ja nõunikud võtavad isikuid vastu ka töölähetustel maavalitsustes, linna- ja vallavalitsustes, millest eelnevalt antakse teada massiteabevahendite kaudu.