



Õiguskantsler

# ÕIGUSKANTSLERI 2014. AASTA TEGEVUSE ÜLEVAADE

---

Õiguskantsleri järelevalve õigustloovate aktide  
põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle

Põhiõiguste ja -vabaduste järgimine järelevalveasutustes

Õiguskantsleri tegevus ennetusasutusena

Õiguskantsleri tegevus lasteombudsmanina

Õiguskantslerile seadusega pandud muude ülesannete täitmine

Tallinn 2015

**ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI**

KOHTU 8

15193 TALLINN

Tel: 693 8400

Faks: 693 8401

[www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

[www.lasteombudsman.ee](http://www.lasteombudsman.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

Vaba Maa

ISSN 1736-3039

## SISUKORD

<b>1. OSA ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU</b> .....	8
1. Üldisloomustus .....	9
2. Riigilõivud .....	9
3. Alaealisusega seotud piirangud raseduse katkestamisel .....	10
4. Üldapteegi tegevusluba .....	10
5. Ravikindlustuskaitse tulu teenimisel võlaõigusliku lepingu alusel .....	11
6. Vahistatu liikumisvabadus ja suhtlemisvõimalus teiste vahistatutega .....	11
<b>2. OSA ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVÕIM</b> .....	13
<b>I. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	14
1. Üldisloomustus .....	14
2. Alusharidus .....	14
3. Põhiharidus .....	15
4. Kõrgharidus .....	16
<b>II. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	19
1. Üldisloomustus .....	19
2. Karistusõigus ja kriminaalmenetlus .....	19
3. Kohtusüsteem .....	20
4. Vangistus .....	22
5. Täitemenetlus .....	25
6. Muud avaliku ja eraõiguse küsimused .....	26
<b>III. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	27
1. Üldisloomustus .....	27
<b>IV. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	28
1. Üldisloomustus .....	28
2. Jäätmehoolduse korraldus .....	28
3. Natura toetused .....	29
<b>V. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	31
1. Üldisloomustus .....	31
<b>VI. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	32
1. Üldisloomustus .....	32
2. Taastuvenergia toetuste rahastamise skeem .....	32
3. Juurdepääs kodule eratee kaudu .....	33
4. Rail Balticu planeerimine .....	34
5. Sõidukite registreerimine Maanteeametis .....	35
6. Tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu .....	35
<b>VII. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA</b> .....	37
1. Üldisloomustus .....	37
2. Ajalooline püügiõigus kalalaevade püügivõimaluste jagamisel .....	37
3. Aretuslooma ja -materjali aretuseks sobivaks tunnistamise alused .....	38

VIII. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	39
1. Üldisloomustus .....	39
2. Keeld kasutada erimärgistatud vedelkütust kodude kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks .....	39
3. Tehingute deklareerimine käibedeklaratsiooni lisal .....	40
4. Väljamaksud kogumispensioni II sambast .....	41
5. Finantsinspeksiooni õigus algatada tsiviilkohtumenetlus .....	43
6. Eesti Vabariiki sõiduki standardses kütusepaagis sisseveetava kütuse maksustamine aktsiisiga .....	44
IX. KOHALIKUD OMAVALITSUSED .....	46
1. Üldisloomustus .....	46
2. Eralasteadade toetamise korrad .....	46
3. Õppekeskkonna terviseohutus .....	47
4. Parkimistasu Tallinnas .....	48
5. Kohalike omavalitsuste põhiseadusvastaselt kehtestatud hauaplatsitasud .....	49
6. Muud küsimused .....	50
7. Kohalike omavalitsuste tegevuse kontroll .....	51
X. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	53
1. Üldisloomustus .....	53
2. Korrakaitse .....	53
3. Politseiametnike hädakaitseõigus ja vahetu sund .....	57
4. Kodakondsus ja migratsioon .....	58
5. Hauaplatsi kasutajaks määramine .....	60
6. Kontrollkäik Siseministeriumisse – isikute pöördumiste menetlemine ..	61
XII. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA .....	63
1. Üldisloomustus .....	63
2. Tervisekaitse .....	63
3. Sotsiaalkindlustus .....	67
4. Tööõigus .....	69
5. Kontrollkäigud öömajadesse .....	70
XII. VÄLISMINISTEERIUM .....	72
1. Üldisloomustus .....	72
2. Välislahetuses kaasas oleva lapse hariduskulude hüvitamine .....	72
<b>3. OSA ÕIGUSKANTSLEER ENNETUSASUTUSENA .....</b>	<b>73</b>
I. SISSEJUHATUS .....	74
II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES .....	82
1. Politsei kinnipidamiskohad .....	82
1.1. Kontrollkäigud PPA prefektuuride korrakaitsebüroode arestimajade kambratesse .....	82
1.2. Lühiajaline kinnipidamine .....	83
1.3. Kinni peetavate isikute surmajuhtumid 2013. aastal .....	83
2. Varjupaigataotlejate majutuskeskus .....	84
2.1. Tervishoiuteenuste osutamise korraldus .....	84
2.2. Psühholoogiline nõustamine .....	84
2.3. Keeleõpe ja tegevused .....	85

2.4.	Juurdepäas majutuskeskuse hoonele ja teenuste osutamine erivajadustega inimestele .....	85
2.5.	Muud küsimused .....	85
2.6.	Hea praktika .....	85
<b>3.</b>	<b>Vanglad</b> .....	86
3.1.	Võimalused isikliku hügieeni eest hoolitseda .....	86
3.2.	Kinni peetavate isikute riietus .....	88
3.3.	Värskes õhus viibimine.....	88
3.4.	Kokkusaamised.....	89
3.5.	Toitlustamine .....	90
3.6.	Õigusaktide ja kohtulahenditega tutvumiseks ette nähtud arvuti.....	90
3.7.	Füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja tervises seisundi kontrollimise kajastamine protokollis .....	91
3.8.	Alaealiste kinnipidamistingimused .....	91
<b>4.</b>	<b>Kaitsevägi</b> .....	92
<b>5.</b>	<b>Sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenuse osutajad</b> .....	92
5.1.	Olmetingimused .....	93
5.2.	Vaba aja veetmise võimalused ja personali vähesus.....	95
5.3.	Õigus sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusle .....	95
5.4.	Värskes õhus viibimise piiramine mõjutusmeetmena.....	96
<b>6.</b>	<b>Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad</b> .....	97
6.1.	Jälgimis- ja eraldusruumi nõuetekohasus .....	98
6.2.	Oht inimväärikusele .....	98
6.3.	Ohjeldusmeetme rakendamise dokumenteerimine .....	99
6.4.	Privaatsuse tagamine.....	100
<b>7.</b>	<b>Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad</b> .....	101
7.1.	Ravimite käitlemine ja manustamine.....	101
7.2.	Oht inimväärikusele .....	102
7.3.	Isikute vabaduse piiramine .....	103
7.4.	Tegevusjuhendajate arv.....	103
<b>8.</b>	<b>Õendusabiteenuse osutajad</b> .....	103
8.1.	Nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks .....	104
8.2.	Ravimite käitlemine ja manustamine.....	105
8.3.	Privaatsus .....	106
<b>4. OSA</b>	<b>ÕIGUSKANTSLEER LASTEOMBUDSMANINA</b> .....	107
<b>I.</b>	<b>SISSEJUHATUS</b> .....	108
<b>II.</b>	<b>MENETLUSED</b> .....	110
1.	Laste perest eraldamine, perest eraldatud laste elu korraldamine ning perest eraldatud lapse ja vanema suhtlusõigus .....	111
2.	Kinnipidamisasutuses viibiva vanema ja tema lapse õiguste piiramine .	112
3.	Kohaliku omavalitsuse tegevus asenduskoduteenusel oleva lapse elu korraldamisel .....	114
4.	Arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta .....	115
5.	Uue lastekaitse seaduse põhiseaduspärasuse kontroll .....	116
<b>III.</b>	<b>KONTROLLKÄIGUD</b> .....	118
1.	Töötajate arv peredes .....	118
2.	Töötajate kvalifikatsioon .....	118
3.	Laste paigutamine peredesse .....	119
4.	Laste eluruumide paigutus ja sisustus.....	119
5.	Laste toitlustamine .....	120

IV. LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE .....	121
1. Nõustamisvoldik „Kool kiusamisest vabaks“ .....	121
2. Konverents „Kiusamisvaba haridustee“ .....	121
3. „Kool kiusamisest vabaks“ kodulehekülg .....	121
4. Lasteombudsmani pöördumine koolijuhtide poole .....	122
5. Tunnustusauhind „Lastega ja lastele“ .....	122
6. Lasteombudsmani, Eesti Lastekirjanduse Keskuse ja Vilde muuseumi „Minu esimesed triibulised“ arutelutunnid .....	122
7. Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film .....	123
8. Lasteombudsmani nõuandev kogu .....	123
9. Riigisisene koostöö .....	124
10. Rahvusvaheline koostöö .....	124
11. Teiste institutsioonide tegevuses osalemine .....	124
12. Koduleht ja Facebooki profiil .....	124
13. Konverents „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?“ .....	125
14. Erialaloengud, ettekanded ja kõned .....	125
15. Artiklid, arvamused, intervjuud .....	126
<b>5. OSA ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST .....</b>	<b>128</b>
I. SISSEJUHATUS .....	129
II. DISTIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU .....	132
III. IMMUNITEEDIMENETUS .....	135
IV. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE .....	137
1. Üldiseloostus .....	137
2. Õigustloovate aktide kooskõla põhiseadusega .....	137
3. Üldine võrdsuspõhiõigus ja diskrimineerimine .....	139
V. JÄRELEVALVE PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE TAGAMISE ÜLE ISIKUANDMETE VARJATUD TÖÖTLEMISEL .....	141
<b>6. OSA MENETLUSSTATISTIKA .....</b>	<b>143</b>
1. Menetlusstatistika üldandmed .....	144
1.1. Avaldustepõhine statistika .....	144
1.2. Asjamenetlustepõhine statistika .....	144
2. Õiguskantsleri seisukohad .....	145
2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine .....	147
2.2. Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse seadustele vastavuse kontrollimine .....	148
2.3. Erimenetlused .....	149
2.4. Sisulise menetluseta asjamenetlused .....	150
3. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi .....	151
4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa .....	155
5. Asjamenetlused regioonide kaupa .....	156
6. Asjamenetluste keel .....	157
7. Kontrollkäigud .....	157
8. Isikute vastuvõtt .....	158
9. Kokkuvõte .....	158

<b>7. OSA ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI TEGEVUS</b> .....	160
<b>I. ORGANISATSIOON</b> .....	161
1. <b>Struktuur</b> .....	161
2. <b>Ametkonna sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis</b> .....	161
3. <b>Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne</b> .....	162
<b>II. AVALIKUD SUHTED</b> .....	163
1. <b>Avalike suhete eesmärgid</b> .....	163
2. <b>Meediasuhted</b> .....	163
2.1. <b>Teleintervjuud</b> .....	163
2.2. <b>Raadiointervjuud</b> .....	163
2.3. <b>Artiklid ja intervjuud</b> .....	163
3. <b>Erialaloengud, ettekanded ja kõned</b> .....	164
4. <b>Üritused ja koostöö</b> .....	166
4.1. <b>Lapse õigusi tutvustavad üritused</b> .....	166
4.2. <b>Osalemine teiste siseriiklike institutsioonide tegevuses</b> .....	167
<b>III. RAHVUSVAHELISED SUHTED</b> .....	168
1. <b>Osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös</b> .....	168
1.1. <b>Ametnike osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös</b> .....	168
2. <b>Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa regiooni üldkoosolek ja konverents</b> .....	168
3. <b>Välisvisiidid</b> .....	169
4. <b>Väliskülalised</b> .....	170
<b>ISIKUTE VASTUVÕTTUDE AJAD</b> .....	171

## 1. OSA

### ÕIGUSKANTSLER JA RIIGIKOGU



## 1. Üldiseloostus

Õiguskantsler tegi 2014. aastal Riigikogule kuus ettepanekut seaduse põhiseadusega kooskõlla viimise kohta. Kõige enam oli päevakorral riigilõivude suuruse teema, kuna seda puudutasid kaks ettepanekut ning ettekanne, mille õiguskantsler pidas Riigikogus. Lisaks andis õiguskantsler 2014. aastal arvamuse ühe eelnõu kohta, mis oli Riigikogu menetluses, ja tegi kolmel korral Riigikogule ettepaneku võtta Riigikogu liikmelt immunitet.

## 2. Riigilõivud

Õiguskantsleri hinnangul vajas seadusandlikku sekkumist olukord, kus kohus on tunnistanud riigilõivu suurust ettenägeva normi põhiseadusega vastuolus olevaks ja peab määrama kohtu hinnangul põhiseaduspärase suurusega uue riigilõivu.

Eelnevatel aastatel pidi Riigikohus lahendama rohkesti põhiseaduslikkuse järelevalve asju, mis olid seotud riigilõivu suurusega. Peaaegu kõikidel juhtudel asus Riigikohus seisukohale, et kohtusse pöördumiseks ettenähtud konkreetne riigilõiv oli liiga kõrge. Riigikogu võttis 06.06.2012 vastu ja jõustas 01.07.2012 riigilõivuseaduse muudatused, millega alandati märkimisväärselt kohtusse pöördumisel tasuta tulevate riigilõivude suurust.

Samas ei olnud seadusandja näinud ette läbimõeldud lahendust juhtudeks, kui isik, kes on kohtusse pöördunud varem (ja tasunud enne 01.07.2012 kehtinud seaduse alusel arvutatud suurema riigilõivu), esitab kohtule taotluse tunnistada varem kehtinud riigilõivuseaduse vastav norm põhiseadusvastaseks, kui kohus rahuldab sellise taotluse ja algatab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse ning määrab samal ajal tasuta tuleva põhiseaduspärase riigilõivu suuruse. Asjakohase õigusnormi puudumine tõi kaasa õigusselgusetuse ning sellest tuleneva isikute ebavõrdse kohtlemise. Lisaks oli tagajärg riigilõivu suurust ette näinud kehtetute normide (kuni 31.12.2008 kehtinud) jätkuv rakendamine.

Õiguskantsleri hinnangul oli niisugune olukord kohtusse pöördumise õiguse kaalukust silmas pidades äärmiselt ebamõistlik ja põhiseadusega vastuolus.

Eeltoodu puudutas varasemaid, s.t kehtivuse kaotanud riigilõive, kuid õiguskantsler jõudis muu hulgas järeldusele, et põhiseadusega on vastuolus ka mitmed kehtivad riigilõivumäärad.

Oma analüüsis lähtus ta kolmest põhimõttelisest kaalutlusest: 1) kohtusse pöördumise õiguse piirangute hindamisel peab arvestama sellega, et kohtusse pöördumise võimaluse kaudu tagatakse laiemalt õiguskuulekus ja seega õiguskorra kui terviku ellurakendamine; 2) õigusemõistmise ja kohtumenetluse erilist olulisust ning üldisi eesmärke arvestades saavad kohtusse pöördumisel riigilõivu nõudmist õigustada üksnes menetlusökonomiaga seotud kaalutlused (heidutusfunktsioon, mis tagab ühtlasi teise kohtumenetluse poole kaitse ja aitab kaasa sujuvale kohtumenetlusele); 3) heidutusfunktsioonist tuleneva piirmäära ületamisel toimib riigilõiv sisuliselt maksuna, kuid õiguskorra kaitsmise seisukohalt üliolulist kohtusse pöördumise võimalust ei saa kasutada maksustamisvahendina.

Koos eri kohtuasjade arutamise kuludega viisid need kaalutlused õiguskantsleri järelduseni, et kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalse piiramise tõttu on põhiseadusvastased riigilõivud, mis ületavad 1000 eurot.

Kuna Riigikogu ettepanekuga ei nõustunud, esitas õiguskantsler 22.12.2014 taotluse Riigikohule. 26.05.2015 tehtud otsusega rahuldus Riigikohus õiguskantsleri taotluse osaliselt. Põhiseadusevastaseks tunnistati norm, mis nõudis tsiviilasja hinna puhul üle 500 000 euro riigilõivu tasumist kuni 10 500 eurot. Riigikohus otsustas, et niisugustel juhtudel peab riigilõivu maksma 3400 eurot ([asi nr 6-8/131231](#); [asi nr 6-8/141298](#)).

### 3. Alaealisusega seotud piirangud raseduse katkestamisel

Õiguskantsler leidis, et põhiseadusega on vastuolus keeld katkestada alaealise rasedus ilma tema seadusliku esindaja nõusolekuta, või kui seaduslik esindaja ei ole nõus, siis kohtu loata. Keeld piiras ebaproportsionaalselt alla 18-aastase naise enesemääramise õigust, kuna seadis ta liigselt sõltuvusse oma vanematest või eestkostjast. Ühtlasi ei taganud see piirang alaealise õigusi privaatsusele ja tervise kaitsele ([Alaealise abordiõigus, asi nr 6-8/140716](#)).

Õiguskantsler rõhutas, et sõltumata alaealisusest on inimesel põhiõigused. Seetõttu, kui alaealine on võimeline andma oma raseduse katkestamiseks teavitatud nõusoleku, pole põhjendatud lisaks nõuda vanema või muu kolmanda osapoole nõusolekut. Ka on teismelisel õigus privaatsusele ja arsti-patsiendi usaldussuhte kaitsele olukorras, kus ta on põhjendatult oma seadusliku esindaja kaasamise vastu. Vaidlustatud säte välistas alla 18-aastase iseseisva otsustusõiguse, andes selle tema vanematele või eestkostjale.

Seejuures ei tohtinud naistearst teha põhjendatud erandit teismelisele, kes ise oli võimeline vastutustundeliselt kaaluma poolt- ja vastuväiteid. Arst pidi nõudma vanemate või eestkostja teavitamist ka juhul, kui see oleks neist lähtuvatel põhjustel raseda huvidega vastuolus. Erandina oli võimalik asendada seadusliku esindaja nõusolek kohtu loaga, millest aga ei olnud kasu, kuna kohtu loa taotlemise eelduseks oli seadusliku esindaja teavitamine ja keeldumine nõusoleku andmisest.

Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning võttis 29.01.2015 vastu seadusemuudatuse, mis võimaldab ka alaealisel rasedust katkestada tema teavitatud nõusoleku põhimõttel. Seadusliku esindaja kaasamist ei nõuta, kui rase ei ole mõjuvatel põhjustel sellega nõus või kui seadusliku esindaja otsus on vastuolus tema huvidega. Siiski tuleb enne raseduse katkestamist alaealist teavitada tema jaoks usaldusväärse täisealise teovõimelise isiku kaasamise olulisusest. Lisaks peab tervishoiutöötaja vajadusel teavitama naist psühholoogilise või muu asjakohase nõustamise võimalustest.

### 4. Üldapteegi tegevusluba

Õiguskantsleri taotlusel tunnistas Riigikohtu üldkogu 09.12.2013 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks ravimiseaduse sätteid, millega seati asutamispriirangud uute apteekide rajamisele ja olemasolevate apteekide laienemisele või asukoha muutmisele linnades. Mitmesugustel kaalutlustel lükkas Riigikohus oma otsuse jõustumise edasi ja jättis Riigikogule kuus kuud, et kehtestada asutamispriirangute kadumise mõjusid tasakaalustavad meetmed. Riigikogu kehtestas aga taas asutamispriirangud, ehkki ajutise meetmena aastaks.

Analüüsinud uusi piiranguid, jõudis õiguskantsler järeldusele, et nendega tekitatud ettevõtluspiirang ei erinenud sisuliselt seni kehtinud asutamispriirangutest, mis olid lukustanud apteegituru konkurentsile alates 2006. aastast. Kuna Riigikogu seadust ei muutnud, pöördus õiguskantsler Riigikohtusse. Ehkki Riigikohus tunnistas asutamispriirangud teist korda põhiseadusvastaseks, ei toonud see kaasa apteegituru avanemist. Nimelt võttis Riigikogu 18.02.2015 vastu Ravimiseaduse § 41 muudatused, mille järgi ei väljastata üldapteegi tegevusluba eraõiguslikule juriidilisele isikule, kelle osadest või aktsiatest üle 50% ja valitsev mõju ei kuulu proviisorile, kes töötab vähemalt ühes temale väljastatud tegevusloa alusel tegutsevas üldapteegis juhatajana. Muudatuse tulemusel saavad apteegiturule siseneda ja seal oma tegevust laiendada üksnes proviisorid füüsiliste isikutena või proviisorite kontrollitavad ettevõtjad. Juba turul olevatel ettevõtjatel on aga aega viia oma tegevus kehtestatud tingimustega vastavusse 2020. aasta 1. aprillini.

Samaks tähtjaks tuleks üldapteegi tegevusloa omanikel viia oma tegevus vastavusse nõuetega, mis peaksid välistama nende tegevuses lubamatu valitseva mõju (mh tuleks ravimite hulгимүүјател oma apteegid võõrandada) ning nõuetega, mis piiravad ühe proviisoriga seotud üldapteegi tegevuslubade arvu 4000 või enama elanikuga asulas (kuni 4 tegevusluba) ([Apteekide ajutised asutamispäärangud, asi nr 6-8/140741](#)).

## 5. Ravikindlustuskaitse tulu teenimisel võlaõigusliku lepingu alusel

Õiguskantsleri hinnangul oli põhiseadusega vastuolus ravikindlustuse seaduse nõue, mille kohaselt sai võlaõigusliku lepinguga isik kindlustatud isiku staatuse üksnes siis, kui tema eest oli kohustatud maksma iga kuu sotsiaalmaksu (vähemalt sotsiaalmaksu nn miinimumkohustuse ulatuses) lepingu teine pool ehk vähemalt üks tellija ([asi nr 6-1/120731](#)).

Sisuliselt tähendas see eeldus, et võlaõigusliku lepinguga isiku ravikindlustatus sõltus sellest, kas temale makstava teenustasu pealt pidi maksma sotsiaalmaksu sotsiaalmaksuseaduses sätestatud minimaalse summa ulatuses ainult üks tellija või moodustus isiku eest täidetav sotsiaalmaksu miinimumkohustus mitme tellija ühes kuus deklareeritud sotsiaalmaksu maksetest. Niisuguse sätte tõttu ei pruukinud võlaõigusliku lepinguga isik saada ravikindlustuskaitset, kuigi ta tegi tasustatavat tellimustööd ja tellijal tekkis kohustus maksta tema eest sotsiaalmaksu. Selle põhjuseks oli asjaolu, et võlaõigusliku lepinguga isiku eest süsteemi sisse makstud sotsiaalmaks võis jääda allapoole summast, mis oli vajalik kindlustuskaitse tekkimiseks, s.t allapoole sotsiaalmaksu miinimumkohustusest.

Ka asjaolu, et võlaõigusliku lepinguga isiku eest olid tellijad kohustatud tegema ravikindlustussüsteemi igakuiseid sotsiaalmaksu sisse makseid vähemalt sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses, ei tähendanud alati seda, et isik sai ravikindlustuskaitse. Põhjus oli selles, et ravikindlustuskaitse saamise ühe lisaeldusena oli seaduses nimetatud, et sotsiaalmaksu miinimumkohustust peab võlaõigusliku lepinguga isiku eest täitma lepingu teine pool, s.t üks konkreetne tellija. Teisisõnu tulenes ravikindlustuse seaduse sõnastusest, et võlaõigusliku lepinguga inimese puhul pidi kindlustuskaitse tekkiks vähemalt üks tellija maksma tema eest iga kuu sotsiaalmaksu vähemalt sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses. Praktikas valmis tas see paljudele võlaõigusliku lepinguga isikutele probleeme.

Nimelt esines juhtumeid, kus võlaõigusliku lepinguga isiku tegevusalast ja pakutavate teenuste iseloomust tulenevalt ei olnud tal n-ö suuri kliente. Selle asemel täitis ta regulaarselt (nt iga kuu) palju väikesi tellimusi mitmele tellijale. Igalt tellijalt saadud teenustasu oli väike ning väike oli ka iga tellija poolt isiku eest arvestatud ning riigile deklareeritud ja makstud sotsiaalmaks. Samas võis kõikide tellijate poolt ühe isiku eest ühes kuus maksmisele kuulunud sotsiaalmaks kokku olla võrdne või suurem kui sotsiaalmaksu miinimumkohustus.

11.11.2014 istungil toetas Riigikogu õiguskantsleri ettepanekut. Seejärel algatas Riigikogu sotsiaalkomisjon eelnõu ravikindlustuse seaduse § 5 lg 2 p 5 põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Eelnõu võeti seadusena vastu 18.02.2015. Uued sätted jõustuvad 01.01.2016.

## 6. Vahistatu liikumisvabadus ja suhtlemisvõimalus teiste vahistatutega

Õiguskantsler leidis, et põhiseadusega on vastuolus vangistuseseadusest tulenenud piirang, mis ei lubanud menetlejal kaaluda, kas vahistatu kohustus viibida ööpäev läbi oma kambris ja piirang teiste vahistatutega suhtlemisel on konkreetsel juhul kriminaalmenetluse asjaolusid (sh menetlusstaadiumi) arvestades menetluse huvides vajalik ning seega proportsionaalne.

Vangistusseadus kohustas vanglateenistust hoidma eranditult kõiki vahistatuid kogu vahi all viibimise aja (mis võib vältada kuid või aastaid) lukustatud kambris ning pärssima vangla eri kambrites viibivate vahistatute omavahelist suhtlust. Selle piirangu tõttu veetsid vahistatud ilma olulise mõtestatud tegevuseta pika aja sisuliselt kambritesse suletuna. Võimalik oli vaid suhtlemine oma kambrikaaslaste ja vanglateenistuse ametnikega. Piiranguid kohaldati hoolimata sellest, kas nende eesmärgiks olev vajadus tagada suhtlemisvõimaluste ahendamise kaudu aus, õiglane ja tõhus kriminaalmenetlus ning vältida õigusemõistmisevastaste kuritegude toimepanemist, võttes isikult vahistamise läbi vabaduse ja/või arvestades kriminaalmenetluse hetkeseisu, üldse eksisteerib või ei.

Vaidlustatud sätted tõid kaalutusõiguse puudumise tõttu kaasa olukorra, kus ebaproportsionaalselt riivati nende vahistatute põhiõigusi, kelle vahi all pidamine ei seostunud ohuga, et nad võiks kriminaalmenetlust kahjustada või sooritada õigusemõistmisevastaseid kuritegusid. 21.01.2014 Riigikogu nõustus õiguskantsleri ettepanekuga ning Riigikogus õiguskomisjoni esimees märkis, et viidatud probleemi lahendamiseks on mõistlik eelnõu välja töötada koostöös justiitsministeeriumiga ([asi nr 6-8/120785](#)).

## 2. OSA

### ÕIGUSKANTSLER JA TÄITEVVÕIM

## I. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Ülevaate aastal oli õiguskantsleri menetluses 30 Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala puudutavat asja. Neist sisuliselt menetles õiguskantsler 11 asja. Nende avalduste puhul, mida õiguskantsler menetlusse ei võtnud, selgitati avaldajatele menetluse mittealustamise põhjuseid.

Menetluste hulgas oli koolikorraldust ja haridussüsteemi üldiselt puudutavaid küsimusi. Nii selgitas õiguskantsler avaldajale, et jõuluvaheaja pidamine haridus- ja teadusministri määrustega kehtestatud ajal pole vastuolus põhiseadusega ning õiguskantsleri hinnangul pole alust siduda tänapäeval sõna „jõulud“ või „jõuluvaheaeg“ Eesti koolikeskkonnas kirikupühaga ([Koolide jõuluvaheaeg, asi nr 6-3/140544](#)).

Ülevaate aastal tekkis ka küsimus riigi ja kohalike omavalitsuste ning erakoolide suhetest. Täpsemalt oli Riigikohtu menetluses<sup>1</sup> küsimus erakooliseaduse § 22<sup>2</sup> põhiseadusele (PS) vastavuse kohta. Sätte järgi osaleb vald või linn eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil. Õiguskantsler leidis oma Riigikohtule esitatud arvamuses muu hulgas, et valla või linna kohustus osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises on oma olemuselt riiklik kohustus, kuid riik pole vastuolus PS § 154 lõikega 2 taganud vallale või linnale tekkivate kulude katmist riigieelarvest ([Eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises osalemine, asi nr 9-2/140920](#)).

Peale üldisemate haridusküsimuste oli õiguskantsleri menetluses nii alusharidust, põhiharidust kui ka kõrgharidust puudutavaid asju.

### 2. Alusharidus

Õiguskantsler kontrollis, kuidas on Haridus- ja Teadusministeerium täitnud kohustust tagada alushariduse andmise järele riigi valve ([Riiklik järelevalve lasteaias, asi nr 7-7/130991](#)). Kontrolli vajaduse tingisid õiguskantslerile laekunud mitmed avaldused ning avalikkuses toimunud sõnavõtted, mis puudutasid laste või õpetajate arvu lasteaiarühmas: leiti, et rühmas on laste arv liiga suur või õpetajaid liiga vähe. Samuti on meedias ja õiguskantslerile esitatud pöördumistes osutatud tähelepanu sellele, et lapsevanemad on pidanud toetama lasteaedasiselt rahaliselt lisaks tavapärasele kohatasule.

Õiguskantsler leidis, et koolieelsete lasteasutuste õppe- ja kasvatustegevuse riiklik järelevalve (ennekõike seoses laste ja töötajate arvu ning õppevahenditega) ei pruugi olla piisavalt eesmärgipärane ega tõhus, et olla täielikult kooskõlas põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

Esiteks on isikute pöördumiste põhjal algatatud järelevalvemenetluste arv väga väike. Õiguskantsleri arvates võib see olla tingitud asjaoludest, kuidas pöördumisi käsitletakse ning kes ja kuidas kaalub nende põhjal järelevalve tegemise vajalikkust. Õiguskantsler osutas, et ka nende pöördumiste puhul, mis ei ole esitatud kirjalikult või vormistatud selgesõnaliselt kaebusena, tuleb välja selgitada isiku tegelik tahe ja kaaluda järelevalve vajadust. Seejuures on eriti oluline kaaluda, mis mõju võib olla järelevalvemenetluse algatamata jätmisel isiku põhiõiguste kaitse seisukohast. Kui süsteemsem probleem puudutab mitmeid inimesi ja asutusi (nagu nt laste ja töötajate suhtarv rühmas), siis üksikkaasuste lahendamine kohtus ei tarvitse kaasa tuua

<sup>1</sup> RKPJK 28.10.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-26-14.

vajalikke muutusi kogu valdkonnas. Samuti võib üksikisikul olla keeruline oma õigusi kohtus kaitsta selliste nõuete rikkumise puhul, mis on reguleeritud abstraktsemalt ja võivad sisustamisel eeldada eksperditeadmisi (nagu nt õpetegevuseks vajalike vahendite puudus). Lisaks viitas õiguskantsler, et kaebuse põhjal järelevalvemenetluse alustamise või alustamata jätmise üle otsustamine on haridus- ja teadusministri pädevuses ning maavanemad ei või selliseid otsuseid teha ilma ministri volitusetä.

Teiseks ei ole ministeerium teinud omaalgatuslikku järelevalvet muudes kui ministeeriumi määratud prioriteetsetes valdkondades, mida viimase kaheksa aasta jooksul on olnud kokku vaid kolm (koolivalmidus, õpetajate kvalifikatsioon ja haridusliku erivajadusega lapsed) ning mis pannakse paika aegsasti enne järelevalveperioodi algust. Lisaks koostatakse prioriteetsetel teemadel kontrollitavate asutuste valim esinduslikult üle Eesti. Mõnes küsimuses võib järelevalve vajada aga keskendumist konkreetsetele piirkondadele, kus kitsaskohad on üldisest teravamalt esile kerkinud. Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et kui jätta omaalgatuslikult reageerimata aktuaalsetele või piirkonnaspetsiifilistele üksikküsimustele, võimaldab see koolieelsetel lasteasutustel seadust rikkuda ja jätta tagamata laste õiguse alusharidusele nii, nagu seda on ette näinud seadusandja.

Vastuses õiguskantsleri märgukirjale lubas haridus- ja teadusminister edaspidi korraldada teabe kogumise nii ministeeriumile kui ka maavalitsustele saabunud pöördumiste kohta ning jätkata lasteasutustele õigusaktide õigusjärgselt rakendamist tutvustavaid teabepäevi.

Eelnevate aastatega sarnaselt tegeles õiguskantsler ülevaateaastal ka koolieelse lasteasutuse teenuse kättesaadavusega. Kahel korral andis õiguskantsler oma arvamuse Riigikohtu menetlustes<sup>2</sup>, milles oli küsimuse all, kas kohalike omavalitsuste kehtestatud laste koolieelsetesse lasteasutustesse võtmise regulatsioon on põhiseaduspärane ([Rae valla koolieelsetesse lasteasutusse võtmise kord, asi nr 9-2/140047](#), [Kiili valla koolieelsetesse lasteasutusse võtmise kord, asi nr 9-2/140069](#)).

Peale selle hindas õiguskantsler ka eesti keele õppe korraldust vene õppekeelega koolieelses lasteasutuses ([Eesti keele õpe lasteaias, asi nr 7-5/141105](#)).

### 3. Põhiharidus

Ülevaateaastal tegeles õiguskantsler mitmel korral hariduslike erivajadustega laste õppe korraldust puudutavate küsimustega.

Ühel juhul ei pakkunud kool asjakohast tuge lapsele, kelle eesti keele oskus polnud piisav, et õppida klassiga samas tempos ja mahus ([Ebapiisava eesti keele oskusega lapse õpetamine ja tugiteenuste rakendamise dokumenteerimine, asi nr 7-5/131450](#)). Eesti Hariduse Infosüsteemi järgi toetas kool last mitme meetmega (individuaalne õppekava, eesti keel teise keelena). Õiguskantsleri menetluses aga selgus, et tegelikult lapsele nõuetekohast individuaalset õppekava ei koostatud. Õiguskantsleri hinnangul rikkus kool kava tegemata jätmisega lapse õigust võimetekohasele eestikeelsele õpetusele ja sellega laiemalt haridusele. Samuti selgus menetluses, et ehkki kooli arvates oleks lapse jaoks olnud sobilik/vajalik õppida eesti keelt teise keelena, praktikas laps sellist õpetust ei saanud. Selle asemel õppis ta eesti keelt sama programmi alusel, mis tema klassikaaslased. Õiguskantsler leidis, et võimaldamata lapsele vastuolus tema huvide ja vanema tahtega eesti keele kui teise keele õpet, rikkus kool lapse õigust võimetekohasele eestikeelsele õpetusele. Menetluse tulemusena tegi õiguskantsler koolile ettepaneku avaldaja ja lapse ees kirjalikult vabandada õppe nõuetekohase korraldamata jätmise pärast. Kool teatas õiguskantslerile, et saatis avaldajale ja lapsele kirjaliku vabanduse.

2 RKPJK 10.03.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-63-13 ja RKPJK 19.03.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-66-13.

Lisaks lapse õppe korralduse küsimustele hindas õiguskantsler kõnealuse kooli tugiteenuste rakendamise korraldust üldisemalt. Õiguskantsler leidis muu hulgas, et õpilasele rakendatud meetmeid ei ole dokumenteeritud alati individuaalse arengu jälgimise kaardil, mis koostatakse haridusliku erivajadusega õpilase arengu ja toimetuleku jälgimiseks. Seetõttu soovitas õiguskantsler koolil edaspidi tagada, et iga haridusliku erivajadusega lapse puhul oleks täidetud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 48 lõigetes 3–6 sätestatud nõuded. Vastuses õiguskantsleri kirjale lubas kool selle soovitusena edaspidi arvestada.

Haridusliku erivajadusega lapse õppe korraldust puudutas ka menetlus, kus kõne all oli väikeklassi avamine ja õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja lapse õppimine selles klassis.<sup>3</sup> Nõustamiskomisjon tegi õppeaasta lõpus avaldajate lapsele soovitusena õppida väikeklassis ja avaldajad olid sellise lapse õppe korraldamisega nõus. Siiski ei moodustatud koolis väikeklassi ka järgmise õppeaasta alguses, kuivõrd kooli kinnitusele polnud koolis rohkem samas vanusegrupis lapsi, kes sellist õpet oleksid vajanud. Õiguskantsler leidis, et nimetatud asjaolu võib olla põhjuseks, miks ei saa väikeklassi avada, kuna põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 51 lg 1 p 10 järgi on väikeklassi täitumuse piirnorm 4 õpilast. Seetõttu ei tuvastanud õiguskantsler kooli ja valla tegevuses õigusrikkumist.

Kuivõrd koolis, kus laps õppis, väikeklassi polnud, otsustas kool lapse õpet korraldada tava-klassi tingimustes koos tugiisikuga. Lisaks sai laps koolis erinevaid tugiteenuseid (logopeedi abi, individuaalsed järeleaitamistunnid). Õppekorralduse osas rakendati lapsele individuaalset õppekava eesti keeles, diferentseeritud hindamist, kontrollitööde ja koduste tööde mahu vähendamist. Õiguskantsler leidis, et kui lapse koolis pole võimalik väikeklassi moodustada ning lapsevanemad ei soovi last panna teise kooli, kus väikeklass on (mis võib olla ka teises omavalitsuses), võib õpet korraldada nõnda, et laps õpib tavaklassis ja talle pakutakse samal ajal vajalikke tugiteenuseid. Seetõttu ei tuvastanud õiguskantsler, et oleks rikutud lapse õigust saada võimete kohast haridust.

Veel ühe aspektina tõusis samas menetluses küsimus, kas kooli ja valla tegevus on kooskõlas hea halduse põhimõttega. Nimelt taotlesid avaldajad kevadel vallalt ja koolilt veel kord, et lapse koolis avataks järgmisest õppeaastast väikeklass. Menetluses selgus aga, et ehkki kooli kinnitusele on klassi avamise tõenäosus suur, tehakse see otsus alles augustis. Õiguskantsler leidis, et kuigi õigusaktidega pole reguleeritud aega, millal täpselt peab kooli direktor võtma vastu otsuse väikeklassi moodustamise kohta, on selge, et avaldajate ja lapse olukorda arvestades põhjustab otsusega viivitamine neile ülemääraseid ebameeldivusi. Õiguskantsler tegi koolile ettepaneku võtta viivitamata vastu otsus, kas kõnealune väikeklass uuest õppeaastast avatakse. Vallale tegi õiguskantsler veel ettepaneku astuda juhul, kui kool teeb otsuse väikeklassi mitte avada, viivitamatult samme lapsele nõustamiskomisjoni soovitusena kooskõlas oleva õppe tagamiseks koostöös teiste koolide ja kooli pidajatega. Kool ja vald teatasid õiguskantslerile, et kool tegi otsuse väikeklass avada vahetult pärast õiguskantsleri ettepaneku saamist.

#### 4. Kõrgharidus

Kõrghariduse vallas oli enamiku menetluste põhiküsimuseks üliõpilastele makstava vajaduspõhise õppetöe regulatsiooni põhiseaduspärasus.

Kuna õiguskantsler sai vajaduspõhise õppetöe regulatsiooni kohta mitmeid avaldusi ning teemat arutati elavalt meedias, otsustas õiguskantsler alustada selle regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamiseks omaalgatusliku menetluse ([Vajaduspõhise õppetöe regulatsiooni põhiseaduspärasus, asi nr 6-8/131332](#)). Õiguskantsleri poole pöördunud tõstasid regulatsiooniga seoses esile probleemi, et vajaduspõhise õppetöe saamise üle otsustatakse

3 Et kaitsta isikuandmeid, seisukohta ei avalikustata.



õppetoetuse taotlemise õppeaastale eelnenud kalendriaasta tulumaksuga maksustatava tulu põhjal. Veel tekitas pöördujates küsimusi asjaolu, et üliõpilase pereliikmeks, kelle maksustatav tulu läheb pere tuluna arvesse, peetakse üliõpilase vanemat, kes ei ela (pole kunagi elanud) perega koos. Leiti ka, et kasutusele võetud automatiseeritud ja eelmise aasta tuludeklaratsioonidel põhinev menetlus võimaldab saada toetust neil, kes seda tegelikult ei vaja, ning jätab ilma need, kellel taotlemise ajal on selleks tegelik vajadus.

Küsinud selgitusi Haridus- ja Teadusministeeriumilt ning võtnud arvesse asjakohaseid õigusakte, leidis õiguskantsler haridus- ja teadusministrile saadetud märgukirjas, et kuigi loodud vajaduspõhise õppetoetuse süsteemi ei saa pidada otseselt põhiseadusvastaseks, pole regulatsioon siiski probleemivaba ning ei täida täiel määral eesmärki toetada halvemas sotsiaalmajanduslikus olukorras üliõpilasi õpingute nominaalajaga läbimisel.

Õiguskantsler selgitas ministrile, et kuna vajaduspõhise õppetoetuse kehtestamise eesmärk oli vähendada õppetöö takistusi, mida põhjustab raske majanduslik seis, siis pole selle eesmärgiga kooskõlas ministeeriumi esitatud väide, nagu oleks vajaduspõhine õppetoetus mõeldud vaid püsivate majanduslike raskustega peredest pärit üliõpilastele. Õiguskantsler kahtles ministeeriumi selgituses, et ajutiste raskuste puhul peaks üliõpilane abi saama sotsiaaltoetustest, kuna toetusi makstakse kindlal eesmärgil ning toetused on üldjuhul väga väikesed.

Veel oli õiguskantsleri hinnangul probleemne üliõpilase perekonna mõiste sisustamine vajaduspõhise õppetoetuse saamisel. Täpsemalt asjaolu, et kui üliõpilane pole abielus ega lapse vanem või eestkostja, arvestatakse tema perekonna liikmete hulka eranditult mõlemad vanemad. Õiguskantsler viitas tõsiasjale, et Eestis on suur hulk ühe vanemaga peresid, kus teine vanem perekonda rahaliselt ei toeta. Eelduse püstitamine, et üliõpilast toetavad alati mõlemad vanemad, jätab toetusest ilma need, kes tegelikult elavad ühe vanemaga peres ning realselt on pere kasutada vaid ühe vanema sissetulek.

Vastuses õiguskantsleri märgukirjale selgitas haridus- ja teadusminister muu hulgas, et ministeeriumil on kavas lisada õppetoetuste süsteemi vajaduspõhine eritoetus, mis on mõeldud neile, kes ei saa vajaduspõhist toetust kõnealusel semestril, kuid kelle sissetulek on langenud seoses pereliikme töötuks jäämise või püsiva töövõime kaotusega. Eritoetust hakkavad määrata õppeasutused ja neile jäetakse võimalus määrata eritoetust ka muid olulisi asjaolusid arvesse võttes. Nüüdseks on õppetoetuste ja õppelaenu seaduses sätestatud vajaduspõhise eritoetuse regulatsioon jõustunud.

Õiguskantsler tegeles ülevaateaastal ka õppelaenu kui õppimist toetava meetme taotlemise tingimuste põhiseaduspärasuse küsimusega. Täpsemalt viis õiguskantsler läbi menetluse, et hinnata õppetoetuste ja õppelaenu seaduse § 15 lõike 1 kooskõla põhiseadusega, sest seaduse kohaselt ei ole tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibival isikul võimalik taotleda õppelaenu ([Õppelaen tähtajalise elamisloaga üliõpilasele, asi nr 6-1/101203](#)). Õiguskantsler leidis, et selline piirang on vastuolus PS § 37 lõikega 1 koostoimes § 12 lõikega 1. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste kohaselt on erineva kohtlemise põhjuseks asjaolu, et tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibivate isikute puhul on keeruline kindlaks määrata isiku tegelikku seotust riigiga. Seetõttu võib tekkida riigile täiendav finantskoormus, kui õppelaenu tagasimaksmist võib olla vaja riigitagatise rakendumise korral kooskõlastada isikuga, kes on Eestist lahkunud. Õiguskantsler nõustus, et tähtajalise elamisloa alusel riigis viibiva isiku õiguslik staatus on pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõigusega isikuga võrreldes ebakindlam ning on keerulisem ette näha, kui kauaks isik Eestisse elama jääb. Õiguskantsler leidis siiski, et on võimalik eristada tähtajalise elamisloa alusel riigis viibimise olukordi, kus isiku eesmärk Eestisse elama asumiseks on kestva iseloomuga, ning piiritleda tähtajalise elamisloa taotlemise aluseid, mis ei ole ühildatavad õppelaenu taotlemise juhtudega. Lisaks on õppetoetuste ja õppelaenu seaduse § 15 lõige 1 õiguskantsleri hinnangul vastuolus direktiivi

2004/38/EÜ artikli 24 lõikega 2 osas, milles see ei võimalda saada õppelaenu enne alalise elamisõiguse omandamist töötajatel, füüsilisest isikust ettevõtjatel, sellise staatuse säilitanud isikutel ja nende pereliikmetel, ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 18 osas, milles see ei võimalda võtta arvesse Euroopa Liidu kodaniku või tema pereliikme tegelikku integreeritust.

Vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni põhiseaduspärasust puudutas veel menetlus, milles avaldaja probleemiks oli asjaolu, et vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel arvestatakse üliõpilase pere tulude hulka ka tema kuni 24-aastase venna sissetulek, ehkki vend elab perest eraldi. Samuti ei pidanud avaldaja õigeks, et pere sissetulekut arvestatakse õppetoetuse taotlemisele eelnenud aasta sissetulekute põhjal ([Üliõpilase vajaduspõhise õppetoetuse taotlemine, asi nr 6-1/141224](#)). Õiguskantsler selgitas avaldajale, miks ei saa vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni kõnealuses osas pidada põhiseadusega vastuolus olevaks.

Ühes menetluses tõstatas avaldaja küsimuse kõrgkoolide makstava täiendava õppetoetuse tingimuste põhiseaduspärasusest ([Täiendava õppetoetuse maksmine pingerea alusel, asi nr 6-1/140298](#)). Täpsemalt oli avaldaja probleemiks asjaolu, et kõrgkoolid ei maksa täiendavat õppetoetust mitte kõigile neile, kes elavad kaugemal, vaid õppeedukuse pingerea alusel ainult eespoole jäävatele. Õiguskantsler ei tuvastanud regulatsiooni vastuolu põhiseadusega.

Ülevaateaastal menetles õiguskantsler välismaalasest avaldaja pöördumist seoses ülikooli astumisega ([Doktoriõppesse kandideerimine, asi nr 7-6/141252](#)). Menetluse tulemusel leidis õiguskantsler, et Tartu Ülikool ei täitnud selles küsimuses selgitamis- ja nõustamiskohustust kooskõlas hea halduse tavaga.

## II. JUSTIITSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2014. aastal algatas õiguskantsler kokku 441 (vrd 2013. aastal 475) Justiitsministeeriumi valitsemisala puudutavat menetlust. Nendest 136 juhul oli pöördumine või menetlus seotud ministeeriumi tegevusega. Sarnaselt eelnevate aastatega puudutas suurim osa õiguskantslerile esitatud avaldustest vanglate tegevust ja kinnipidamistingimusi (kokku 244, 2013. aastal 243).

### 2. Karistusõigus ja kriminaalmenetlus

Ülevaateaastal andis õiguskantsler arvamuse kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) muutmise seaduse eelnõu kohta, millega muudeti katkematu kohtumenetluse reegleid. Nimelt leidis õiguskantsler 2012. aastal, et KrMS § 339 lg 1 punkt 11, mille järgi tuleb üldmenetluses olevaid kohtuasju arutada katkematult ning seetõttu on keelatud mitut kriminaalasja üheaegselt arutada, on vastuolus õigusega saada tõhusat õiguskaitset ja ausat õigusemõistmist. Katkematu kohtumenetluse reeglite kohaselt puudus kohtul igasugune õigus võtta uut kriminaalasja arutamisele enne, kui selle kriminaalasja eel sisse tulnud kriminaalajad on üldmenetluses arutatud ja kohtulahendini jõutud. Justiitsminister nõustus märgukirjaga ja lisas muudatused KrMS muutmise seaduse eelnõusse ([Arvamus kriminaalmenetluse seadustiku ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/141060](#)).

01.01.2013 jõustus uus jälitustoimingute tervikregulatsioon, sh jälitustoimingust teavitamist ja teavitamise edasilükkamist reguleerivad sätted. Ühtlasi jõustus ka kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse rakendussäte (KrMSRS § 25<sup>1</sup> lg 2), mille kohaselt ei laienenud korraline kohtulik kontroll nendele jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise juhtudele, mil jälitustoimingu luba lõppes enne 01.01.2013. Õiguskantsler leidis, et niisugune kohtuliku kontrolli kitsendamine on vastuolus põhiseadusest tuleneva riigi omavoli keeluga, õigusega õiglasemale menetlusele ja korraldusele, õigusega tõhusale õiguskaitsele ning õigusega tutvuda riigiasutuses enda kohta hoitavate andmetega. Õiguskantsler pöördus 17.06.2013 Riigikogu poole ettepanekuga, milles leidis, et vaatamata teavitamise edasilükkamise aluste mõningasele kitsendamisele puudub enne 01.01.2013 lõpetatud jälitusmenetluste puhul jälitustoimingust teavitamise sõltumatuks ja erapooletuks järelevalveks tõhus ning süsteemne kord. Riigikogu ei toetanud õiguskantsleri ettepanekut, seetõttu pöördus õiguskantsler 13.09.2013 taotlusega Riigikohtusse. Riigikohus tegi 20.03.2014 otsuse<sup>4</sup>, millega tunnistas kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 25<sup>1</sup> lõike 2 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see seadus ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi selle kohta, kas enne 01.01.2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmine on jätkuvalt põhjendatud. 2014. aasta sügisel andis õiguskantsler arvamuse Justiitsministeeriumi poolt ette valmistatud KrMSRS muutmise seaduse eelnõu kohta, millega vastav kontrollisüsteem luuakse ja põhiseadusega vastuolus olev olukord lahendatakse ([Arvamus kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/141297](#)).

Õiguskantsler uuris ülevaateaastal juhtumit, mil politsei oli pöördunud avaldaja tööandja poole päringuga, et tuvastada avaldaja pseudonüümi all ühele veebiartiklile kirjutatud kommentaari autor. Avaldaja soovis saada politseilt ja prokuratuurilt teada toimingu põhjendatust, mida talle aga ei antud. Avaldajale selgitati vaid, et ta ei ole konkreetsetes kriminaalajas menetlusosaline (vaid toiminguga puudutatud isik) ning et päring ei ole jälitustoiming. Konkreetset juhul selgus, et politsei soovis tuvastada seadet, mida oli kasutatud sõnumi saatmisel. Avaldaja avaldas muret, et temal kui hoolsuskohustust ja ausust eeldaval ametikohal töötaval isikul on keeruline tõestada tööandjale oma usaldusväarsust.

4 RKPSJVKo, 20.03.2014, nr 3-4-1-42-13.

Õiguskantsler rõhutas, et päringu tegemine tähendab põhiõiguste kaitse seisukohalt seda, et sõnumi edastamise andmete kogumisega võidakse saada isiku eraelu, suhtlusringkonna jms kohta ulatuslikult infot. Seepärast toob sidevahendite tihe kasutamine endaga kaasa teatud ulatuses suurema vajaduse kaitsta riigi sellise sekkumiste eest, kuigi sõnumi saladust ei riivata. Samas ei tähenda see riigi kohustust teavitada inimest kõikide päringute tegemisest, vaid määrav on sellisel kujul põhiõigus(t)e riivamise intensiivsus. Sellest sõltuvad ka vajalikud menetlusgarantiid (nt nõue, et päringut võib teha, kui see on vältimatult vajalik) ja võimalused vaidlustada enda subjektiivsete õiguste rikkumist. Teisalt on õiguskantsleri hinnangul oluline, et kriminaalmenetluse kohtueelse uurimise etapis tehtud päringud oleksid üldjuhul isiku eest varjatud iseloomuga, et uurimise eesmärk ei saaks kahjustada. Samuti leidis ta, et üksnes omanikupäringuga kaasnev põhiõiguste riive ei ole üldjuhul väga intensiivne; samas ei saa mõnel konkreetsel juhul välistada ka vastupidist.

Õiguskantsler leidis, et isikul on võimalik kirjeldatud päringu kohta teavet saada üldistel alustel isikuandmete kaitse seaduse alusel, mille järgi toimub ka andmete väljastamisest keeldumise vaidlustamine. Probleemiks võib osutada siiski asjaolu, et isik ei saa päringust teada ([Politsei tegevus isiku kohta päringu tegemise põhjendamisel, asi 6-1/130777](#)).

### 3. Kohtusüsteem

2014. aastal pöörduti õiguskantsleri poole kokku 159 kohtute tegevust puudutava küsimusega, sisuliselt uuris õiguskantsler oma pädevusest (õigusemõistmisesse sekkumise keeld) lähtudes 24 juhtumit. Õiguskantsleri tegevust kohtunike distsiplinaarrikkumiste ja kohtuametnike tegevuse õiguspärasuse hindamisel on lähemalt kajastatud ülevaate [5. osas](#).

Ülevaate aastal olid õiguskantsleri jätkuva tähelepanu all kohtule juurdepääsuõiguse tagamise küsimused. Õiguskantsler on järjepidevalt rõhutanud kohtu õigusemõistmise ja vaidluste rahumeelse lahendamise rolli erilisust ja olulisust<sup>5</sup>, pidanud seda üheks õigusriigi fundamentaalsemaks aluseks ning asunud seisukohale, et igaühel peab olema tegelikult ja ülemäärase raskuse ning kuluta võimalik kohtust ja kohtult õiguste kaitset saada.

Nii nagu 2011., 2012. ja 2013. aastal, tõusis ka ülevaate aastal korduvalt kõrge riigilõivu tasumise kohustus kohtusse pöördumisel. Õiguskantsler andis põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses menetlusosalisena Riigikohtule 37 arvamusest 22 (2013. a 29) korral hinnangu kõrgeid riigilõive või rangeid menetlusabi piiranguid puudutanud asjades. Märkimisväärse osa moodustasid jätkuvalt 01.01.2009 kuni 30.07.2012 kehtinud liiga kõrgete riigilõivudega seonduvad probleemid. Õiguskantsler leidis, et kohtusse pöördumise õiguse piiramist saab õigustada üksnes menetlusökoonomia kaalutlus: kohtu töö sujuvus, mis lõppastmes tagab parimal viisil ka asja lahendamise mõistliku aja jooksul ning mille juurde kuulub ka pahatahtlike ja kergekäeliste kaebuste või hagide esitamise ärahoidmine Viited kohtuasjadest, milles õiguskantsler andis Riigikohtule arvamuse, on loetletud ülevaate [5. osas](#). Kuna õiguskantsleri hinnangul ei olnud 2015. aastal üksikjuhtumite kaupa vaidlemine selle üle, kas 2009. aastal kehtinud riigilõivud olid põhiseadusega kooskõlas või mitte, vastav põhiõigusi tagama pidavale õigusriigi põhimõttele, pöördus ta selles küsimuses Riigikogu poole. Riigikogu nõustus õiguskantsleriga ning lahendas probleemi (vt ülevaate 1. osast riigilõivu ettepanekut nr 25 ja ettekannet nr 4).

Kohtusse pöördumisel nõutava riigilõivu küsimust uuris õiguskantsler lisaks ka kohtus elatise suurendamise ja lapse põlvnemise tuvastamise juhtumitel. Esimesel juhul pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes leidis, et elatise suurendamiseks riigilõivu tasumise kohustus on esiteks rahaliselt märkimisväärselt koormav (100–150 eurot) ning teiseks ka ebaõige. Õiguskantsler pöördus selles küsimuses Justiitsministeeriumi poole, kes nõustus probleemiga ning valmistas ette vajaliku riigilõivuseaduse muudatuse. Riigikogu muutiski 11.06.2014 riigilõivu-

5 Vt nt õiguskantsleri ettekanne nr 3, õiguskantsleri 2011. a ülevaate lk 3.

seadust, millega nägi sõnaselgelt ette, et nii elatise nõudmise kui ka selle muutmise hagi on riigilõivuvaba. Muudatus jõustus 01.07.2014.

2014. aastal uuris õiguskantsler küsimust, mis puudutas põlvnemise tuvastamise avalduse esitamisel riigilõivu nõudmist ning menetluskulude jaotust pärast kohtumenetluse lõppu. Õiguskantsleri uurimise aluseks oli talle esitatud avaldus, milles kirjeldati kohtuasja näitel ebaõiglasena tunduvat lahendust, kus lapse põlvnemist tuvastada soovinud ema kanda jäid menetluskulud (riigilõiv 300 eurot ja õigusabikulu 100 eurot) pärast seda, kui ta pidi lapse isa soovimatuse tõttu isadust tunnistada pöörduma kohtusse. Kohtumenetluse käigus tunnistas lapse isa oma isadust kohtule saadetud e-kirjas, misjärel lõppes kohtumenetlus hagi õigeksvõtuga ning otsusega jätta menetluskulud poolte endi kanda. Õiguskantsler pöördus Justiitsministeeriumi poole, kes nõustus probleemi olemasoluga, valmistas ette vajalikud muudatused ning viis need parlamenti. Riigikogu võttis muudatused seadusena vastu 10.12.2014 ja need jõustusid 01.01.2015. Kõnealuses küsimuses nähakse õigusnormidega esiteks ette, et põlvnemise tuvastamiseks ei võeta riigilõivu, kui samal ajal esitatakse elatise nõudmise hagi; kui aga esitatakse üksnes põlvnemise tuvastamise hagi, siis on riigilõiv 40 eurot. Sellist muudatust põhjendati sooviga suurendada lapse ema motivatsiooni astuda samme lapse mõlema vanema koheseks kindlaksmääramiseks pärast lapse sündi ning lapsele kasvamiseks ja toimetulekuks elatise kaudu ülalpidamise hankimiseks. Teiseks näeb seadus ette, et põlvnemise tuvastamise hagi rahuldamise korral kannab menetluskulud kostja, v.a kui see on konkreetset juhul kohtu hinnangul ebaõiglane või ebamõistlik ([Riigilõiv ja menetluskulude kindlaksmääramine põlvnemise tuvastamisel, asi nr 6-1/140664](#); [Arvamus tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse muutmisele, asi nr 18-2/141303](#)).

2014. aastal esitas õiguskantsler Riigikohtule arvamus õigusnormide põhiseaduspärasuse kohta osas, milles need ei võimalda alates 01.07.2013 ümber arvutada seniseid kohtunike vanaduspensione, lähtudes 01.07.2013 jõustunud Riigikohtu liikme, ringkonnakohtu kohtuniku ning maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalgast. Õiguskantsler leidis, et selline regulatsioon on küll kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega, kuid vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Õiguskantsler rõhutas, et kohtunikupension sotsiaaltagatisena ei ole mitte kohtunike privileeg, vaid oluline tagatis selleks, et kohtunik saab sõltumatuna ja ilma mõjutamiseta mõista õigust vastavalt põhiseadusele, seadustele ja oma südametunnistusele – kohtuniku sõltumatus on õigusriigi põhimõtte kõige olulisem tagatis.

Konkreetset juhul ei toonud muudatus kaasa eripensioniõiguse kaotust, samuti säilitas seadusandja võimaluse pensioni tõusuks, kuigi varasemaga võrreldes väiksemas ulatuses. Õiguskantsler pidas riigi raha kokkuhoiu eesmärki õigustatuks, seda nii uutele teenistujatele soodustuste (eripensioniõiguse) andmisel kui ka teatud määral varasemate teenistujate soodustuste vähendamisel (seda toetab võrdse kohtlemise põhimõte).

Õiguskantsler leidis lisaks, et samal ametikohal olnud teenistuja pension võib olla erinev sõltuvalt pensionile jäämise ajast, kui seda õigustavad sisulised erinevused tehtud töös või töötingimustes ning erinev kohtlemine on põhjalikult kaalutud. Ressursi (raha) puudust üksinda ei pea ta erineva kohtlemise õigustuseks. Võrdsuspõhimõttega on vastuolus olukord, kus mõned peavad üldistes huvides (ressursi kokkuhoid) saama väiksemaid soodustusi kui teised, kes on samal määral üldistes huvides panustanud.

Riigikohus tunnistas oma 26.06.2014. aasta otsusega 3-4-1-1-14 vaidlusaluse normi põhiseadusevastaseks ja kehtetuks ([Kohtunike eripensioniõiguse suuruse ümberarvutamine, asi nr 9-2/140255](#)).

Ülevaateaastal esitas õiguskantsler Riigikohtule ka arvamus regulatsiooni kohta, mis nägi Vabariigi Valitsusele ette õiguse kehtestada lepingulise esindaja kulude teistelt menetlusosalistelt sissenõudmise piirmäärad. Konkreetset juhul olid poole tasutud põhjendatud ja vajali-

kud õigusabikulud 5415,99 eurot, kuid kohus sai vastavalt Vabariigi Valitsuse 15.12.2005. aasta määruse nr 306 „Lepingulise esindaja ja nõustaja kulude teistelt menetlusosalistelt sissenõudmise piirmäärad“ § 1 lõikele 1 välja mõista õigusabikulu üksnes 319,56 euro ulatuses.

Õiguskantsler leidis, et menetluskulude jaotamise ja rahalise kindlaksmääramisega sekkutakse menetlusosaliste omandipõhiõigusesse (PS § 32), kuna sellega pannakse ühele menetlusosalisele varaline kohustus teise menetlusosalise kasuks või tehakse seda osaliselt või jäetakse tegemata. Kuid kuna see toimub kohtumenetluse tõttu ja tulemusena, siis kaasneb ühtlasi ka riive kohtusse pöördumise põhiõigusele (seadusreservatsioonita põhiõigus), mis sisaldub PS 15 lõikes 1. Teisisõnu kaasneb omandiõiguse riive põhiseadusega üht kõrgeimat kaitset vajava kohtusse pöördumise põhiõiguse kasutamise ning selleks avaliku võimu loodud piirangute talumise tõttu. Selline käsitlus annab omandiõigusele kohtumenetluse kontekstis tavapärasega võrreldes erineva tähenduse ning nõuab seadusandjalt põhjalikumat ja hoolikamat kaalumist.

Õiguskantsler leidis kõnealuse Vabariigi Valitsuse määruse kohta, et Riigikogu ei pea ise alati kõiki piiranguid seaduses detailselt kirjeldama, vaid võib teatud küsimuste täpsustamise õiguse anda täitevvõimule; v.a juhul, kui tegemist on põhiõiguste seisukohalt olulise küsimusega. Samuti peab seadus määratlema täitevvõimu jaoks konkreetsed raamid (akti andmiseks pädev organ ning tema volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus). Õiguskantsleri hinnangul kuulub õigusemõistmine riigivõimu selliste tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus §-ga 146 ei tohi kunagi delegeerida. Seetõttu peab seadusandja ise põhiseaduse piire järgides sisustama õigusemõistmisele juurdepääsu ja vaidluse rahumeelse lahendamise üldised tingimused ja korra, sh sellega kaasnevate muude põhiõiguste riive ulatuse (praegusel juhul tekkis poole varaliste õiguste riive menetluskulude tasumise kohustuse tõttu). Kuna kõnealusel juhul oli tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 175 lõike 3 kohaselt Vabariigi Valitsus täielikult vaba piirmäärasiid hindama, arvutama ja kindlaks määrama, seda nii meetodi (arvestamise korra) kui ka konkreetsete rahaliste summade valikul, ei vastanud selline määratlematus ega piiritlematus õiguskantsleri hinnangul põhiseadusele. Õiguskantsler rõhutas, et kohtumenetluse mõlema poole jaoks õige ja õiglase otsuse langetamiseks, milline on põhjendatud ja vajalik lepingulise esindaja kulude suurus, on oluline, et just seadusandja looks põhimõttelise meetodilise korra kulude arvutamiseks ning ka konkreetsed piiratavate põhiõiguste piirid. Lisaks leidis õiguskantsler, et menetluskulude kindlaksmääramise otsustust ei tohi teha kohtunikuabi, vaid peab tegema kohtunik ise ([Lepingulise esindaja kulude teistelt menetlusosalistelt sissenõudmise piirmäärad, asi nr 9-2/140388](#)).

#### 4. Vangistus

2014. aastal oli Eestis neli vanglat: Tartu Vangla, Viru Vangla, Tallinna Vangla (avavangla üksusega Maardus) ning Harku ja Murru Vangla. 2014. suleti Harku ja Murru Vangla Murru avavangla ning Harku ja Murru Vangla jätkas tegevust vaid Harkus.

Vanglas viibivate isikute arv vähenes 2014. aasta jooksul ja aasta lõpul oli süüdimõistetuid ning vahistatuid kokku 2921 (2013. a lõpus 3026). Süüdimõistetute arv kahanes aastaga 104 ja vahistatute arv ühe võrra.<sup>6</sup>

2014. aastal oli õiguskantsleril 289 kriminaaltäitemenetlust ja vangistusõigust puudutavat menetlust ning arv on ligikaudu sellisena püsinud juba mitmel viimasel aastal.

Õiguskantsler pöördus 07.01.2014 Riigikogu poole ettepanekuga nr 24, milles palus viia vangistusseaduse (VangS) § 90 lõike 3 lause 1 ja lõige 5 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 11, § 19 lõikega 1 ja §-ga 26 ([Vangistusseaduse § 90 lõike 3 ja lõike 5 põhiseaduspärasus – vahistatute liikumiskiirangud, asi nr 6-8/120785](#)). Õiguskantsler leidis, et VangS § 90 lõike 3 lause 1 ja lõige 5 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega osas, milles nimetatud sätted ei

<sup>6</sup> Justiitsministeeriumi vanglateenistuse andmetel. Vt <http://www.vangla.ee/et/uudised-ja-arvud/vanglateenistuse-2014-aasta-ulevaade>.

võimalda menetlejal kaaluda, kas vahistatu liikumisvabaduse piirangu (kohustus viibida ööpäev läbi oma kambri) ja teiste vahistatutega suhtlemispiirangu rakendamine on konkreetsel juhul kriminaalmenetluse asjaolusid (sh menetlusstaadiumi) arvestades menetluse huvides vajalik ja seega proportsionaalne eraelu puutumatus ja vaba eneseteostuse õiguse piirang või ei. Riigikogu arutas 23.01.2014 õiguskantsleri ettepanekut nr 24 ja toetas seda 63 poolthäälega. Kuna Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut, tegi Riigikogu aseesimees Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152 kohaselt õiguskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu, et viia vangistuseseadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Käesoleva ülevaate valmimise ajaks ei ole vangistuseseaduse § 90 lõike 3 lauset 1 ja lõiget 5 siiski veel muudetud.

Õiguskantsleri jätkuva tähelepanu all on olnud kinnipidamistingimused Tallinna Vanglas ja sellega seoses ka selle vangla uue hoonete kompleksi ettevalmistamine ([Tallinna Vangla uued hooned, asi nr 7-7/141329](#)). Õiguskantsler juhtis justiitsministrile tehtud soovitusel tähelepanu rahvusvahelistele kinnipidamisstandarditele, mis puudutavad (sh ka lastega vanglas viibivate) naissoost, alaealiste ning puuetega kinnipeetavate ja vahistatute kinnipidamistingimusi. Õiguskantsler osutas muu hulgas tarvidusele arvestada vangla uute hoonete rajamisel nimetatud isikute gruppide vajadustega nende teistest kinnipeetavatest ja vahistatutest eraldihooldamisel, neile vaba aja sisustamise võimaluste pakkumisel, neile isikliku hügieeni tagamiseks vajalike ruumide paigutamisel ja sisustamisel ning vanglavälise suhtluse korraldamisel.

Vanglavälise suhtlemisega seoses pöördus õiguskantsleri poole kinnipeetav, kes tõstas küsimuse VangS § 25 lõike 1 põhiseaduspärasusest ([Pikaajalised kokkusaamised faktilise abikaasa ja samasoolise elukaaslasega, asi nr 6-1/131330](#)). Avaldaja leidis, et põhjendamatult ei luba vangistuseseadus pikaajalisi kokkusaamisi paaridele, kes on olnud faktilistes abielusuhetes, kuid kelle kooselu pole väldanud vähemalt kaks aastat enne karistuse kandmise algust või kellel pole ühiseid lapsi, mida VangS § 25 lõike 1 lause 2 nõuab. Samuti leidis avaldaja, et vanglas pikaajaliseks kokkusaamiseks ei ole seaduse järgi õigust samasoolistel elukaaslastel. Õiguskantsler asus seisukohale, et kuna pikaajaline kokkusaamine toimub üsna vähese järelevalvega, on kokkusaamisele tulla võivate isikute ringi piiratud ennekõike vangla julgeoleku tagamise vajaduse tõttu ning piirangud on proportsionaalsed. Samasooliste elukaaslastega pikaajalise kokkusaamise võimaluste kohta nentis õiguskantsler, et on juba varem leidnud, et samasooliste isikute vaheline püsiv kooselu kuulub perekonnapõhiõiguse kaitsealasse ning põhiseadusega on vastuolus olukord, kus selline kooselu on õiguslikult reguleerimata. Samas toetas õiguskantsler justiitsministri arvamust, et samasooliste partnerite kooselu puudutava õigusliku regulatsiooni sätestamine vajab eelnevalt laiapõhjalist arutelu ning parim koht nende isikute kooselu puudutavate õiguslike küsimuste lahendamiseks ei ole esmajärjekorras vangistuse kontekst ega vangistust puudutavad normid. Õiguskantsler rõhutas ka, et VangS § 25 lõike 1 lause 2 kasutab hetkel kehtival kujul mõistet „faktiline abikaasa“, mis ei välista seda, et seesuguste isikutena käsitletakse kinnipeetavat ja temaga samast soost isikut.

Õiguskantsler hindas avaldaja pöördumise alusel, kas Viru Vangla on rikkunud avaldaja õigusi, kui edastas Viru Ringkonnaprokuratuurist saabunud kirja talle mitmepäevase viivituse järel ning avas saabunud kirja ja tutvus kirjas olnud dokumentidega. Õiguskantsler tuvastas menetluse käigus, et Viru Vangla vanglateenistuse ametnikud rikkusid justiitsministri 30.11.2000. aasta määrusega nr 72 kehtestatud „Vangla sisekorraeeskirja“ § 50 lõikes 2 sätestatud, mille kohaselt antakse VangS § 29 lõikes 4 nimetatud isikutelt ja ametiasutustelt saabunud kiri kinnipeetavale allkirja vastu viivitamata kätte suletud ümbrikus. Viru Vangla mõönis rikkumist ning selgitas, et asjaomase ametnikuga on vesteldud, tutvustatud talle täiendavalt kinnipeetavatele saabuvate kirjade käitlemise kohta käivaid õigusakte ja selgitatud vangla praktikat. Samuti on Viru Vanglal 2010. aastast olemas kinnipeetavatele kirjade kätte toimetamise juhend, milles on märgitud, kuidas ja millistel tingimustel tuleb kinnipeetavatele kätte toimetada ametlikud ja erakirjad.

Õiguskantslerile esitas avalduse isik, kes leidis, et vangla direktori käskkirjaga on rikutud tema õigusi, kuna selles oli viide, et vangla eluosakonna kambrite lukustamine toimus isikuga läbi-

viidud vestluse tulemusel, milles avaldaja väitis vanglateenistusele, et kõnealuses eluosakonnas võivad kaaskinnipeetavad ohustada tema turvalisust. Õiguskantsler tõdes, et VangS § 8 lõike 2 alusel liikumise piiramine vanglas on käsitletav VangS § 69 lõike 2 punktis 1 sätestatud täiendava julgeolekuabinõu ühe alaliigina ja on seetõttu muu hulgas preventiivse iseloomuga ning rakendatav ka siis, kui vanglateenistusel on põhjust arvata, et eluosakonnas on toimumas või võib toimuda õigusrikkumine, mistõttu on vajadus kinnipeetavate päevakava kohast liikumist piirata. Ohu hindamiseks teabe kogumise ja ohu maandamise tarbeks võib olla sobiv piirata ajutiselt kinnipeetavate liikumisvabadust eluosakonna lukustamise näol. Õiguskantsler leidis, et vanglateenistus käitus adekvaatselt eluosakonda ajutiselt lukustades, kuna avaldaja ei andnud vanglateenistusele konkreetset informatsiooni teda väidetavalt ohustava olukorra (isikute) kohta, vaid vanglateenistus pidi lähtuma olulise õigushüve (avaldaja elu ja tervis) kaitsel avaldaja abstraktsest informatsioonist, et kaaskinnipeetavad teda ohustavad. Õiguskantsler viitas haldusmenetluse seaduse (HMS) §-le 56, mis kohustab haldusorganit üldjuhtudel oma haldusakti põhjendama, ent osutas ka Riigikohtu praktikale, mille järgi võib delikaatse informatsiooni alusel antud haldusaktide puhul jätta otsuse aluseks olnud teatud asjaolud põhjendusest välja, et kaitsta infoallikat. Õiguskantsler möönis, et haldusakti põhjendus peab üldjuhul olema võimalikult täpne nii faktilise olukorra kirjeldamisel kui ka haldusakti andmise õigusliku aluse osas, ent delikaatse teabe alusel antud haldusakti puhul on mõeldav, et haldusakti põhjendatakse üldisemalt. Õiguskantsler leidis, et ka delikaatset infot sisaldava haldusakti menetlusosalistele teatavaks tegemisel võib selle sisu täpseid detaile kajastada üldisemalt. Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et kirjeldatud keerulises olukorras ei saanud möönda avaldaja õiguste rikkumist.

Õiguskantsler menetles küsimust, kas justiitsministri 05.09.2011. aasta määruse nr 44 „Järelevalve korraldus vanglas“ § 32, mis lubab kinnipeetavat täielikult läbi otsida (anda talle korraldus läbiotsimiseks lahti riietuda), on kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artiklitega 3, 6, 14 ja 17 ([Justiitsministri 05.09.2011 määruse nr 44 „Järelevalve korraldus vanglas“ § 32 põhiseaduspärasus, asi nr 6-3/131329](#)). Õiguskantsler ei tuvastanud menetluse tulemusena avaldaja osutatud vastuolu ja tõdes, et läbiotsimise puhul on olemuslikult tegemist meetmega, mis aitab tagada vanglas julgeolekut ning seetõttu ei ole läbiotsimine iseenesest käsitletav põhiseaduse seisukohalt lubamatu tegevusena. Õiguskantsler rõhutas, et kinnipeetava või vahistatu kohustuslikku täielikku läbiotsimist ei näe ette ükski õigusnorm ja et täieliku läbiotsimise lubatavust on teatud tingimustel tõdenud nii Riigikohus kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus ning Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee.

Õiguskantsler hindas avaldaja pöördumise alusel küsimust, kas avaldaja Tartu Vanglas vastuvõtturežiimil viibimine ületas VangS § 14 lõikes 4 sätestatud maksimaalset kolmekuulist tähtaega, mille tõttu muutus võimatuks talle vangla poolt lubatud pikaajalise kokkusaamise kasutamine ([Vastuvõtuosakonnas viibimine, pikaajaline kokkusaamine, asi nr 7-4/141245](#)). Õiguskantsler leidis, et formaalselt ei ületanud Tartu Vangla avaldaja suhtes VangS § 14 lõikes 4 sätestatud kolmekuulist vastuvõtturežiimil viibimise tähtaega. Samas ei olnud õiguskantsleri arvates talle esitatud teavet hinnates võimalik tõsikindlalt väita, et avaldaja suhtes vastuvõtturežiimi kohaldamine toimus ka tegelikult vangla väidetud ajavahemikus. Õiguskantsler leidis, et Tartu Vangla rikkus avaldaja õigust heale haldusele, samuti eksis vangla avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 1 ja avaliku teenistuse eetikakoodeksi p 13 vastu, kui andis avaldajale korduvalt valeinfot tema vastuvõtturežiimil viibimise perioodi arvestamise kohta, eksitas avaldajat pikaajalise kokkusaamise lubatavuse osas, ei teavitanud avaldajat piisavalt kiiresti toimunud eksimusest, ei teavitanud avaldaja lähedasi pikaajalise kokkusaamise ärajäämisest ning ei edastanud infot toimunu kohta Viru Vanglale (kuhu avaldaja oli saadetud karistust kandma). Õiguskantsler soovitas Tartu Vanglale järgida edaspidi kinnipeetavatega suhtlemisel õiguspärasuse ja hea halduse tava põhimõtteid ning juhtida avaldusala asjaga seotud vanglaametnike tähelepanu nende eksimustele ja korrata üle kõigile vastuvõtturežiimil viibivate kinni-



peetavatega kokku puutuvatele ametnikele vastuvõtturežiimi perioodiga seonduvad regulatsioonid. Samuti soovitas õiguskantsler Tartu Vanglal teavitada edaspidi kokkusaamistele tulevaid isikuid vanglast tuleneval põhjusel ärajäävatest kokkusaamistest ([Isiku pöördumisele vastamine, asi nr 7-4/140485](#)).

## 5. Täitemenetlus

2014. aastal esitas õiguskantsler kahel korral arvamuse seaduseelnõude kohta, mille eesmärk oli parandada senist täitemenetluse korda.

Õiguskantsler nõustus nii eelnõu kui ka kehtiva täitemenetluse süsteemi põhimõteteliste lähtekohtadega, et kuigi täitemenetluse käigus tuleb arvestada võlgniku õiguste ja oluliste huvidega, on selle peamine eesmärk sissenõudja õigustatud huvi tagamine ning nõude efektiivne ja tulemuslik täitmine. Samuti rõhutas õiguskantsler, et kohtutäituri puhul tuleb silmas pidada, et kuigi ta tegutseb eraettevõtlusega sarnanevate põhimõtete alusel (kui isemajandav haldusorganina tegutsev avalik-õiguslik ametiisik, kes viib muust täitevvõimust autonoomsena ja teatava sõltumatusega läbi haldusmenetluse eriliiki), on täitemenetluse puhul tegemist riigi ühe tuumikfunksiooni hulka kuuluva olulise ülesande täitmisega. Kohtutäitur, kellele on delegeeritud avaliku ülesande täitmine, teostab ülesannet täites riigivõimu. Seetõttu tuleb hoolikalt kaaluda igat n-õ kohtutäituri rahaliselt motiveerivat muudatust, mis lõppastmes suurendab täitemenetluse käigus võlgnikule lisanduvat kulu. Täitemenetluse peamine eesmärk on sissenõudja õigustatud huvi tagamine ja nõude rahumeelne täitmine ning sellele lisanduvad täitemenetluse läbiviimisega kaasnevad kulud peaksid olema mõistliku suurusega, objektiivselt põhjendatud ning koormama võlgnikku minimaalselt. Õiguskantsler rõhutas, et täitekulude õigustatud eesmärgiks saab üldjuhul olla konkreetse täiteasja lahendamisega kaasnevate kulude katmine, mitte aga erinevate nõuete ristsubsideerimine ja täitemenetluse süsteemi n-õ elushoidmine. Seetõttu ei ole põhjendatud kaalutlus, mille kohaselt peab üks täitemenetluse võlgnik sisuliselt kinni maksma teiste, täitemenetlusest kõrvalehoidvate võlgnike kulud. Õiguskantsler tegi ettepaneku vaadata kriitiliselt üle kõik kohtutäituri ametitoimingute tasustamise alused ja rahaliselt kindlaks määratud summad, iseäranis kohtutäituri seaduse §-s 35 sisalduvad sissenõude summast sõltuvad põhitasu määrad (küündides lausa üle 20 000 euro).

Lisaks juhtis õiguskantsler talle aastate jooksul esitatud täitemenetlusega seonduvaid avaldusi arvestades tähelepanu sellele, et inimesed ei pruugi aru saada neile saadetud täitedokumentides olevast olulisest teabest, oma õigustest ning nende kasutamata jätmise tagajärgedest. Nimelt on õiguskantsler korduvalt kokku puutunud juhtumitega, kus võlgnikud on jätnud kohtutäiturile vajaliku teabe esitamata või ka oma õigused kaitsmata ebapiisava teabe tõttu. Seetõttu palus ta kaaluda võlgnikele täitemenetluse käigus saadetavate dokumentide sõnastuse ja selles esitatava teabe uuendamist, lihtsustamist ja täiendamist ([Arvamus kohtutäituri seaduse ja täitemenetluse seadustiku muutmisele, asi nr 18-2/140801](#)).

Õiguskantsler toetas ka seadusandlikke kavatsusi tõhustada täitemenetlust lapsele määratud elatise sissenõudmisel. Õiguskantsler rõhutas, et elatise eesmärk on lapsele pideva ja vajaliku ülalpidamise kindlustamine ning õigussüsteem peab selle tegelikkuses ja tõhusalt tagama. Õiguskantsleri hinnangul kaalub lapse õigus ülalpidamist (sh elatist) saada üles enamiku koostatud eelnõus käsitletud vanema nn vaba eneseteostuse või ka heaolu kindlustavad õigused ja vabadused (harrastuspüügiõigus ja kutselise kalapüügi õigus; jahipidamisõigus; mootorsõiduki juhtimisõigus; relva käitlemise õigus; väikelaeva ja jetti juhtimisõigus). PS § 27 lg 3 kohaselt on vanematel õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Need on vanemlikud põhikohustused, millele vastandub lapse õigus saada oma vanematelt hoolitsust. Vanema õigus ja kohustus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda on põhiseaduses üks kõrgemalt kaitstud õigustest. Täpsemalt tulenevad PS § 27 lõigete 1 ja 3 koostoimest: a) vanema õigus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda, b) vanema kohustus oma last kasvatada

ja tema eest hoolitseda ja c) lapse õigus vanemalt kasvatust ja hoolitsust saada. PS § 27 lõikest 3 koostoimes lõikega 4 tuleneb kaitseõigus sellele, et riik näeks ette regulatsioonid, mis võimaldaksid tagada vanemliku kohustuse täitmist ja kaitseks lapsi vanemate kohustuste rikumise eest (perekonna sisemine kaitse) ([Arvamus täitemenetluse seadustiku muutmisele, asi nr 18-2/141339](#)).

## 6. Muud avaliku ja eraõiguse küsimused

Õiguskantsleri poole pöördus sügava liikumispuudega inimene, kes juhtis tähelepanu asjaolule, et tema elukohajärgses kohalikus omavalitsuses on puuetega isikute ligipääs notaribüroodele raskendatud. Nimelt polevat sealsed notaribürood ratastooli kasutavale isikule ligipääsetavad. Ajendatuna kõnealuselt avaldusest saadud teabest otsustas õiguskantsler omal algatusel uurida laiemalt, kuidas on liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimestele tagatud õigus kasutada notariteenuseid. Selleks pöördus õiguskantsler nii Notarite Koja, Justiitsministeeriumi kui ka puuetega inimeste organisatsioonide esindajate (nt Eesti Nägemispuuetega Inimeste Keskliidu) poole ning analüüsis asjakohaseid õigusakte (nt tõestamisseadust, notariaadiseadust, notari tasu seadust).

Notarite Koja selgitustest nähtus, et füüsiliselt ligipääsetavaid notaribüroosid pole sugugi kõigjal. Seejuures on kohti, kus liikumispuudega inimesel pole notaribüroos toimingu teostamiseks muud alternatiivi, kui lasta end notaribüroosse kanda, paluda end teenindada enda sõidukis, sõita teise linna või teise notari tööpiirkonda või tellida notar liikumispuudega inimesele sobivasse kohta. Eesti Nägemispuuetega Inimeste Keskkliit selgitas, et nägemispuudega inimesed kogevad iga päev liikumistakistusi, kuna keskkonda pole üldjuhul kohandatud nende vajadusi arvestavaks.<sup>7</sup> Ka pole teave selle kohta, kas ja kuidas ligipääsetav üks või teine notaribüroo on, hõlpsalt kättesaadav. Seejuures pole teave tehtud nägemispuudega inimestele kättesaadavaks moel, mis arvestaks nende erivajadusi.<sup>8</sup>

Tõestamisseadust uurides selgus aga, et kui tõestamistoimingus osaleja ei kuule piisavalt, tuleb tal notariaalakt läbi lugeda. Seda vaatamata asjaolule, et piirdudes vaid kirjaliku suhtlusega, võib kurdile tõestamistoimingu sisu tegelikult jääda arusaamatuks, kuna kurtus põhjustab suhtlemisraskusi nii kõnes kui ka kirjas.<sup>9</sup> Veel näeb tõestamisseadus ette, et kui tõestamistoimingus osaleb nägemispuudega inimene, tuleb kaasata tunnistaja. Lisaks näeb seadus ette tunnistajast loobumise tingimusliku võimaluse. Millega selline regulatsioon põhjendatud on, tõestamisseaduse seletuskiri<sup>10</sup> ei ava.

Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et liikumis-, nägemis- ja kuulmispuudega inimestele ei pruugi olla tagatud piisav juurdepääs notariteenustele. Seepärast soovitas õiguskantsler Notarite Kojal ja Justiitsministeeriumil astuda koostöös puuetega inimeste organisatsioonidega konkreetseid samme teenuse kättesaadavuse parandamiseks. Nii Notarite Koda kui ka Justiitsministeerium avaldasid valmisolekut õiguskantsleri soovitusi täita ([Puuetega inimeste juurdepääs notariteenusele, asi nr 7-9/131118](#)).

Õiguskantsleri menetlustest väärivad veel esiletõstmist järgmised:

[Vanade tehnorajatiste seadusjärgne talumiskohustus, asi nr 6-1/140577](#)

[Patendiameti poolt isiku elukohaandmete jätkuv avaldamine, asi nr 7-4/131515](#)

[Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kinnipeetava isikliku ruumi suurusel, asi nr 9-2/140436](#)

7 ENKL MTÜ Sülvi Sarapuu 17.08.2014. a vastus õiguskantsleri nõuniku küsimusele, kas ja millised nägemispuudest johtuvad takistused esinevad notariteenusele juurdepääsul

8 ENKL MTÜ Sülvi Sarapuu 17.08.2014. a vastus õiguskantsleri nõuniku küsimusele, kas ja millised nägemispuudest johtuvad takistused esinevad notariteenusele juurdepääsul. Vt nt <https://www.riigiteataja.ee/> ja võrdle juurdepääsetavusnõuetega.

9 Eesti Viipekeeltõlkide Ühingu kutsekomisjoni esimehe U. Saksa 06.07.2012. a kiri õiguskantslerile. Vt ka V. Laiapea. Tähtsusi viipekeelest. Magistritöö. Tartu, 2006, lk 5. Kättesaadav: <http://ead.ee>.

10 Vt tõestamisseaduse eelnõu nr 500 SE seletuskirja. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.

### III. KAITSEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

#### 1. Üldiseloostus

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler kokku 19 Kaitseministeeriumi valitsemisalaga seonduvat asjamenetlust (neist sisulisi menetlusi 11). Kaitseministeerium oli vastustajaks 7 menetluses, ülejäänud juhtudel aga Kaitseministeeriumi hallatav asutus (peamiselt Kaitsevägi). Kaitseväge väeosades ülevaateaastal toimunud kontrollkäike on kirjeldatud ülevaate [3. osas](#).

Kaitseminister pöördus õiguskantsleri poole ning soovis arvamust riigikaitse seaduse eelnõu kohta. Õiguskantsler tunnustas ministrit tehtud töö eest riigikaitse kui olulise valdkonna õigusliku regulatsiooni uuesti läbimõtlemisel ja analüüsimisel. Samas juhtis õiguskantsler ministri tähelepanu sellele, et eelnõus on mõningane segadus juhtimisstruktuuris (kes ning milliseid otsuseid vastu võtab) ning küsitavused põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alustes. Minister nõustus õiguskantsleriga ning kõrvaldas valdava osa osutatud kitsaskohtadest ([Arvamus riigikaitse seaduse eelnõule, asi nr 18-2/141144](#)).

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse sellest, kas tema teenistusstaaz Sisekaitse Operatiivrügemendis (SOR) tuleks arvata tegevteenistusstaazi hulka või mitte. Kaitseminister asus seisukohale, et SOR-i staaži ei tuleks arvata tegevteenistusstaazi hulka, sest kuigi SOR oli sõjaväeliselt korraldatud üksus, ei olnud tegemist Kaitseministeeriumile, vaid Sise-ministeeriumile alluva üksusega, mistõttu ei saa seal teenimist pidada kaitseväeteenistuseks. Minister lisas, et tema hinnangul ei saa igasugust sõjaväeliselt korraldatud üksuses teenimist automaatselt võrdsustada kaitseväeteenistusega. Õiguskantsler nõustus kaitseministriga ning leidis, et SOR-i staaž ei kuulu menetluse hetkel kehtinud õiguse alusel tegevteenistusstaazi hulka arvamisele ([SOR-i staaži arvamine tegevteenistusstaazi hulka, asi nr 7-4/140037](#)).

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse Kaitseväge juhtaja kehtestatud Kaitseväge palgajuhendi põhiseaduspärasusest. Avaldaja leidis nimelt, et kaitseväelaste õppustel osalemise tasustamine ei ole kehtiva õigusega kooskõlas. Õiguskantsler asus seisukohale, et Kaitseväge juhatajal on pädevus kehtestada õppustel osalemise eest tasu maksmise alused, kord ja tasu suurus. Sealjuures ei ole Kaitseväge juhatajal kaitseväeteenistuse seaduse alusel kohustust järgida avaliku teenistuse seaduses sätestatud ületunnitöö kohta sätestatud. Õiguskantsler ei tuvastanud, et palgajuhend oleks avaldaja toodud põhjustel vastuolus põhiseadusega ([Tegevväelase sõjaväelises väljaõppes osalemise lisatasu, asi nr 7-4/130945](#)).

Õiguskantslerile esitas avalduse tegevväelane, kes andis teada, et ta määrati nõusolekuta uuele rahuaaja ametikohale ning selle tulemusel vähenes tema põhipalk. Õiguskantsler asus seisukohale, et kuigi kaitseväeteenistuse seadus võimaldab tegevväelase ühelt ametikohalt teisele nõusolekuta üle viia, ei tohi kehtiva õiguse kohaselt ühepoolset vähendada põhipalka. Ülevaate koostamise hetke seisuga ei olnud lõpliku lahenduseni avaldusaluses asjas jõutud.

## IV. KESKKONNAMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Õiguskantsler algatas 2014. aastal Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puudutavate avalduste põhjal 29 menetlust. Nendest 9 puhul oli tegemist sisulise menetlusega.

### 2. Jäätmehoolduse korraldus

Sarnaselt mitme varasema aastaga tuli õiguskantsleril ka 2014. aastal tegeleda jäätmehoolduse korraldust puudutavate küsimustega. Siinjuures olid paljud teemad samad, mis 2013. aastal (jäätmeseaduse (JäätS) § 66 lõike 1<sup>1</sup> rakendamine; jäätmeveo hind; korraldatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise periood; kohaliku omavalitsuse kohustus jäätmevedu korraldada). Kõige olulisem eelnimetatutest on kahtlemata pärast JäätS § 66 lõike 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamist alanud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus, milles õiguskantsler esitas oma arvamuse ([Jäätmeveo korraldamine JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> alusel, asi nr 9-2/141269](#)).

Riigikogu võttis 19.06.2014 vastu jäätmeseaduse muutmise seaduse, millega tunnistas JäätS § 66 lõike 1<sup>1</sup> kehtetuks. Selle lõike järgi võis omavalitsus korraldada jäätmeveo selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks oli kohaliku omavalitsuse üksus või tema volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasus jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel või tema volitatud mittetulundusühingul. Mitmed kohalikud omavalitsused leidsid, et selle sätte kehtetuks tunnistamisega riivas seadusandja ülemääraselt omavalitsuse enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1), ning esitasid põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse Riigikohtule.

Õiguskantsler leidis oma arvamuses Riigikohtule, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust seadusega küll piiratakse, kuid riivet ei saa pidada ülemääraseks ega põhiseadusvastaseks. Seda muu hulgas seetõttu, et JäätS § 66 lõikes 1<sup>1</sup> sätestatud jäätmeveo korralduse mudel tekitab omavalitsustes arvamise ja praktika, et nad võivad selle mudeli puhul lisada tarbijatelt võetava jäätmeveo teenustasusse ka selliseid kulusid, mis ei ole vältimatult vajalikud ega majanduslikult põhjendatud jäätmevaldajatega arveldamiseks, vaid millest omavalitsus finantseerib üldisi jäätmehoolduskulusid oma haldusterritooriumil. Õiguskantsler viitas, et jäätmeseaduse üldpõhimõtete järgi peaks jäätmeveo teenustasu sisaldama üksnes neid kulusid, mis on vajalikud korraldatud olmejäätmeveo teenuse osutamiseks ja mis on otseselt seotud selle teenusega ning selle teenuse osutamiseks vältimatult vajalikud ja majanduslikult põhjendatud. Kuna JäätS § 66 lõike 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamine aitab kaasa sellele, et kohalik omavalitsus ei saa enam jäätmetekitajatelt küsida põhjendamatuid tasusid, leidis õiguskantsler, et omavalitsuste põhiseaduslike tagatiste riive pole ülemäärane.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis oma 06.01.2015. aasta otsusega asjas 3-4-1-34-14 kohalike omavalitsuste volikogude taotlused rahuldamata. Riigikohus leidis, et JäätS § 66 lg 1<sup>1</sup> riivas intensiivselt tarbijate lepinguvabadust ja jäätmevedajate ettevõtlusvabadust, sest selle sätte alusel kohustas omavalitsusüksus jäätmetekitajaid astuma endaga või enda volitatud MTÜ-ga õigussuhtesse ning piiras sellega oluliselt tarbija ning ettevõtja omavahelist kokkuleppevõimalust jäätmeveo korralduse küsimustes. Riigikohus ei välistanud isenesest sellist lepingu- ja ettevõtlusvabaduse piirangut, kuid leidis, et kõnealusel juhul ei ole seda piirangut piisavalt tasakaalustatud jäätmeseaduse nõuetega, mis tagaksid jäätmetekitaja kaitse omavalitsusüksuse või selle volitatud MTÜ kehtestatud jäätmekäitluse teenustasude selguse ja põhjendatuse kaudu. Kohus leidis, et jäätmekäitluse teenustasu, mille määrab omavalitsusüksus või selle volitatud MTÜ JäätS § 66 lõike 1<sup>1</sup> alusel (ja mida kohus pidas ühtlasi avalik-õiguslikuks tasuks PS § 113 mõttes), ei pruugi olla tarbija jaoks madalam teenustasust,

mis kujuneb riigihanke käigus jäätmevedajate konkurentsi tingimustes. Kokkuvõttes leidis Riigikohus, et kuna JäätS § 66 lõike 1<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamisega reguleerib Riigikogu eelkõige lepinguvabaduse ning ettevõtlusvabaduse piirangute küsimusi ning riikliku jäätmekorralduse aluseid, mille reguleerimine ongi seadusandja pädevuses, siis ei riiva selle normi kehtetuks tunnistamine kohalike omavalitsuste põhiseaduslikke tagatisi.

2015. aastal on õiguskantsleril kindlasti plaanis jälgida, kuidas need kohalikud omavalitsused, kes olid eelmistel aastatel korraldanud oma jäätmekorralduse JäätS § 66 lõikes 1<sup>1</sup> sätestatud mudelile tuginedes, kujundavad oma tegevuse ringi.

Huvitav on märkida, et vaatamata sellele, et üldine jäätmeveo korraldamise kohustus on kohalikel omavalitsustel olnud juba aastaid, on osa omavalitsusi selle siiski tegemata jätnud. Nii selgitas õiguskantsler ühes oma menetluses kohaliku omavalitsuse kohustust korraldada jäätmevedu, kui omavalitsuse haldusterritooriumil elab rohkem kui 1500 elanikku ([Jäätmevedu Tabivere vallas, asi nr 7-5/131501](#)). Õiguskantsler viitas, et lisaks keskkonnakaitselistele eesmärkidele aitab korraldatud jäätmevedu kaitsta ka tarbijate huve, kuna konkursi kaudu vedajat valides on valla võimalik vedajaga kokku leppida elanike jaoks soodne jäätmeveo hind. Õiguskantslerile avalduse esitanud isik osutaski, et valla tegevusetuse tõttu jäätmeveo korraldamisel ei ole talle kättesaadavad sama madalad jäätmeveo hinnad, nagu on lähivaldades, kus jäätmeveo korraldamiseks tehtud konkursid on jäätmeveo hindu oluliselt langetanud. Tabivere vald lubas õiguskantsleri soovitus järgida, kuid 2015. aasta märtsi seisuga ei olnud vald veel siiski jäätmeveo korraldamise toiminguid lõpuni viinud.

### 3. Natura toetused

Ülevaateaastal analüüsis õiguskantsler looduskaitsete omandikitsenduste hüvitamist ühelt poolt Natura 2000<sup>11</sup> alale jäävate erametsa- ja põllumajandusmaade omanikele ning teisalt väljaspool Natura 2000 alasid asuvate looduskaitsealuseid objekte hõlmavate kinnisasjade omanikele ([Natura 2000 toetused, asi nr 6-1/131005](#)).

Kõrvutades menetluse käigus looduskaitsete piirangud Natura 2000 aladel ning väljaspool Natura 2000 võrgustikku riigisisest kaitse alla võetud aladel, nentis õiguskantsler, et need piirangud on oma intensiivsusest võrreldavad. Maamaksuseadus näeb seesuguste kitsenduste leevendamiseks nii Natura 2000 maaomanikele kui ka looduskaitsealuste mitte-Natura alade maaomanikele ette osalise või täieliku maamaksuvabastuse või -soodustuse. Looduskaitseaduse järgi on maaomanikel teatud tingimustel võimalik oma looduskaitsete kitsendustega kinnisasi ka riigile võõrandada. Eeltoodule lisaks on aga Natura 2000 võrgustikku kuuluvate põllumajandusmaade ja erametsamaade omanikel võimalik taotleda täiendavat Natura 2000 toetust, mille eesmärk on samuti hüvitada Natura 2000 aladel kehtivatest looduskaitsetest kitsendustest ja nõuetest maaomanikele tekkivaid täiendavaid kulutusi ning saamata jäänud tulu.

Eeltoodut arvesse võttes tekkis õiguskantsleril kahtlus, kas olukord, kus Natura 2000 alal ja väljaspool Natura 2000 ala rakenduvate samaväärsete looduskaitsete omandikitsenduste puhul nähakse kitsenduste hüvitamiseks ette täiendav toetus üksnes Natura 2000 põllumajandus- ja erametsamaade omanikele, on kooskõlas põhiseadusest lähtuva võrdse kohtlemise nõudega. Oma tekkinud kahtlusest teavitas õiguskantsler keskkonnaministrit, paludes viimasel selgitada asjaolusid, mis võiksid põhjendada Natura ning mitte-Natura maaomanike erinevat kohtlemist kinnisomandi kitsenduste hüvitamisel. Juhul, kui seesuguseid asjaolusid ei ole võimalik tuvastada, palus õiguskantsler ministril astuda samme, et tagada Natura 2000 alade ja mitte-Natura alade maaomanike võrdne kohtlemine.

11 Natura 2000 on üle-euroopaline looduskaitsealade võrgustik, mille eesmärk on tagada või taastada Euroopa Liidus ohustatud taime- ja loomaliikide ning ohustatud elupaigatüüpide soodne seisund. Natura 2000 võrgustik tugineb Euroopa Liidu direktiivides 92/43/EMÜ ja 2009/147/EÜ sätestatud kriteeriumitele.

Olgugi, et keskkonnaministri hinnangul ei saa Natura ning mitte-Natura maaomanikke käsitada täiesti sarnases olukorras olevaina, möönis minister siiski, et Natura 2000 toetusega sarnast toetust tuleb maksta ka Natura 2000 võrgustikku mittekuuluvate riigisiseste kaitstavate loodusobjektide erametsamaa omanikele. Ministri kinnitusel on ministeeriumis asutud vastavat toetuskava välja töötama. Ülevaate koostamise seisuga ei ole vastav eelnõu õiguskantslerile teadaolevalt veel siiski valminud.

Lisaks lahendas õiguskantsler 2014. aastal järgmisi Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seotud avaldusi:

[Maaomaniku õigused väikeelukijahi korraldamisel, asi nr 6-1/140171](#)

[Maa ajutiseks kasutamiseks lepingu sõlmimise kord, asi nr 6-2/140672](#)

## V. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Läbi aastate on Kultuuriministeeriumi valitsemisala puudutavate menetluste arv olnud väga väike võrreldes teiste ministeeriumite tegevust puudutavate menetlustega. Nii ka 2014. aastal, mil õiguskantslerile esitati kokku 3 Kultuuriministeeriumi valitsemisala puudutavat pöördumist. Õiguskantsler menetles neist 2 pöördumist.

Esimeses neist pöörduti õiguskantsleri poole avaldusega, milles paluti kontrollida, kas tantsupeole pääsemiseks kehtestatud vanusepiirangud on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ([Vanusepiirang tantsupeole pääsemiseks, asi nr 16-4/140352](#)). Eesti Laulu- ja Tantsupeo Sihtasutus selgitas, et osa tantsupeo rühmaliikide kohta esitati peole kandideerijatele soovituslikud ja orienteeruvad vanusevahemikud seoses rühmade erineva ettevalmistustaseme ning peo kontseptsiooniga, sest 2014. aasta tantsupeol oli igale rühmaliigile antud oma roll perekonnas. Kinnitati, et tantsupeole pääsejad valiti siiski välja eelproovide käigus tantsuoskusest lähtudes. Seetõttu ei olnud õiguskantsleril alust pidada tantsupeole pääsemise korda diskrimineerivaks. Tantsupeo korraldajad märkisid siiski, et pärast tantsupidu hinnatakse ühe küsimusena ka rühmade vanusevahemike kindlaksmääramise põhjendatust kirjeldatud viisil.

Teises menetluses analüüsis õiguskantsler avalduse alusel, kuidas on riik taganud sportlase ja treeneri õiguste kaitse eraõiguslikes suhetes ([Sportlase ja treeneri põhiõiguste kasutamise takistamine, asi nr 6-1/140746](#)). Avaldusalustel asjaoludel oli Eesti Olümpiakomitee juures tegutsevas dopinguvastases distsiplinaarkolleegiumis ning dopinguvastases apellatsioonikolleegiumis kohaldatud sportlasele võistluskeeldu ning treenerile treenerina tegutsemise keeldu. Õiguskantsler leidis avaldust läbi vaadates, et Eestis kehtiv õigus võimaldab sportlasel ja treeneril saada õiguskaitset, kui mõni eraõiguslik isik on asunud õigusvastaselt takistama tema põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset või töökohta või vaba eneseteostuse põhiõigust. Seetõttu asus õiguskantsler seisukohale, et seadusandja pole eraõiguslike isikute poolt sportlasele võistluskeeldu ja treenerile tegutsemiskeeldu rakendamisel jätnud isikute põhiõigusi ega -vabadusi kaitseta, vaid on taganud nende järgimise ka eraõiguslikes suhetes.

Spordi eraõiguslik korraldus ei tähenda seda, et riik võiks jätta tähelepanuta niisugused põhiõiguste riived, mis tekivad eraisikute vahelistes suhetes. Õiguskantsler selgitas, et sportlane saab võistluskeeldu ja treener tegutsemiskeeldu jm sellesarnaseid spordialaseid meetmeid tõhusalt kohtus vaidlustada. Kohtusse on oma õiguste kaitseks võimalik sõltuvalt asjaoludest pöörduda nii lepinguliste kui ka lepinguväliste nõuetega. Viimasel juhul on võimalik tugineda kahju õigusvastase tekitamise sätetele võlaõigusseaduses. Seevastu lepingulistest suhetes saab näiteks vaidlustada spordis osalejale esitatud nn võta-või-jäta-tingimusi, tuginedes võlaõigusseaduse tüüpitingimuste sätetele. Ka saab oma õigusi kaitsta näiteks siis, kui võistluskeeldu kehtestatud või seda rakendav organisatsioon on konkurentsiseaduse mõistes oma turgu valitsevat seisundit kuritarvitanud. Võimalik on vaidlustada veel spordisuhetes tavapärase vahekohtukokkuleppe kehtivust ning teatud tingimustel ka vahekohtuotsust. Lisaks saab taotleda teises riigis langetatud vahekohtuotsuse tunnistamata ja täitmata jätmist, kui otsuse tunnistamine ja täitmine oleks vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega.

## VI. MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

Ülevaate aastal oli õiguskantsleri menetluses 33 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalaga seotud asja, nendest 17 juhul algatas õiguskantsler sisulise menetluse.

### 2. Taastuenergia toetuste rahastamise skeem

Ülevaate aastal kujundas õiguskantsler arvamuse elektrituruseaduses sätestatud taastuenergia toetuste rahastamise skeemi kohta ([Taastuenergia toetuste rahastamise skeem, asi nr 6-1/130045](#)).

Selleks, et hoogustada taastuvatest allikatest elektrienergia tootmist, makstakse taastuenergia tootjatele elektrituruseaduse alusel toetust. Toetuste maksmiseks vajaminev raha kogutakse jaotus- ja põhivõrguettevõtjate kaudu elektrienergia tarbijatelt (võrguteenuse arvel kajastuv nn taastuenergia tasu). Iga-aastase taastuenergia tariifi kehtestab põhivõrguettevõtja Elering AS. Õiguskantsleri poole pöördusid mitmed avaldajad, kas palusid kontrollida, kas seesugune taastuenergia toetuste rahastamise skeem on põhiseaduspärane. Pöördujad avaldasid kahtlust, et kuna tarbijatelt kogutav taastuenergia tasu on oma olemuselt maksuga sarnanev avalik-õiguslik tasu, siis peaks see olema sätestatud seadusega ja seda peaks administreerima riik.

Nii vajas menetluse käigus hindamist, kas taastuenergia tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus, ning kui on, siis kas elektrituruseaduses on selle määramise alused põhiseaduspäraselt reguleeritud. Nimelt nõuab põhiseadus, et avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestaks üldjuhul Riigikogu seadusega ning seadusandja võimalused delegeerida seesuguste rahaliste kohustuste või nende elementide kehtestamine täidesaatvale võimule on piiratud. Edasivolitamise puhul tuleb tagada avalik-õigusliku rahalise kohustuse suuruse kindlaksmääramine objektiivsetel alustel ning selliselt, et kohustatud subjektile oleks võimalik näha ette kohustuse ulatust.

Menetluse tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et tarbijatelt kogutavat taastuenergia tasu võib tõepoolest käsitleda avalik-õigusliku tasuna. Mis puutub aga tasu vastavusse põhiseaduse nõuetele, siis tõdes õiguskantsler, et taastuenergia tasu maksmise kohustus on kehtestatud seadusega, täpsemalt elektrituruseadusega. Seejuures puudub põhivõrguettevõtjal sisuline kaalutusõigus, milliseks tariif kujundada, sest ta peab lähtuma seadusandja etteantud raamidest (elektritootjatele kehtestatud toetuse määradest ning taastuenergia toetusele kvalifitseeruvate elektritootjate loetelust). Lisaks on elektritootjatele taastuenergia toetuse maksmine piiratud üksnes reaalset võrku antud või otseliini kaudu tarbijatele edastatud elektrienergia kogustega.

Eelnevale tuginedes asus õiguskantsler seisukohale, et taastuenergia tariifi arvestamise alused on seaduses piisavalt kindlaks määratud, ega tuvastanud taastuenergia toetuste rahastamise skeemi formaalset vastuolu põhiseadusega. Sellele vaatamata palus õiguskantsler majandus- ja kommunikatsiooniministrile saadetud kirjas kaaluda, kas tarbijate põhiõiguste kaitseks oleks siiski vajalik piirata, millise koguse toodetud elektrienergia eest on tootjatel õigus taastuenergia toetust saada. Samuti palus õiguskantsler ministril hinnata, kas elektrituruseaduse sätestatud toetussummad on nende eesmärgi arvestades põhjendatud.

Oma õiguskantslerile saadetud vastuses möönis majandus- ja kommunikatsiooniminister, et kehtivad taastuenergia toetusmäärad on tõepoolest ebaoproportsionaalselt kõrged. Selle



olukorra lahendamiseks esitas Vabariigi Valitsus 07.11.2012 Riigikogule elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu<sup>12</sup>, mis käsitleb nii toetusmäärade kui ka toetatava elektrienergia koguse piiramist. 11.02.2015 otsustas Riigikogu eelnõu teise lugemise katkestada<sup>13</sup> ning seoses Riigikogu valimistega märtsis 2015 langes eelnõu Riigikogu menetlusest välja.

Taastuenergia tasu küsimust analüüsib 2015. aastal ka Riigikohus. Nimelt otsustas Riigikohtu tsiviilkolleegium 12.02.2015 anda taastuenergia tasusid puudutava küsimuse arutamiseks Riigikohtu üldkogule, viidates kahtlusele, et taastuenergia tasu maksmisega kaasnev tarbija omandipõhiõiguse riive võib olla vastuolus põhiseadusega.<sup>14</sup>

### 3. Juurdepääs kodule eratee kaudu

2014. aastal laekus õiguskantslerile mitu avaldust, milles oli tähelepanu juhitud ka ajakirjanduses kajastamist leidnud koduomanike ja kohalike omavalitsuste probleemidele, mis võivad tekkida siis, kui inimesel on avalikult kasutatavalt teelt oma koduni võimalik jõuda vaid teisele isikule kuuluva eratee kaudu. Nimetatud olukord on avalduste põhjal sageli probleem kümnekond aastat tagasi ehitatud uuselurajoonides. Koduomanikud või kohalikud omavalitsused võivad sel juhul silmitsi seista olukorraga, kus eratee omanik hakkab neile esitama erinevaid nõudmisi, näiteks pakkudes odavalt soetatud teemaad omavalitsusele rendiks või müügiks hinna eest, mis on soetamismaksumusest mitu korda kõrgem; blokeerides erinevate vahenditega teekasutuse.

Õiguskantsler analüüsis, kas kehtivad seadused, mis reguleerivad koduomanike ja eratee omanike õigussuhteid, tagavad piisaval määral koduomanike õiguste kaitse ([Juurdepääs kodule eratee kaudu, asi nr 6-1/140831](#)).

Esmalt rõhutas õiguskantsler, et inimese perekonna- ja eraelu ning kodu, st inimese alaline elukoht, on olulised põhiseaduslikud väärtused. Ometi peab iga inimene omavastutuslikult otsustama, kas ja millise kinnisasja ta eluasemeks omandab. Kinnistusraamatu avalikkuse ning notari selgitamiskohustuse tõttu leidis õiguskantsler, et vähemalt nendel inimestel, kes praegusel hetkel või tulevikus endale kinnistut soetada soovivad, on üldjuhul mõistliku vaevaga võimalik tuvastada olulised soetatavat kinnistut puudutavad asjaolud (nt kuidas on tagatud ligipääs kinnistule).

Samuti leidis õiguskantsler, et põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandiõiguse kaitsealas on nii elumaja ja korteri kui ka eratee omamine. Seetõttu on teeseaduse §-s 5<sup>2</sup> sätestatud üldpõhimõtte, mille kohaselt võib erateed kasutada üksnes kinnisasja ehk eratee omaniku loal, kooskõlas põhiseadusega. Samuti tuleneb omandipõhiõigusest, et eratee omanik on üldjuhul õigustatud nõudma tee kasutamise eest tasu. Ometi ei luba põhiseadus eratee omanikul omandiõigust kuritarvitada. Seejuures panevad põhiseaduse § 13 ja 14 riigivõimule ja kohalikule omavalitsusele kohustuse aktiivselt kaitsta ning tagada põhiõigusi ja -vabadusi, tasakaalustades vajaduse korral vastandlike huvipoolte õigusi ja huvisid.

Õiguskantsler asus seisukohale, et kehtivad seadused tagavad koduomanike õiguste kaitse erateede kasutamisega seotud küsimustes põhiseadusega nõutud määral. Seda põhjusel, et esiteks pakub seadusandja äärmuslikematel juhtudel, kus eratee omanik kasutab vägivalda või ähvardab sellega, koduomanikele kaitset karistusõiguse kaudu. Teiseks on koduomanikul, kelle kinnisasjale puudub vajalik juurdepääs avalikult kasutatavalt teelt, asjaõigusseaduse § 156 lõike 1 kohaselt õigus nõuda juurdepääsu üle võõra kinnisasja, sh üle eratee. Kui eratee oma-

12 Elektrituruseaduse ja riigi 2009. a teise lisaeelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seadus 318SE. Kätesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=188f4633-4b15-41b6-a2dc-8bfe0e25946f&>.

13 Vt samas.

14 RKTkm 12.02.2015, nr 3-2-1-71-14.

nik ja koduomanik ei saavuta kokkulepet tee kasutamise tingimustes, annab asjaõigusseaduse § 156 lg 1 koduomanikule õiguse pöörduda kohtu poole avaldusega määrata eratee kaudu juurdepääs tema kinnistult avalikult kasutatavale teele, sh juhul, kui eratee omanik nõuab teekasutuse eest ebamõistlikult suurt tasu. Kolmandaks võib kohalik omavalitsus määrata eratee teeseaduses sätestatud korras avalikuks kasutamiseks mõeldud teeks, mida võib igaüks kasutada. Eratee avalikuks kasutamiseks määramine on küll võimalik üksnes tee omaniku nõusolekul, mistõttu saab seda abinõu rakendada ennekõike probleemide ennetamiseks. Lisaks eeltoodule on võimalik erateedega seotud probleeme lahendada sundvõõrandamise teel, mille tulemusel võib kohalik omavalitsus saada ise vaidlusaluse tee omanikuks.

Siiski möönis õiguskantsler, et kehtivad seadused panevad erateedega seotud probleemide lahendamisel rõhu koduomanike enda vastutusele ning oma õiguste kaitsmine kohtus võib tihti olla kulukas. Seetõttu tegi õiguskantsler justiitsministrile ning majandus- ja taristuministrile ettepaneku analüüsida, kas lisaks kehtivates seadustes sätestatule on võimalik ja vajalik luua täiendavaid abinõusid, et tõkestada erateede omanike poolseid omandiõiguse kuritarvitusi.

Vastuseks õiguskantsleri soovitusel teatas justiitsminister, et ta näeb vajadust analüüsida, kas eratee avalikuks kasutamiseks määramise korda saaks muuta kohaliku omavalitsuse ja riigi jaoks lihtsamaks olukordades, kus tee kasutamise vastu on ülekaalukas avalik huvi. Sellega seoses kavatses Justiitsministeerium korraldada küsitluse, et saada erateid puudutavatest probleemidest selgem ülevaade ja kuulata ära kõik huvigrupid. Lisaks sellele loob Riigikogus 11.02.2015 vastu võetud ehitusseadustik täiendava võimaluse aidata probleemsete olukordade puhul inimesi, kes peavad oma kodule ligipääsemiseks kasutama erateed. Nimelt saab kõnealuse seaduse § 95 jõustumisel omavalitsus ostueesõiguse, kui müüakse kinnisasi, mida läbib detailplaneeringu kohaselt avalikuks kasutamiseks määratav olemasolev või kavandatav tee.

#### 4. Rail Balticu planeerimine

2014. aastal sai õiguskantsler mitu avaldust seoses Rail Balticu raudteetrassi asukohavaliku planeerimisega ([Rail Balticu raudteetrassi alternatiivide valik, asi nr 7-4/140905](#)). Raudtee planeerimine toimub joonehitise planeerimise reeglite järgi. Joonehitise planeeringu koostamine oli 2014. aastal kehtinud planeerimisseaduses reguleeritud võrdlemisi napilt. Õiguskantsler selgitas avaldajale, mis planeerimisetapis, mil moel ja millistest kaalutlustest lähtudes tuleks võimalikke joonehitise trassi asukohavalikuid piirata ning nende hulgast lõpuks sobivaim välja valida. Samuti selgitas õiguskantsler, milline tähendus on seejuures Vabariigi Valitsuse seisukohal eelistatud trassivaliku asukoha osas. Nimelt seadis avaldaja kahtluse alla Vabariigi Valitsuse õiguse kujundada seisukoht raudteetrassi eelistatud asukoha suhtes, kuna maakonnaplaneeringut, millega Rail Balticu trassi asukoht valitakse, on õigus kehtestada maavanemal ja mitte Vabariigi Valitsusel.

Õiguskantsler leidis, et Rail Balticu planeerimine on oluline riiklike huvidega seotud projekt ning riiklik huvi tuleb planeerimisseaduse kohaselt maakonnaplaneeringu koostamisel välja selgitada ja tasakaalustada kohalike huvidega. Seega on põhimõtteliselt lubatav, et Vabariigi Valitsus kujundab oma seisukoha, millist raudteetrassi asukohta ta eelistab. Vaatamata Vabariigi Valitsuse eelistusele, peab lõpuks raudteetrassi asukoha võimalike variantide seast otsustama ning sellekohase joonehitise maakonnaplaneeringu kehtestama siiski maavanem.

Lisaks eeltoodule selgitas õiguskantsler, kuidas mõjutab Rail Balticu trassi määrav maakonnaplaneering detailplaneeringuid, mis on kehtestatud enne selle joonehitise asukohta määravat maakonnaplaneeringut.

## 5. Sõidukite registreerimine Maanteeametis

Ülevaateaastal valmistas mitmele isikule meelehärmi see, et alates 2013. aasta novembrist muutis Maanteeamet oma praktikat seoses 2009. aasta ja uuemate sõidukite liiklusregistrisse registreerimisega. Kui varem registreeris amet need sõidukid üldjuhul registrisse samal päeval, kui taotlus esitati, siis alates 2013. aasta lõpust teeb amet sõidukite põhjalikumat eelkontrolli, mis tähendab, et registreerimismenetlus võib võtta kuni 30 päeva aega.

Kirjeldatud praktika muutus oli tingitud Maanteeameti, Tarbijakaitseameti ning Maksu- ja Tolliameti ühiselt läbiviidavast autoturu n-ö korrastamise kampaaniast (vt [www.ostatargalt.ee](http://www.ostatargalt.ee)), mille eesmärk on suurendada ostjate teadlikkust kasutatud autode ostmisega seotud riskidest ning tagada parem maksutulu laekumine. Eesmärkide saavutamiseks kontrollib Maanteeamet riskihinnangu põhjal osa sõidukite registreerimisel tehnonõuetele vastavust senisest põhjalikumalt ning senisest põhjalikumalt kontrollitakse ka dokumente, mis taotleja on esitanud sõiduki registreerimiseks. Kui vaja, võtab amet ühendust sõiduki päritoluriigis registreerimistunnistuse välja andnud asutusega. Selline põhjalikum kontroll ongi tinginud registreerimismenetluse pikendamise osa sõidukite puhul. Kuna õiguskantsleri teada ei võta registreerimismenetlused siiski üle 30 päeva aega, ei tuvastanud ta asja abstraktselt hinnates põhiõiguste ja -vabaduste tagamise ning hea halduse põhimõtte eiramist ([Sõidukite registreerimine Maanteeametis, asi nr 7-4/140798](#)). Ühtlasi ei leidnud õiguskantsler rikkumist selles, et Maanteeamet ning Maksu- ja Tolliamet vahetavad omavahel andmeid registreerimiseks esitatud sõidukite kohta, sest Maksu- ja Tolliametil on liikluseaduse § 184 lõike 5 alusel õigus nende andmetega tutvuda. Lisaks, kui Maksu- ja Tolliamet tuvastab nende andmetega tutvumise käigus võimalikke maksuriske, algatab ta sõiduki registreerimismenetlusest erineva maksumenetluse.

## 6. Tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu

Juba aastaid on käinud vaidlus, kuidas peaks hüvitama maaomanikele avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumist. Selge on see, et kuni 2012. aasta aprillini asjaõigusseaduses ja selle rakendamise seaduses kehtinud tasumäärad olid liiga madalad: nimelt otsustas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium aprillis 2012, et asjakohane tasude suurus reguleeriv õiguslik regulatsioon on põhiseadusvastane, sest ei taga maaomanikele piisavat hüvitist.<sup>15</sup> Pärast Riigikohtu otsust jäi kehtima maaomaniku õigus nõuda avalikes huvides vajaliku tehnovõrgu või -rajatise talumise eest tasu, kuid enam ei olnud norme, mis reguleeriksid tasu suurust.

Kõige intensiivsemalt mõjutavad maaomanikke kahtlemata kõrgepinge (110 kV ja 330 kV) elektrivõrgud. Seepärast ei ole üllatav, et Elering AS ning maaomaniku vahel on tekkinud vaidlus, millises määras peab põhivõrguettevõtja maaomanikule elektrivõrgu talumist hüvitama. See tsiviilvaidlus jõudis ülevaateaastal Riigikohtusse ning Riigikohus palus selles asjas anda arvamuse ka õiguskantsleril. Konkreetse kaasuse kohta ütles õiguskantsler, et arvestades asjaolusid, tuleks tema hinnangul hagejale maksta ühekordne hüvitis, lähtudes nendest põhimõtetest, mida kohaldati maa mittetagastamise kompenseerimisel, ning lisaks mõista perioodiline tasu, mis katab need kulud, mida hageja kannab seoses tema omandis olevate kinnistute omamisega vaatamata sellele, et ta ei saa neid kinnistuid kasutada (nt maamaks).

Konkreetselt kaasusest veel olulisemaks pidas õiguskantsler seda, et Riigikohus annaks üldisemad suunised, kuidas peaks tehnovõrkude ja -rajatiste talumistasu arvestama ning kas Riigikohu peaks kehtestama teatud talumistasude arvestamise juhise siiski seadusega. Nimelt leidis õiguskantsler, et avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja -rajatiste talumiskohustus ning selle hüvitamine ei mõjuta mitte ainult tehnovõrgu ja -rajatise omanikku ning maaoma-

15 Vt RKPJKo 17.04.2012, nr 3-4-1-25-11.

nikku, vaid ka võrguteenuse tarbijaid võrguteenuse hinna kaudu. Kuna tegemist on kolmnurksuhtega, siis tõstatas õiguskantsler küsimuse, kas seadusandja peaks tasakaalustama ise eri osapoolte huvid ning kehtestama õigusaktis vähemalt osaliselt juhised, kuidas seda tasu arvestada, või on õige jätta selle tasu kokkuleppimine täielikult maaomaniku ja võrguettevõtja ülesandeks. See on ühtlasi ka küsimus sellest, kas võrguettevõtja võiks lisada igasuguse maaomanikuga kokkulepitud tasu võrgutasu (nt elektrienergia võrgutasu) arvestusse ja sellega mõjutada otseselt tarbijahinda ning mis roll oleks sellisel juhul võrgutasude põhjendatuse üle valvaval Konkurentsiametil.

Kuigi Riigikohus ei otsustanud oma [11.03.2015 lahendis](#) lõplikult seda, kui suur täpselt peab konkreetsel juhul olema maaomanikule makstav talumistasu, andis Riigikohus siiski selles küsimuses olulisi suuniseid. Kohus leidis, et sõltumata kinnisasja omandamise ajast ja viisist on selle maa igakordsel omanikul õigus saada tehnorajatise omanikult perioodilist hüvitist jooksvate kulude (nt maamaksu, kinnistu hooldamise kulude) katteks. Lisaks sellele tuleb maaomanikule maksta täiendavat hüvitist, mis arvestaks tehnorajatise olemusest, maa sihtotstarbest jms lähtuvat talumiskohustuse intensiivsust. Kui tegemist on omandireformi käigus tagastatud või erastatud maal olevate tehnorajatistega, tuleks eelmainitud lisahüvitise arvutamisel lähtuda analoogiana kompensatsioonist, mida riik oleks maksnud maareformi käigus õigustatud isikule maa tagastamata jätmisel.

Oma otsuses juhtis Riigikohus seadusandja tähelepanu sellele, et kuigi Riigikohtu 2012. aasta lahendist on möödunud juba ligi kolm aastat, ei ole seadusandja astunud samme põhiseadusele vastava standardiseeritud talumistasude määramise meetodika kehtestamiseks. Sellisele vajadusele viitas Riigikohus juba 2012. aasta lahendis.

## VII. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

2014. aastal oli õiguskantsleri menetluses 7 Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaga seotud avaldust, sh 3 Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti tegevuse peale esitatud kaebust. Nendest menetlustest lõppesid 2 õiguskantsleri sisulise seisukohavõtuga, milles ta ei tuvastanud õigustloova akti vastuolu põhiseadusega. Ülejäänud avalduste puhul ei alustanud õiguskantsler sisulist menetlust.

### 2. Ajalooline püügiõigus kalalaevade püügivõimaluste jagamisel

Ülevaateaastal lõpetas õiguskantsler menetluse, milles ta võttis seisukoha küsimuses, kas kutselise kalapüügi võimaluste jagamine kalalaevade omanike vahel toimub kooskõlas põhiseadusega ([Ajalooline püügiõigus kalalaevade püügivõimaluste jagamisel, asi nr 6-1/131560](#)).

Olulisemate Läänemerel kalalaevadega püütavate kalaliikide püügivõimaluste kehtestamise ja nende jagunemise liikmesriikide vahel otsustab Euroopa Liit. Igal liikmesriigil on aga õigus ise otsustada, kuidas jaotada talle eraldatud kalapüügivõimalusi tema lipu all sõitvatele laevadele. Eestis toimub püügivõimaluste jagamine kalalaevade omanike vahel nn ajaloolise püügiõiguse alusel, mis on sätestatud kalapüügiseaduse (KPS) § 16 lõikes 3. See tähendab, et kui Eestile eraldatud püügivõimalused ei võimalda kõigi kalalaevade omanike taotluste rahuldamist täies ulatuses, jagatakse püügivõimalused eelmisel kolmel aastal neid õiguspäraselt omandanud taotlejate vahel. Jagamisel tagatakse iga taotleja eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimaluste ja teiste eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimaluste suhe. Avaldaja, kes palus õiguskantsleril kontrollida KPS § 16 lõike 3 põhiseadusele vastavust, märkis, et riik ei eralda temale ajaloolise püügiõiguse alusel piisavalt püügivõimalusi, et ta saaks oma kalalaeva potentsiaali täielikult ära kasutada.

Õiguskantsler tuvastas avalduse lahendamisel, et iga-aastaste püügivõimaluste jagamisel on eelised nendel kalalaeva omanikel, kellel on ajapikku välja kujunenud teistest suurem ajalooline püügiõigus, kuna see tagab suurema hulga püügivõimalusi konkreetseks aastaks. Seega riivab KPS § 16 lg 3 ettevõtlusvabadust.

Õiguskantsler on aga seisukohal, et ettevõtlusvabaduse riivel on konkreetsel juhul olemas legitiimne eesmärk. Nimelt soovib seadusandja KPS § 16 lõikega 3 tagada kalapüügiga seotud ettevõtlussektori stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse. Kalandussektori kestlikkusega soovib seadusandja omakorda kindlustada, et püügisurve (sh röövpüügioht) ei oleks kalavarule kahjulik.

Vaidlusaluse sätte proportsionaalsuse analüüsimise käigus tuvastas õiguskantsler muu hulgas seda, et puuduvad alternatiivsed meetmed, mis tagaksid sama tõhusalt kalandussektori stabiilsust. Veel leidis õiguskantsler, et seadusandja on kehtestanud mitu abinõu, mis leevendavad KPS § 16 lõike 3 negatiivset mõju ettevõtlusvabadusele. Ennekõike on võimalik iga-aastaseid püügivõimalusi teistelt ettevõtjatelt rentida või erinevaid püügivõimalusi vahetada. Seejuures näitasid Põllumajandusministeeriumilt saadud andmed, et Eestis on olemas püügivõimaluste rentimise ja vahetamise toimiv turg. Samuti tagavad konkurentsieeskirjad kaitse võimalike pahatahtlike turumoonutuste (nt turgu valitseva seisundi kuritarvitamise) eest seoses püügivõimaluste teiste ettevõtjate kasutusse andmisega. Lisaks on võimalik osta teiselt ettevõtjalt ka ajaloolist püügiõigust juurde ning kohustus maksta kalapüügiõiguse tasu vähendab motivatsiooni omada püügiõigust, mida realselt ise ei kasutata ega anta ka teise ettevõtja kasutusse.

Eelnevast lähtudes leidis õiguskantsler, et KPS § 16 lõike 3 eesmärk on kaalukam, kui sellega kaasnev ettevõtlusvabaduse riive. Seega ei tuvastanud õiguskantsler, et kalalaevade omanikele püügivõimaluste jagamine ajaloolise püügiõiguse alusel oleks vastuolus põhiseadusega.

### 3. Aretuslooma ja -materjali aretuseks sobivaks tunnistamise alused

Õiguskantsler lõpetas 2014. aastal menetluse, mille käigus kontrolliti põllumajandusloomade (täpsemalt veiste) aretustegevuse korralduse põhiseadusele vastavust. Veiste kui põllumajandusloomade aretus toimub tõugude kaupa ning aretustegevuse eesmärk on tõusse kuuluvate põllumajandusloomade jõudlusvõime ja geneetilise väärtuse sihipärane suurendamine ning loomade majanduslikult kasulike omaduste säilitamine või täiustamine. Aretustegevus hõlmab muu hulgas tõuraamatu või aretusregistri pidamist ning aretusmaterjali käitlemist.

Konkreetse veisetõu kohta võib tõuraamatut pidada ning aretusloomi tõuraamatusse kanda üksnes aretusühing, st mittetulundusühing või tulundusühistu, kes on selleks tegevuseks saanud loa Veterinaar- ja Toiduametilt. Ühtlasi annab põllumajandusloomade aretuse seaduse § 22 lg 2 ning asjassepuutuv põllumajandusministri määrus<sup>16</sup> aretusühingule õiguse testida isaslooma ja otsustada tema aretuseks sobivuse üle enda kehtestatud korra kohaselt.

Seoses eelmärgituga analüüsis õiguskantsler talle esitatud avalduse alusel, kas põhiseadus lubab kehtestada nõude, et aretuslooma aretuseks sobivaks tunnistamisel peab järgima eraõigusliku juriidilise isiku otsusega kehtestatud korda ([Aretuslooma ja -materjali aretuseks sobivaks tunnistamise alused, asi nr 6-3/130564](#)).

Analüüsi käigus selgus, et aretusühingud ja nende liikmed tegelevad konkreetse põllumajanduslooma tõu aretusega peamiselt selleks, et teenida tulu põllumajanduslike kaupade tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Samuti toimub konkreetse tõu aretamine aretusühingu ning mitte riigi initsiatiivil ning vastutus konkreetse tõu aretustegevuse ja selle majandusliku tasuvuse eest lasub üksnes aretusühingul.

Eelnevast lähtudes leidis õiguskantsler, et põllumajandusloomade aretus on majandustegevus ega kuulu avaliku halduse ülesannete hulka. Seejuures on põllumajandusloomade aretuse seadusest ja Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevalt konkreetse tõu aretamise ja selle eesmärkide kindlaksmääramise õigus üksnes tunnustatud aretusühingul. Küsimus, milliste loomade aretusmaterjali aretuses kasutatakse ning kuidas selle vastavust aretuseesmärkidele määratakse, on järelikult aretusühingu siseküsimus. Seega asus õiguskantsler seisukohale, et nõue järgida aretuslooma ja -materjali aretuseks sobivaks tunnistamisel aretusühingu kehtestatud korda ei ole põhiseadusega vastuolus.

<sup>16</sup> Põllumajandusministri 18.12.2002. a määruse nr 86 „Aretuslooma ja aretusmaterjali aretuseks sobivaks tunnistamise ning aretuseks sobivaks tunnustatud aretuslooma ja aretusmaterjali kasutamise alused“ § 2 lg 3.

## VIII. RAHANDUSMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2014. aasta jooksul oli õiguskantsleri menetluses 52 Rahandusministeeriumi valitsemisalaga seotud asja, nendest 20 asjas algatas õiguskantsler sisulise menetluse.

Siinjuures seonduid ülevaateastal Rahandusministeeriumi valitsemisalaga mitmed menetlused, mis puudutasid väga paljusid isikuid. Nii puudutas kerge kütteõli ja diislikütuse maksustamise korra muudatus paljusid koduomanikke ning müügiarvete käibedeklaratsiooni lisal deklareerimise kohustus tuhandeid ettevõtjaid.

### 2. Keeld kasutada erimärgistatud vedelkütust kodude kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks

Küsimus, millega mitmedki avaldajad õiguskantsleri poole pöördusid, seonduis Riigikogus suvel 2014 vastu võetud seadusega lõpetada kerge kütteõli erimärgistamine alates 01.01.2015 ning keelata erimärgistatud vedelkütuste (s.o kerge kütteõli ja diislikütus) kasutamine kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks alates 01.05.2015. See otsus mõjutas oluliselt tavaliisi tarbijaid – kodumajapidamisi, kes kasutasid erimärgistatud vedelkütust kütmiseks. Õiguskantsler tegeles selle küsimusega mitme etapi käigus.

Esimesed kaebused laekusid õiguskantslerile juba mais 2014 ehk veel siis, kui Rahandusministeerium oli alles asjakohast seaduseelnõu ette valmistamas. Esialgne eelnõu<sup>17</sup> nägi ette, et erimärgistatud vedelkütuseid ei saa kasutada kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks alates 01.01.2015. Selline muudatus oleks tähendanud vedelkütusega kodu kütvate inimeste jaoks kodusooja hinna ligi 40%-list tõusu ning see hinnatõus oleks toimunud kütteperioodi keskel. Õiguskantsler asus seisukohale, et arvestades muudatuse suurt ja intensiivset mõju kodumajapidamistele, ei pruugi selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääv aeg olla piisav, et tarbijad saaksid sellega mõistlikult kohaneda. Seetõttu pöördus õiguskantsler rahandusministri poole arvamusega eelnõu kohta, kus juhtis tähelepanu eelnõus sisalduvatele põhiseaduspärasuse probleemidele ([Arvamus alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse ning vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, asi nr 18-2/140635](#)). Rahandusminister nõustus õiguskantsleri arvamusega. Riigikokku jõudis eelnõu juba muudetud kujul, st inimestele jäi pikem aeg kohaneda uute normidega.

Kui Riigikogu asus menetlema vedelkütuse erimärgistamise seaduse muudatust, siis nägi eelnõu<sup>18</sup> jätkuvalt ette, et kerge kütteõli erimärgistamine lõpetatakse 01.01.2015, kuid erimärgistatud vedelkütuseid lubati kasutada kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks kuni 01.05.2015. Võrreldes eelnõu esialgse versiooniga oli selline regulatsioon kodumajapidamistele oluliselt soodsam, kuivõrd see võimaldas kütta kodusid kütteperioodil 2014–2015 n-ö vana-del tingimustel. Samas sisaldas Riigikogus vastu võetud seadus kahte üleminekusätet, mille teostatavus tekitas nii eelnõu menetlemise ajal kui ka pärast eelnõu seadusena vastuvõtmist palju küsimusi. Nimelt sätestas suvel vastu võetud vedelkütuse erimärgistamise seadus, et kui inimese valdusse jääb 01.05.2015. aasta seisuga erimärgistatud vedelkütust, siis peab ta

17 Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seadus. Kättesaadav eelnõude infosüsteemist: <https://eelnou.valitsus.ee/main/mount/docList/8fb23828-68a4-4e44-998c-47db0fd80146>, eelnõu toimiku number: 14-0553.

18 Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse muutmise seaduse ning vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 682. Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=eadd6d88-efa7-45c4-9638-a383e2bcf8a1&>.

müüma selle tagasi isikule või aktsiisilaopidajale, kellelt ta oli seda kütust varem ostnud. Kui inimese valdusesse jääb 01.05.2015. aasta seisuga vähem kui 100 liitrit erimärgistatud vedelkütust, siis nägi seadus ette, et selle võib endale alles jätta, kuid see kütus tuleb deklareerida ning maksta selle pealt erimärgistatud vedelkütuse ja tavalise diislikütuse aktsiisi vahe. Õiguskantsleri poole pöördus mitu inimest, kes leidsid, et seesugused üleminekusätted ei ole kooskõlas põhiseadusega. Inimesed selgitasid, et üleminekusätetest tulenevad kohustused on ülemäärased, sest tarbijate kütusetsisternidesse jääva kütuse mõõtmine võib osutuda tehniliselt väga keeruliseks ja kulukaks ning kütusemüüjad ei pruugi olla huvitatud kütuse tagasiostmisest kodumajapidamistelt.

Õiguskantsler vaatas need pöördumised läbi, kuid asus seisukohale, et kuigi regulatsioon on probleemne, ei saa seda siiski pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Õiguskantsler selgitas, et üleminekusätteid oli vaja, et motiveerida inimesi paremini planeerima kütteperioodiks 2014–2015 ostetava kütuse kogust või vähemalt mitte täitma 01.05.2015 lähenedes oma kütusemahutit määral, mis tooks kaasa vajaduse teha pärast 01.05.2015 soovimatuid ja kulukaid toiminguid. Regulatsiooni eesmärk oli tagada sujuv üleminek uuele erimärgistatud vedelkütuse kasutamise korrale. Üleminekusätetest tingitud põhiõiguste riivet vähendas õiguskantsleri hinnangul see, et seadusandja jättis inimestele kümne kuu pikkuse perioodi muudatustega kohanemiseks – üleminekusätteid võeti Riigikogus seadusena vastu 01.07.2014, kuid need hakkasid inimestele mõju avaldama alles 01.05.2015. Siinjuures juba suvel 2014 hakkas Maksu- ja Tolliamet inimesi informeerima Riigikogu vastuvõetud vedelkütuse erimärgistamise seaduse muudatustest ([Keeld kasutada erimärgistatud vedelkütust kütmiseks ning soojuse ja elektrienergia tootmiseks ning asjakohased üleminekusätted, asjad nr 6-1/141026, 6-1/141027 ja 6-1/150188](#)).

Kuigi õiguskantsler ei tuvastanud, et vedelkütuse erimärgistamise seaduse üleminekusätted oleksid põhiseadusvastased, teadvustas Riigikogu rahanduskomisjon 2015. aasta alguses, kui keeruline on inimestel neid norme täita. Rahanduskomisjon algatas eelnõu, mis peaks leevendada üleminekusätete adressaatide olukorda – sellega otsustati lubada kodumajapidamistel ja korteriühistel ära kasutada 01.05.2015. aasta seisuga nende valduses olev erimärgistatud vedelkütus ilma selle võõrandamise, mõõtmise, deklareerimise ning täiendava aktsiisi maksamise kohustusega.<sup>19</sup> Eelnõu võeti seadusena vastu 19.02.2015.

### 3. Tehingute deklareerimine käibedeklaratsiooni lisal

Teine õiguskantsleri menetlus, mis oli tähtis ja mille vastu tundis avalikkus suurt huvi, puudutas 2014. aasta lõpus jõustunud ettevõtjate kohustust esitada Maksu- ja Tolliametile (MTA) koos käibedeklaratsiooniga nn käibedeklaratsiooni lisa ja deklareerida sellel kõik ostu- ja müügiarved, mis kajastavad 20%- või 9%-lise määraga maksustatavaid tehinguid ja mille koguväärtus tehingupartnerite lõikes ületab ühes kuus 1000 eurot.

Vastava käibemaksuseaduse muudatuse võttis Riigikogu vastu 07.05.2014.<sup>20</sup> Seejärel pöördusid õiguskantsleri poole Eesti Kaubandus-Tööstuskoda ning MTÜ Teenusmajanduse Koda ning palusid analüüsida, kas selline muudatus on põhiseadusega kooskõlas. Avaldajad selgitasid, et nende hinnangul võib käibedeklaratsiooni lisa esitamise nõue piirata ebaproportsionaalselt käibemaksukohustuslaste ettevõtlusvabadust.

Õiguskantsler analüüsis käibemaksuseaduse muudatusi ning ei tuvastanud vastuolu põhiseadusega ([Käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus, asjad nr 6-1/140791 ja 6-1/140942](#)).

<sup>19</sup> Vedelkütuse erimärgistamise seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 841. Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=f743be24-15dd-4470-b5a3-5d10fb3786ae&>.

<sup>20</sup> Vt käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu nr 493. Eelnõu menetlusinfo on kättesaadav Riigikogu veebilehelt: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=4bc15645-7f31-4567-8ec9-808417bbc968&>.



Kõigepealt selgitas õiguskantsler, et käibedeklaratsiooni lisa kasutusele võtmise eesmärk on muuta MTA käibemaksupettuste avastamiseks ja tõkestamiseks tehtav töö efektiivsemaks. Selle eesmärgi saavutamiseks võib olla küll teistsuguseid – käibemaksukohustuslastele leebemaid – meetmeid, nagu selgitasid õiguskantsleri poole pöördunud isikud, kuid need ei pruugi olla sama efektiivsed kui käibedeklaratsiooni lisa. Täpsemalt asus õiguskantsler seisukohale, et tehinguinfost on MTA-l abi ainult siis, kui tema valduses on võimalikult palju n-ö eelinfot võimalikult paljude ettevõtjate ja nende tehtud tehingute kohta. Kui MTA uurib näiteks mõnda tehingute ahelat, et tuvastada ja tõkestada käibemaksupettuse toimepanemine, või kui näiteks käibemaksukohustuslane esitab MTA-le taotluse enammakstud käibemaksu tagastamiseks, siis võimaldab tehingute eelinfo MTA-l paremini hinnata maksukohustuslase tehingutega seonduvat riski ning vajadust täiendavate kontrollitoimingute järele. See aga eeldab, et MTA-le eelinfona – näiteks käibedeklaratsiooni lisa vahendusel – esitatav teave on selline, mis võimaldab saada enam-vähem tervikpildi käibemaksukohustuslase tegevuse kohta, st suures osas kõikide maksukohustuslase tehingute kohta. Kui kohustada käibedeklaratsiooni lisa esitama 1000 eurost suurema tehingutesumma puhul, nt seada piirmääraks 3000 eurot või 5000 eurot, nagu pakkusid õiguskantsleri poole pöördunud isikud, siis ei jõua MTA-ni info väga paljude Eestis tehtavate tehingute kohta. Selle tulemusel ei saa MTA tõenäoliselt ilma maksukohustuslasega ühendust võtmata ja täiendavaid kontrollitoiminguid tegemata selgust näiteks küsimuses, kas ja kellega maksukohustuslane tehinguid teinud on. See omakorda tähendab, et MTA ei saa piisavalt tõhusalt analüüsida ehk valida täpselt käibemaksukontrolli objekte, vähendada tarbetuid kontakte käibemaksukohustuslastega ning tagastada ausatele maksumaksjatele enammakstud käibemaks kiiresti. Sellest tulenevalt nõustus õiguskantsler seadusandjaga, et MTA töö tõhustamiseks võib käibedeklaratsiooni lisa esitamise kohustus olla vajalik.

Seejärel asus õiguskantsler hindama avaldajate väiteid selle kohta, et käibedeklaratsiooni lisa kasutuselevõtmise kulud on ebamõistlikud suured ning selle tulemusel riigieelarvesse laekuvad summad ei ole piisavalt suured, et neid kulusid õigustada. Õiguskantsler märkis, et ta ei nõustu sellega, et ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalsuse peamiseks või ainsaks mõõdupuuks tuleb võtta riigieelarvesse täiendavalt laekuvad tulud. Õiguskantsleri hinnangul ei saa jätta arvesse võtmata seda, et käibedeklaratsiooni lisa kasutuselevõtmise tulemusel muutub kiiremaks ja täpsemaks MTA analüüsi- ja järelevalvetöö tervikuna; MTA suudab senisest täpsemalt selekteerida käibemaksukohustuslasi, kelle suhtes alustatakse sisulist kontrolli, mis omakorda tähendab, et MTA kasutab oma ressursi efektiivsemalt, tülitab ausaid maksumaksjaid vähem ja nii mõnelegi maksumaksjale tagastab näiteks enammakstud käibemaksu kiiremini. Ühtlasi kaotavad paljud ebaausad ettevõtjad oma konkurentsieelise, mis parandab ausate ettevõtjate olukorda turul. Õiguskantsler tõdes, et asjakohast käibemaksuseaduse muudatust abstraktselt hinnates ei saa olla kindel, et kõik need mõjud käibedeklaratsiooni lisa kasutuselevõtmise tulemusel suuremastaapselt saabuvad. Samas leidis õiguskantsler, et teatud positiivset mõju käibedeklaratsiooni lisa kasutuselevõtt ettevõtluskeskkonnale siiski avaldab ning võimaldab MTA tööd tõhusamaks muuta. Kokkuvõttes leidis õiguskantsler, et otsus kehtestada käibemaksukohustuslastele nõue esitada koos käibedeklaratsiooniga ka isiku tehinguid kajastav lisa, on siiski põhiseaduspärane.

#### 4. Väljamaksed kogumispensionide II sambast

Ülevaateaastal analüüsis õiguskantsler ka kogumispensionide väljamaksetega seonduvat. Kõigepealt hindas õiguskantsler tema poole pöördunud isiku avalduse alusel, kas põhiseadusega on kooskõlas, et kohustusliku kogumispensionide saamiseks tuleb sõlmida kindlustusandjaga pensionileping. Avaldaja leidis, et kogumispensionide seadusega sätestatud kohustus sõlmida pensionileping rikub tema omandipõhiõigust. Pensionilepingu sõlmimise asemel soovis avaldaja saada pensionimakseid otse fondist ehk nn fondipensionini.

Õiguskantsler ei nõustunud avaldaja seisukohaga ja selgitas, et kohustuslik kogumispension on oma olemuselt perioodiliselt makstav hüvitis, mille üldjuhul maksab välja kindlustusandja. Sellisel juhul on tagatud pensionimaksete tegemine vähemalt pensionisaaja surmani. Kohustusliku pensionifondi osakute omaniku õigus nõuda tähtajaliste väljamaksete tegemist (fondipensioni) või kõikidele osakutele vastava summa ühekordset väljamaksmist on piiratud. Kuigi need piirangud riivavad osakuomaniku põhiseadusest tulenevat omandiõigust, on need õiguskantsleri hinnangul õigustatud. Nende eesmärgiks on pakkuda isikule pensionieas täiendav sissetulek kuni elupäevade lõpuni. Piirangud saada kogutud pension kätte ühekorraga aitab seda eesmärki saavutada ning muud sama tõhusat, kuid omandiõigust vähem riivavat moodust eesmärgi saavutamiseks ei ole. Kui ühele kaalukausile seada inimese huvi kasutada tema kogutud raha tähtajaliselt või korraga ja teisele potentsiaalne oht, et inimene hakkab pärast raha ärakulutamist nõudma vanaduspõlves abi oma perelt või riigilt, saab sellist omandipõhiõiguse riivet kohustusliku kogumispensioni eesmärkide saavutamiseks pidada proportsionaalseks. Pensionilepingu sõlmimise kohustuslikkus tagab riikliku pensionikindlustussüsteemi eesmärgid kõige efektiivsemalt, mistõttu õiguskantsler leidiski, et omandipõhiõiguse riive on põhjendatud ([Pensionilepingu kohustuslikkus, asi nr 6-1/140581](#)).

Arvestades, et avaldaja pahameel sai alguse sellest, et kindlustusandja võtab pensionilepingu alusel tema hinnangul liiga suure osa osakuomaniku kogutud säästudest ja kogumispensionide seadus ei reguleeri kindlustusandjate tasude liiki ega suurust, pidas õiguskantsler vajalikuks ka kontrollida, kas kindlustusandja tasudele piirmäära kehtestamata jätmine rikub pensionisaaja õigusi. Seadusandja on põhjendanud tasude suuruse reguleerimata jätmist sellega, et neid tasusid hakkab piirama konkurents. Kuivõrd Eesti turul on vaid kolm kindlustusandjat, kellega saab sõlmida II samba pensionilepingut, tekkis küsimus, kas konkurents II samba kindlustusandjate vahel on piisav, ja kui mitte, kas osakuomaniku õigused on piisavalt kaitstud.

Menetluse tulemusel ei tuvastanud õiguskantsler, et II samba kindlustusandjate võetavatele tasudele seaduses piirmäära kehtestamata jätmine oleks põhiseadusega vastuolus ([Pensionilepingu tasude seaduses reguleerimata jätmine, asi nr 6-1/140748](#)). Õiguskantsler veendus rahandusministri edastatud andmete analüüsi põhjal, et kindlustusandjate võetavad tasud ei mõjuta märkimisväärselt pensioni suurust ning on püsinud üsna madalal. Näiteks 50-kordse rahvapensioni määra suuruse summa (7449 eurot) puhul tuleb sõltuvalt kindlustusandjast 20 aasta jooksul maksta tasudena kokku 4,3–7,7% kindlustusmaksest, mis teeb aastaseks tasuks 0,21–0,37% kindlustusmaksest. Seega ei kinnita rahandusministri analüüsis toodud andmed, et kindlustusandjad võtaksid tasusid rakendades II sambasse kogutud summast endale ülemäära suure osa. Ühelt poolt kindlustusandja võtab tasusid, kuid teiselt poolt maksab kindlustusvõtjale garanteeritud määras tulu (kogumispensionide seaduse § 50 lg 1 p 4 ja § 45 lg 7). Seejuures ületab 2013. aasta garanteeritud intressimäärasid arvesse võttes kindlustusandja makstav garanteeritud intress isikult võetavaid tasusid. Lisaks on seadusandja kehtestanud piiratud konkurentsiolekorrast tingitud halvemuse leevendamiseks kogumispensionide seaduse § 45 lõikega 8 kasumi jaotamise kohustuse. Võrreldes sellega, kui kindlustusandjate tasudele oleks kehtestatud piirmäär, mis ei puuduta muude lepingutingimuste kohaldamist, on kasumi jaotamise kohustusel avaram mõju. Nimelt, kui kindlustusandja võtab kõrgemaid tasusid, kui on tema kulud, pakub madalamat intressimäära, kui suudab vara investeerides teenida, või eeldab, et pensionisaajad elavad kauem, kui tegelikult, tekib tal sellest tegevusest positiivne tehniline kasum, millest pool on ta kohustatud jagama pensionilepingu sõlminud kindlustusvõtjate vahel.

Eelnevat arvestades leidis õiguskantsler, et kuigi Eesti turul on vähe asjakohast teenust pakkuvaid kindlustusandjaid, kaitseb praegune õiguslik regulatsioon ja kindlustusandjate vahel toimiv konkurents pensionisaaja õigusi piisavalt.

## 5. Finantsinspektsiooni õigus algatada tsiviilkohtumenetlus

2014. aasta lõpus palus Riigikohus õiguskantsleril esitada põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-54-14 arvamus krediidasutuste seaduse § 50 lõike 2 kohta. Krediidasutuste seaduse § 50 lg 2 annab Finantsinspektsioonile õiguse nõuda, et kohus kutsub krediidasutuse juhi tagasi. See õigus tekib Finantsinspektsioonil pärast seda, kui tema ettekirjutust krediidasutuse nõukogu või juhatuse liikme tagasikutsumiseks ei ole täielikult või tähtaegselt täidetud.

Finantsinspektsioon esitaski 2014. aasta oktoobris krediidasutuste seaduse § 50 lõike 2 alusel hagiavalduse Harju Maakohtule, kuid hagiavalduse menetlusse võtmise otsustamisel tekkis vaidlus selle üle, kas Finantsinspektsioonil on üldse õigus pöörduda hagiavaldustega kohtu poole. Harju Maakohtu hinnangul on tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt hagiavalduse esitamise õigus üksnes füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes omavad õigusvõimet. Finantsinspektsioon on aga Eesti Panga juures asuv asutus, mitte iseseisva õigusvõimega juriidiline isik. Seetõttu leidis Harju Maakohus, et krediidasutuste seaduse § 50 lg 2 on eriregulatsioon tsiviilkohtumenetluse seadustiku suhtes, kuna see võimaldab asutusel, kellel pole iseseisvat õigusvõimet, esitada enda nimel hagiavaldus kohtule. Krediidasutuste seaduse § 50 lg 2 võeti Riigikogus 09.05.2001 aga vastu Finantsinspektsiooni seaduse rakendamise seotud seaduste muutmise seadusega, mille poolt oli hääletanud 40 Riigikogu liiget. Kuna krediidasutuste seaduse § 50 lõike 2 muutmise otsustati aga Harju Maakohtu hinnangul olemuslikult tsiviilkohtumenetluse seadustiku reguleerimisalasse kuuluva küsimuse üle, ja põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 järgi tuli see vastu võtta Riigikogu häälteenamusega, st vähemalt 51 poolthäälega, rikkus Riigikogu põhiseaduse § 104 lg 2 punktist 14 tulenevat häälteenamuse nõuet.

Õiguskantsler ei nõustunud Harju Maakohtu seisukohtadega. Tema hinnangul tõlgendas Harju Maakohus krediidasutuste seaduse § 50 lõiget 2 vääralt ning see säte polnud Finantsinspektsiooni hagiavalduse menetlusse võtmise otsustamisel asjassepuutuv ([Finantsinspektsiooni õigus algatada tsiviilkohtumenetlus, asi nr 9-2/141450](#)).

Esmalt leidis õiguskantsler, et kohus peab kontrollima, kas menetlusosalise taotlus tsiviilkohtumenetluse algatamiseks tuleb läbi vaadata hagiga või hagita menetluses, sõltumata sellest, kumma menetlusliigi on menetlusosaline ise valinud. Nimelt andis tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 475 lg 2 Harju Maakohtule võimaluse vaadata Finantsinspektsiooni taotlus krediidasutuse juhi tagasikutsumiseks läbi hagita menetluses, ehkki Finantsinspektsioon oli vormistanud oma taotluse hagiavaldusena. Seejuures ei tekkinuks hagita menetluses ilmselt küsimust, kas Finantsinspektsioonil on õigus algatada tsiviilkohtumenetlus, kuna tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 476 lubab ka iseseisva õigusvõimeta asutuse avalduse alusel algatada hagita menetlus.

Lisaks leidis õiguskantsler, et Finantsinspektsioonil on samuti õigus taotleda kohtult hagi menetluse algatamist. Täpsemalt oli õiguskantsler seisukohal, et Finantsinspektsioon esitab kohtule krediidasutuste seaduse § 50 lõikes 2 nimetatud nõude Eesti Panga kui juriidilise isiku asutusena, kellel on seaduses sätestatud ulatuses õigus iseseisvalt esindada Eesti Panka.

Seda põhjusel, et Eesti Pank on avalik-õiguslik juriidiline isik. Üldjuhul on seadusandjal avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomisel ja nende struktuuri kujundamisel lai otsustusruum. Muu hulgas võib seadusandja lisaks tavapärasele juriidilise isiku juhtimisorganitele (nt nõukogu ja juhatus) luua avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusi. Samuti võib seadusandja konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses või muus seaduses määrata avalik-õigusliku juriidilise isiku seadusjärgseks esindajaks olevad organid, asutused või isikud.

Eelmärgitust lähtudes on Riigikogu otsustanud Eesti Panga seadusega ja Finantsinspektsiooni seadusega luua Eesti Panga asutusena Finantsinspektsiooni, kellel on autonoomne pädevus

riikliku finantsjärelevalve tegemisel, oma juhtimisorganid, eelarve ja aruandlus (Eesti Panga seaduse § 4<sup>1</sup> lg 2, Finantsinspeksiooni seaduse § 4 lg 1). Ühtlasi on Riigikogu andnud Finantsinspeksiooni juhatuse esimehele õiguse tegutseda Eesti Panga seaduse § 4<sup>1</sup> lõikes 2 nimetatud autonoomse finantsjärelevalve pädevuse teostamiseks vajalikes õigussuhetes, sh kohtumenetluses, Eesti Panga seadusjärgse esindajana (vt Finantsinspeksiooni seaduse § 23 lõiked 3 ja 4).

Õiguskantsleri seisukoha järgi ei pidanud Harju Maakohus krediidasutuste seaduse § 50 lõiget 2 rakendama siis, kui ta otsustas, kas võtta Finantsinspeksiooni hagiavaldu menetlusse. Seda seetõttu, et Finantsinspeksiooni üldine õigus esitada kohtule avaldus tsiviilkohtumenetluse algatamiseks on sätestatud teistes õigusnormides. Õiguskantsler leidis, et Harju Maakohtu taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamiseks tuli jätta rahuldamata.

Riigikohus nõustus oma 27.02.2015 otsuses õiguskantsleri arvamusega üksnes osaliselt. Kohus leidis, et Finantsinspeksiooni algatatud tsiviillasja krediidasutuse juhi tagasikutsumiseks ei saa käsitleda eraõigussuhtes tekkinud vaidlusena tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 1 tähenduses, mistõttu ei saa Finantsinspeksiooni avaldust läbi vaadata hagimenetluses. Seega on Finantsinspeksioon avaldajaks hagita menetluses, kui ta esitab kohtule krediidasutuste seaduse § 50 lõikes 2 nimetatud avalduse. Riigikohus asus aga seisukohale, et krediidasutuste seaduse § 50 lg 2 on PS § 104 lg 2 p 14 mõttes kohtumenetluse seadus, kuna see sätestab juhtumid, mil kohus peab lahendama hagita menetluses Finantsinspeksiooni avaldusi. Vaidlusaluse sätte vastuvõtmise poolt ei ole hääletanud aga Riigikogu koosseisu häälteenamus, mistõttu tunnistas Riigikohus selle formaalselt põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.

## 6. Eesti Vabariiki sõiduki standardses kütusepaagis sisseveetava kütuse maksustamine aktsiisiga

Ülevaateaastal jõudis lõpule õiguskantsleri tegevus seoses sõiduki paagis oleva kütuse maksustamisega Eesti–Venemaa maismaapiiril.

2012. aastal muutis MTA oma halduspraktikat selle osas, kuidas maksustada aktsiisiga Venemaalt Eestisse sõiduauto standardkütusepaagis sisetoodavat kütust – MTA hakkas nõudma, et piiril deklareeritakse Venemaalt Eestisse siseneva sõiduki standardses kütusepaagis olev kütus, mis ületab reisija sihtkohta jõudmiseks vajaliku koguse, ning et sellelt tasutakse aktsiis ja teised maksud. Seejärel pöördus õiguskantsleri poole mitu inimest, kes kaebasid MTA uue praktika peale. Õiguskantsler analüüsis MTA muutunud praktikat ning saatis 2012. aasta lõpus MTA-le ning Rahandusministeeriumile märgukirja, milles osutas MTA uue praktika ning tol ajal kehtinud alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse probleemidele ([Eesti Vabariiki sisseveetava kütuse aktsiisiga maksustamine, asi nr 7-7/120996](#)).

2013. aastal muutis Riigikogu alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse muutmise seadust, millega korrastas kolmandast riigist mootorsõiduki paagis sisetoodava kütuse maksustamise ja maksuvabastuste andmise korda ehk täpsustas direktiivi nr 2007/74/EÜ (direktiiv kolmandatest riikidest saabuvate reisijate imporditava kauba käibemaksust ja aktsiisist vabastamise kohta) rakendamist Eestis. Muudetud seaduse järgi arvestatakse mootorsõiduki standardses kütusepaagis Eestisse toodud kütus mittekaubanduslikul eesmärgil tooduks ja sellele kohaldatakse maksuvabastust üldjuhul vaid siis, kui kütust tuuakse Eestisse seaduses sätestatud koguses mitteäriilisel eesmärgil üks kord kalendrikuu jooksul. Kütus, mida tuuakse Eestisse pärast esmakordset sisenemist kalendrikuu jooksul, kuulub üldjuhul maksustamisele aktsiisiga. Samas, kui Eestisse autoga sisenev inimene ei ole piiriületuse kuule eelneva kuue kalendrikuu jooksul mootorsõidukiga liiduvälisest riigist Eestisse saabunud rohkem kui kolmel korral ning piiriületuse peamine eesmärk ei ole kütuse toomine, siis peab maksuhaldur kohaldama aktsiisivabastust aktsiisivaba koguse piires toodud kütusele ka pärast inimese esmakordset saabumist Eestisse kalendrikuu jooksul.

Pärast alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisiseaduse muutmist 2013. aastal pöördusid õiguskantsleri poole jätkuvalt inimesed, kes leidsid, et ka muudetud seadus on vastuolus direktiiviga nr 2007/74/EÜ ja põhiseadusega. Kuigi õiguskantsler oli samuti seisukohal, et uus regulatsioon ei vasta Euroopa Liidu õigusele, selgitas ta vastuseks avaldustele, et ta on juba juhtinud sellele Riigikogu tähelepanu ning et tal puudub pädevus tegeleda selle küsimusega edasi.

2014. aasta mais korraldas õiguskantsler kontrollkäigu Eesti–Venemaa maismaapiirile – Luhamaa ja Narva maantee-piiripunktidesse. Õiguskantsler tahtis veenduda, et 2013. aastal kehtestatud reeglite rakendamisel peab MTA kinni põhiõiguste ja -vabaduste järgimise põhimõttest ning hea halduse tavast. Kontrollkäigu raames tegid õiguskantsleri nõunikud ringkäigud Luhamaa ja Narva maantee-piiripunktides, vestlesid MTA teenistujatega ning vaatlesid piiriületusi nii Eestist väljuval kui ka Eestisse siseneval suunal. Õiguskantsleri nõunikud ei tuvastanud, et MTA teenistujad eksiksid oma toimingute sooritamisel põhiõiguste ja -vabaduste järgimise põhimõtte või hea halduse tava vastu.

Lisaks eespool käsitletutele tegeles õiguskantsler ülevaateaastal veel järgmise kaasusega: [Aktsiisivabastuse rakendamine rahvusvahelist kaubavedu teostava veoki standardses kütusepaagis sisalduvale kütusele, asi nr 6-1/131476](#)

## IX. KOHALIKUD OMAVALITSUSED

### 1. Üldisloomustus

Kokku algatas õiguskantsler ülevaate aastal 225 kohalike omavalitsustega seonduvat asjamenetlust, neist sisulisi menetlusi oli 93. Enim menetlusi algatas õiguskantsler sotsiaalhoolekandeõiguse valdkonnas (37 menetlust).

Näiteks analüüsis õiguskantsler mitmeid haridusasutustega seotud probleeme: eralasteaedade rahastamist kohalikes omavalitsustes ja õppekeskkonna ohutusega seonduvat. Samuti algatas õiguskantsler mitu menetlust seoses erinevate tasudega, mis kohalikud omavalitsused olid kehtestanud: parkimistasud, hauaplatsitasud. Lisaks analüüsis õiguskantsler kohalikes omavalitsustes 2014. aastal põhjalikult hauaplatsi kasutajaks määramise menetlust, millest on täpselt juttu ülevaate II osas Siseministeeriumi valitsemisala all. Ülevaate aastal valmistasid inimestele muret ka näiteks invatranspordi korraldamine kohalikus omavalitsuses ning linnavalitsuse tegevusetus linnakeskkonna ohutumaks muutmisel ja avaliku korra tagamisel.

### 2. Eralasteaedade toetamise korrad

Õiguskantsler kontrollis avalduste alusel kahes kohalikus omavalitsuses kehtestatud kordasid eralasteaia toetamise kohta.

Esiteks kontrollis õiguskantsler avalduste alusel Tallinna Linnavolikogu kehtestatud koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra põhiseaduspärasust. Õiguskantsler leidis määruse vaidlustatud sätteid analüüsid esmalt, et need on kooskõlas põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse ja *vacatio legis*'e põhimõttega. Küll aga pole vaidlustatud sätted lapse parimate huvide järgimata jätmise tõttu kooskõlas üldise võrdsuspõhiõigusega ega lapse õiguste konventsiooniga.

Õiguskantsler leidis sedagi, et määruuses on sätteid, mis pole õigusselged. Üks määruse säte oli vastuolus põhiseadusega tagatud õigusega menetlusele ja korraldusele. Õiguskantsler saatis Tallinnale märgukirja, milles tegi ettepaneku astuda samme määruse põhiseaduspäraseks muutmiseks. Oma vastuses märgukirjale leidis linn, et laste õigused ja huvid on määrusega igati kaitstud ning tagatud. Linn nõustus, et märgukirjas viidatud sätete sõnastus ei pruugi olla õigusselge ning esineda võib ka vastuolu menetluspõhiõigusega. Tallinn teatas kavatsusest viia määrus selles osas põhiseadusega kooskõlla ([Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra põhiseaduspärasus, asi nr 7-5/140893](#)).

Tallinna Linnavolikogu kehtestatud eralasteaedade toetamise korda puudutas ka menetlus, milles avaldaja palus hinnangut, kas kõnealune kord rikub tema lapse õigust haridusele. Avaldaja laps käis eralasteasutuses seetõttu, et seal pakuti lapse teise kodukeele õpet. Avaldaja perele tähendas Tallinna kehtestatud kord vajadust valida, kas panna laps munitsipaallasteaeda, kus teise kodukeele õpet pole, või hakata eralasteaia koha eest maksma senisest oluliselt rohkem.

Õiguskantsler leidis õigusakte analüüsid, et Tallinna kehtestatud kord ei riku avaldaja ega avaldaja lapse põhiõigust alusharidusele. Õiguskantsler selgitas, et riik ega kohalikud omavalitsuse pole kohustatud eraõiguslikke koolieelseid lasteasutusi rahastama. Kui nii tehakse, on see avaliku võimu vabatahtlik tegevus. Järelikult pole ka Tallinn seadusest tulenevalt kohustatud maksma eralasteaedadele toetust. Kui seda on siiski otsustatud teha, on Tallinnal suur otsustusõigus toetamise tingimuste määramisel.

Õigusaktidest tulenevalt ei pea koolieelne lasteasutus pakkuma eesti keelest erineva kodukeele lapsele kodus kasutatava keele õpet. Tegevus, mida lasteasutuselt koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava järgi nõutakse, on pere toetamine lapsele oma keele ja kultuuri tutvustamisel. Mida täpsemalt see tegevus hõlmab, on praktika küsimus ning sõltub suuresti konkreetse lasteasutuse juhtkonnast ja õpetajatest ([Eralasteaia toetamise tingimused, asi nr 7-5/140918](#)).

Peale Tallinnas kehtestatud eralasteaedade toetamise korra hindas õiguskantsler ülevaateasjal ka Saue vallas kehtestatud eralasteasutuste toetamise korra põhiseaduspärasust.

Täpsemalt palus avaldaja kontrollida kehtestatud korra sätet, mille järgi ei maksta eralasteaiale või -lapsehoiule toetust laste eest, kellele on pakutud kohta Saue valla munitsipaallasteaias, välja arvatud need lapsed, kes olid korra jõustumise hetkel vanemad kui 4 aastat ja kasutasid kohta eralasteaias. Avaldaja hinnangul koheldi selle määruse sätte põhjal vanuse alusel ebarõrdselt eralasteaias käivaid alla 4-aastaseid ja üle 4-aastaseid lapsi.

Õiguskantsler hindas sätte põhiseaduspärasust, kuid ei leidnud, et säte oleks vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Õiguskantsleri hinnangul oli valla legitiimne eesmärk, koheldes erinevalt üle 4-aastaseid ja alla 4-aastaseid eralasteaias käivaid lapsi, hoida kokku valla raha. Erineva kohtlemise proportsionaalsuse hindamisel leidis õiguskantsler, et Saue valla otsus vahetada pärast lapse 3-aastaseks saamist lasteaeda (eralasteaia või -hoiu vahetus munitsipaallasteaia aiarühma vastu) on mõistlik ega saa mõjutada nende laste heaolu suuremal määral kui munitsipaallasteaia söimerühmast aiarühma minnes.

Õiguskantsler leidis, et vald toimib mõistlikult, kui loobub eralasteaia toetamisest olukorras, kus ta ise suudab oma koolieelse lasteasutuse kaudu teenust pakkuda. Vastasel juhul teeks vald lapsele teenuse osutamiseks kulutusi munitsipaallasteasutust ülal pidades ning maksaks sama teenuse osutamise eest veel toetust eralasteasutusele. Seega on üleliigse (kahekordse) kulutuse vältimine vallale tähtis eesmärk ([Eralasteaia toetus Saue vallas, asi nr 6-4/140919](#)).

### 3. Õppekeskkonna terviseohutus

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel Tartu valla tegevust Lähte Ühisgümnaasiumi õppekeskkonna probleemide lahendamisel. Täpsemalt palus avaldaja kontrollida esimese kooliastme söögivahetunni ja muude kooli peamajas toimivate tundide korraldust ning kooli ja valla tegevust kooli C-korpuses leviva tugeva ebameeldiva lõhna kõrvaldamisel.

Esimese kooliastme söögivahetunni ja muude kooli peamajas toimivate tundide korralduse küsimuses jõudis õiguskantsler menetluse tulemusena järeldusele, et Tartu valla ja Lähte Ühisgümnaasiumi tegevus on olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Vaatamata eeltoodule soovitas õiguskantsler aga kaaluda vajaduse korral kehalise kasvatus tunni eelneva ja järgneva vahetunni (kui tegu pole päeva viimase tunniga) pikkuse muutmist või muu korraldusliku meetme rakendamist, et lapsed jõuaksid liigse kiirustamiseta tundi.

Õiguskantsler märkis oma seisukohas, et õigusaktides esitatud nõuded vahetunni pikkusele on miinimumnõuded. Kuna aga nende nõuete eesmärk on tagada laste tervise kaitse, tuleb selle eesmärgi saavutamiseks kohandada söögiaja ja vahetunni pikkust tegelikele oludele. Teisisõnu ei pruugi miinimumnõuetest lähtumine olla piisav, et lapsed saaksid söönuks, jõuaksid neile vajalikul määral puhata ega hilineks ühest klassiruumist teises peetavasse õppetundi.

Oma vastuses õiguskantsleri soovitudele vastas Tartu vald, et esimese astme vahetundide küsimuses kool probleemi ei näe. Vahetundide pikendamist takistab valla sõnul õpilasliinide graafik, mis tuleks sellisel juhul samuti ümber teha.

C-korpuse siseõhu ohutuse ja seal õppivate laste tervise kaitse tagamise küsimuses leidis õiguskantsler, et Tartu valla ja Lääne Ühisgümnaasiumi tegevus C-korpuses leviva ebameeldiva lõhna põhjustaja väljaselgitamisel ja selle vähendamisel on seni olnud õiguspärane ning kooskõlas hea halduse tavaga.

Samas tõdes õiguskantsler, et vald ja kool pöörasid liiga vähe tähelepanu C-korpuse ruumes õppivate laste tervise kaitsele. Ruumides rakendati küll ennetavaid meetmeid (ventilatsioon, tuulutamine), ent oli lapsi, kellele C-korpuse siseõhk põhjustas väidetavalt tervisehädasid. Õiguskantsleri arvates oleks kool pidanud rakendama asjakohaseid abinõusid (paigutama nad ajutiselt teise majja või leidma muu lahenduse). Seetõttu soovitati õiguskantsler kuni C-korpuses lõhnaprobleemi kõrvaldamiseni astuda samme nende laste õppekeskkonna sobivaks muutmiseks, kellele kooli siseõhk põhjustab tervisehädasid.

Vastuses õiguskantsleri seisukohale lubas vald õiguskantsleri soovitusi koolimaja C-korpuses leviva lõhnaprobleemi kohta tõsiselt kaaluda ([Lääne Ühisgümnaasiumi õppekeskkond, asi nr 7-5/131558](#)).

#### 4. Parkimistasu Tallinnas

2013. aasta lõpus ja 2014. aasta alguses pöörduti õiguskantsleri poole korduvalt seoses 01.01.2014 Tallinnas tõstetud parkimistasudega. Tallinna Linnavolikogu otsustas tõsta parkimistasusid koos Tallinna linna 2014. aasta eelarve vastuvõtmisega. Muudatuste kohaselt kehtestati Tallinna südalinna parkimistsoonis ööpäevaringne tasuline parkimine, tõsteti parkimistasusid ka teistes parkimistsoonides ning kergitati kesklinna elanike soodustingimustel parkimistasu määra 40 eurolt 120 euroni aastas.

Kõiki neid muudatusi tuli õiguskantsleril hinnata mitmest aspektist. Kõigepealt tuli hinnata muudatuste tegemise formaalset külge. Nimelt edastas Harju maavanem õiguskantslerile Tallinna Linnavolikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni avalduse, milles leiti, et linnavolikogu eksis Tallinna linna põhimääruse vastu, kui võttis ühel ajal vastu nii linnaeelarve kui ka avalike tasuliste parkimistsoonide parkimistasude määrade muutmise.

Lisaks sellele laekus õiguskantslerile mitu avaldust, milles õiguskantsler pidi otsustama parkimistasu sisuliste muudatuste põhiseaduspärasuse üle. Nii näiteks paluti õiguskantsleril hinnata, kas kesklinna elanike parkimistasu soodusmäär enam kui kolmekordne tõus on põhiseaduspärane õiguspärase ootuse ja *vacatio legis*'e seisukohast. Lisaks tõstatati küsimus, miks ei saa aastaks ostetud soodustingimustel parkimisluba tagastada ja tasutud maksu tagasi saada. Samuti avaldati rahulolematust selle üle, et südalinna elanikud peavad erinevalt äärelinna elanikest kodu juures parkimise eest maksma.

Õiguskantsler analüüsis Tallinna Linnavolikogu parkimistasumuudatusi, kuid rikkumisi ei leidnud.

Parkimistasude tõstmise otsustamisprotsessi kohta leidis õiguskantsler, et Tallinna linna põhimääruse järgi võib Tallinna Linnavolikogu otsustada parkimistasu kui kohaliku maksu määra tõusu kas enne linnaeelarve vastuvõtmist või hiljemalt koos linnaeelarve vastuvõtmisega. Seega, kui parkimistasusid muudeti ühel ajal linnaeelarve vastuvõtmisega, siis ei eksinud Tallinna Linnavolikogu Tallinna põhimääruse vastu ([Tallinna linna 2015. aasta eelarve, asi nr 6-4/150119](#)).

Parkimistasu muudatusi sisuliselt hinnates leidis õiguskantsler järgmist. Esiteks asus ta seisukohale, et kesklinna elanike kohustus tasuda oma kodu juures oma sõiduki parkimise eest ei kujuta endast nende ebavõrdset kohtlemist, mis oleks põhiseadusega keelatud, võrreldes



äärelinna elanikega, kuna parkimiskohad kesklinnas on piiratud avalik ressurs, mille kasutamist peab reguleerima. Parkimistasu kehtestamine soodustab piiratud ressursi optimaalset kasutamist ([Parkimistasud Tallinna kesklinnas, asi nr 6-4/140135](#)).

Teiseks märkis õiguskantsler, et parkimistasu soodusmäära tõstmine kesklinna elanikele ei ole vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Õiguskantsler rõhutas, et uue korra vastuvõtmisel ei kaotanud 01.01.2014 automaatselt kehtivuse need kesklinna elanike parkimisload, mis olid väljastatud enne 01.01.2014: need kehtisid kuni kehtivusaja lõpuni ilma kohustuseta vana ja uue parkimistasu vahe juurde maksta (parkimisluba väljastatakse 12 kuuks). Seega, inimesed, kes olid asunud enne 01.01.2014 kehtinud korra järgi oma õigusi realiseerima ehk kes taotlesid endale enne 01.01.2014 soodustingimustel parkimisluba, said neid õigusi kasutada nende lubatud tähtaja lõpuni. Seetõttu ei olnud 01.01.2014 jõustunud uus määrus nende suhtes sõnamurdlik ega rikkunud nende õiguspärasest ootust. Üldist ootust, et kehtiv õiguslik alus kunagi ei muutu, ei saa aga inimestel tekkida.

Samuti ei leidnud õiguskantsler, et Tallinna Linnavolikogu oleks jätnud inimestele liiga lühikese aja parkimistasude tõusuga kohaneda (*vacatio legis*). Esiteks oli pärast soodusmäära tõstva määruse vastuvõtmist kõikidel soovijatel kümme päeva aega soetada aastane soodustingimustel parkimisõigus vana maksumäära alusel. Teiseks sai *vacatio legis* olla nii mõnegi kesklinna elaniku jaoks üpris pikk: nagu öeldud, ei tabanud muudatus kõiki Tallinna kesklinna elanikke ühel ajal, sest 2013. aasta jooksul (s.t nt ka 29.12.2013) väljastatud kesklinna elanike parkimiskaardid kehtisid oma 12-kuulise kehtivusaja lõpuni. Viimaks märkis õiguskantsler, et parkimistasu soodusmäära tõus ei saanud olla kesklinna elanikele ka täiesti ettenägematu või ootamatu, sest parkimistasu soodusmäär oli püsinud muutumatuna alates 2007. aastast, samas kui elukallidus on nende aastate jooksul tunduvalt tõusnud ([Tallinna parkimistasu tõusu vastavus õiguskindluse põhimõttele, asi nr 6-4/140143](#)).

Kolmandaks ei näinud õiguskantsler vastuolu selles, et aastase kehtivusajaga soodustingimustel parkimisõigust ei saa kehtivusaja vältel tagastada ning kasutamata aja eest raha tagasi. Õiguskantsler leidis, et ka süsteemi haldamise lihtsus on sellise korra kehtestamisel legitiimne eesmärk, mis võib õigustada isikute põhiõiguste riivet. Õiguskantsler märkis, et sarnane süsteem kehtib näiteks ka maamaksu maksmisel ([Parkimistasu Tallinna linnas ja isikute eba-võrdne kohtlemine, asi nr 6-4/140142](#)).

## 5. Kohalike omavalitsuste põhiseadusvastaselt kehtestatud hauaplatsitasud

Ülevaateaastal jätkas õiguskantsler tööd ka tasudega, mis kohalikud omavalitsused olid põhiseadusvastaselt kehtestanud hauaplatsi väljastamise kohta.

2013. aastal tuvastas õiguskantsler, et mitu kohalikku omavalitsust on kehtestanud hauaplatsi väljastamise või muu sarnase tasu, mille eesmärk on katta kalmistute halduskulud (edaspidi hauaplatsitasu). Selline tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus põhiseaduse § 113 mõttes, mis tähendab, et kohalik omavalitsus võib seda kehtestada üksnes siis, kui mõni seadus annab temale selleks selge volituse. Õiguskantsler tuvastas, et ükski seadus ei anna kohalikele omavalitsustele volitust kehtestada hauaplatsitasusid. Seega on hauaplatsitasude kehtestamine vastuolus põhiseadusega.

Enamik kohalike omavalitsusi, kus 2013. aasta alguse seisuga olid hauaplatsitasud kehtestatud, tunnistasid 2013. aasta jooksul õiguskantsleri menetluse järgel need tasud kehtetuks. Mõni kohalik omavalitsus – näiteks Jõhvi vald – seda aga ei teinud. Nii otsustaski õiguskantsler 2014. aasta kevadel teha Jõhvi Vallavolikogule ettepaneku tunnistada põhiseadusvastaselt kehtestatud hauaplatsitasu kehtetuks.

Jõhvi Vallavolikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut ning tunnistas mais 2014 kehtetuks määruse, millega hauaplatsitasu oli kehtestatud ([Jõhvi vallavolikogu hauaplatsi väljastamise tasud](#)).

## 6. Muud küsimused

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kelle raske vaimupuudega autistist lapsele keeldus Tallinna linn invatransporditeenust osutamast.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et Tallinna Linnavalitsus ei järginud invatransporditeenuse taotluse lahendamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Avaldusaluses asjas ei kuulunud laps oma puudest tulenevalt Tallinna Linnavalitsuse korraldusega määratletud sihtrühma hulka, kes oli õigustatud invatransporditeenust saama. Kuna avaldaja vajab lapse lasteaeda viimisel kohaliku omavalitsuse abi, pöördus ta siiski elukohajärgse linnaosavalitsuse poole.

Õiguskantsler tuvastas, et linnaosavalitsus ei hinnanud avaldaja lapse abivajadust ega selgitanud välja olulise tähendusega asjaolusid. Õiguskantsleri hinnangul tuleb kohalikul omavalitsusel juhul, kui isiku abivajadus on suurem kui universaalses mahus invatransport seda võimaldab, isiku abivajadust hinnata ja tagada täiendav abi, kui sellela oleksid isiku põhiõigused ja -vabadused ebaoproportsionaalselt riivatud. Õiguspärase ja kaalutletud otsuse tegemiseks oleks linnaosavalitsus pidanud ära kuulama avaldaja, ja juhul kui lapse arusaamisvõime seda võimaldas, siis ka abivajava lapse.

Lisaks leidis õiguskantsler, et haldusakti ei vormistatud nõuetekohaselt. Näiteks ei esitatud avaldajale taotluse rahuldamata jätmise kohta kirjalikke põhjendusi, sh kaalutlusi, millest otsuse tegemisel lähtuti, ning ei selgitatud haldusakti vaidlustamise võimalust ega korda. Õiguskantsler ei pidanud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ja hea halduse tavaga kooskõlas olevaks ka seda, et haldusorgan ei menetlenud avaldaja pöördumist pärast keelduva otsuse teatavaks tegemist vaidena ega selgitatud välja avaldaja tahet esitada vaie.

Õiguskantsler tegi Tallinna Linnavalitsusele soovitusel tagada edaspidi paremini invatransporditeenuse taotluste lahendamisel isikute põhiõigused ja -vabadused. Tallinn Linnavalitsus märkis oma vastuses õiguskantsleri soovitusel, et avaldusalusest asjast ajendatuna muudeti Tallinna Linnavalitsuse korraldust nii, et teiste hulgas saavad nüüd ka raske vaimupuudega isikud puuetega inimestele mõeldud liiniveo teenust. Samuti on Tallinna Linnavalitsus seadnud eesmärgiks muuta puuetega inimestele transporditeenuse osutamine senisest selgemaks ja reguleerida see õigusaktiga, mille väljatöötamisel on lubatud arvestada ka õiguskantsleri tähelepanekutega ([Invatransporditeenuse osutamine, asi nr 7-5/140948/1500019](#)).

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimuse Lääne Maavalitsuse tegevuse õiguspärasusest kohaliku omavalitsuse üle järelevalve tegemisel.

Avaldaja selgitas, et on korduvalt pöördunud Haapsalu linnavalitsuse poole ning juhtinud tähelepanu sellele, et ühel konkreetsel territooriumil on mitmeid kaaneta kanalisatsioonikaeve ning muid ohtlikke ehitisi. Avaldaja sõnul ei võtnud linnavalitsus tarvitusele efektiivseid meetmeid, et oht kõrvaldada. Seetõttu pidas avaldaja vajalikuks juhtida maavanema tähelepanu võimalikule vajadusele algatada järelevalvemenetlus linnavalitsuse tegevuse üle eesmärgiga tagada ehitiste ohutus kohaliku omavalitsuse territooriumil. Menetluse käigus selgus, et maavalitsus ei ole avaldaja kõikidele pöördumistele vastanud.

Õiguskantsler soovitas maavalitsusel avaldaja kõikidele pöördumistele vastata ning võtta tarvitusele meetmed, et tagada ehitiste ohutus.

Ülevaateaastal pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kellele valmistas muret korra tagamine Võru linnas asuva Chicago vesipiibukohvik-baari lähikonnas. Avaldajat häiris baari klientide tekitatud lärm ja muud avaliku korra rikkumised öisel ajal.

Menetluse tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et õigusaktidest tulenevalt lasuvad kohalikel omavalitsustel kõrvuti muude korrakaitseorganitega avaliku korra tagamisega seotud kohustused oma haldusterritooriumil. Nende kohustuste täitmiseks on omavalitsusüksustel võimalik rakendada oma kaalutusõiguse piires mitmesuguseid meetmeid. Kuna Võru Linnavalitsus ei olnud vaatamata avaldaja ja muude linnaelanike korduvatele pöördumistele ning politseilt laekunud teabele astunud kuni õiguskantsleri menetluse alguseni konkreetseid samme olukorra parandamiseks, leidis õiguskantsler, et linnavalitsus on rikkunud oma kohustusi avaliku korra tagamisel.

Õiguskantsler soovitas linnavalitsusel tulevikus jälgida regulaarselt olukorda baari ümbruskonnas, teha koostööd muude avaliku korra tagamiseks kohustatud organitega ning rakendada vajadusel täiendavaid meetmeid korra tagamiseks ([Öörahu rikkumine Võru linnas, asi nr 7-5/140559](#)).

## 7. Kohalike omavalitsuste tegevuse kontroll

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler omal algatusel Jõgevamaa omavalitsuste tegevust isikute pöördumiste menetlemisel:

[Isikute pöördumiste menetlemine Jõgeva Linnavalitsuses, asi nr 7-8/140573](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Palamuse Vallavalitsuses, asi nr 7-8/140575](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Puurmani Vallavalitsuses, asi nr 7-8/141023](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Põltsamaa Linnavalitsuses, asi nr 7-8/141375](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Tabivere Vallavalitsuses, asi nr 7-8/141022](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Jõgeva Vallavalitsuses, asi nr 7-8/140190](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Põltsamaa Vallavalitsuses, asi nr 7-8/141138](#)

[Isikute pöördumiste menetlemine Torma Vallavalitsuses, asi nr 7-8/141016](#)

Kontrolli eesmärk oli hinnata, kas ja kuidas järgivad omavalitsused isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.<sup>21</sup> Menetluste tulemusena asus õiguskantsler seisukohale, et kontrollitud omavalitsusüksused ei järginud mitmel juhul põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ega halduse hea tava.

Omavalitsustel oli eelkõige probleeme haldusmenetluse reeglite järgimisega. Nii oli Jõgeva Linnavalitsusel, Jõgeva Vallavalitsusel, Puurmani Vallavalitsusel, Põltsamaa Vallavalitsusel ja Tabivere Vallavalitsusel kasutusel praktika, mille kohaselt teavitati isikut tema sotsiaaltoetuse või -teenuse taotluse rahuldamata jätmisest kirjaga (teatisega), milles selgitati taotluse rahuldamata jätmise põhjuseid. Kuna omavalitsuse otsustus sotsiaaltoetuse või teenuse andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti, soovitas õiguskantsler järgida haldusakti vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt ka korrektselt teatavaks.

Kontrollimisel ilmnes veel, et Palamuse Vallavalitsuse, Puurmani Vallavalitsuse, Põltsamaa Linnavalitsuse, Tabivere Vallavalitsuse ja Torma Vallavalitsuse sotsiaaltoetusi puudutavate

<sup>21</sup> Teatavasti tuleneb põhiseaduse §-st 14 igapäevane õigus korraldusele ja menetlusele ning selle üks osa on isiku õigus heale haldusele. Õigust korraldusele ja menetlusele on täpsustatud ka põhiseaduse § 44 lõikes 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta, ning §-s 46, kus on ette nähtud igapäevane õigus pöörduda märgukirja ja avaldusega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Eeltoodud 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) ja vastavad eriseadused.

haldusaktide vaidlustamisviited ei olnud korrektsed. Õiguskantsleri hinnangul hõlmab sotsiaal-toetusi puudutavate haldusaktide puhul korrektne vaidlustamisviide nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust. Samas ei nähtunud Palamuse Vallavalitsuse, Puurmani Vallavalitsuse ega Tabivere Vallavalitsuse vastavatest haldusaktidest, et isik saaks esitada vaide maavanemale. Põltsamaa Linnavalitsuse kõnealuste haldusaktide vaidlustamisviidete kohaselt sai isik küll esitada vaide maavanemale, kuid vaidlustamisviited ei olnud korrektsed osas, milles nad suunasid haldusakti vaidlustamise õigust omavaid isikuid pöörduma vaidmenetluse läbiviimiseks ka haldusakti andnud haldusorgani enda ehk Põltsamaa Linnavalitsuse poole. Torma Vallavalitsuse haldusaktides puudusid kas maavanemale vaide esitamise võimaluse või halduskohtusse pöördumise vaidlustamisviited. Õiguskantsler soovitas omavalitsustel edaspidi märkida korrektsed vaidlustamisviited.

Lisaks oli omavalitsustel probleeme vaiete menetlemisega. Nii teavitas Puurmani Vallavalitsus vaide läbivaatamisest kirjaga, kusjuures ei järginud vaide läbivaatamise tähtaega ega selgitanud halduskohtule kaebuse esitamise võimalust. Samuti ei järginud Palamuse Vallavalitsus vaide läbivaatamise tähtaega. Lisaks ei olnud Palamuse Vallavalitsuse ega Tabivere Vallavalitsuse vaideotsuses korrektset selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta. Nii oli Palamuse Vallavalitsuse ja Tabivere Vallavalitsuse vaideotsuste kohaselt halduskohtus võimalik vaidlustada üksnes vaideotsust, kuid mitte esialgset haldusakti. Põltsamaa Linnavalitsuse puhul ei pidanud õiguskantsler korrektseks vaideotsuse vaidlustamisviidet, milles osutati nii vaidmenetluse kui ka halduskohtumenetluse korras haldusakti vaidlustamise võimalustele. Õiguskantsler soovitas omavalitsustel edaspidi järgida vaide läbivaatamise tähtaega ja vormistada vaideotsus korrektselt, kusjuures märkida sellele korrektne selgitus halduskohtule kaebuse esitamise kohta.

Jõgeva Vallavalitsuses, Palamuse Vallavalitsuses, Puurmani Vallavalitsuses ja Torma Vallavalitsuses tuvastas õiguskantsler puudusi ka seoses avaliku teabe seaduse täitmisega. Nimelt ei olnud nende omavalitsuste dokumendiregistrite kaudu tagatud juurdepääs juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele ja samuti jäi osa dokumentide puhul selgusetuks, kas tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega või mitte. Õiguskantsler soovitas nimetatud omavalitsustel vajaduse korral kanda dokumendiregistrisse dokumentide suhtes kehtiv juurdepääsupiirang ja võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks juurdepääsu juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele.

Kontrollimisel selgus veel, et Põltsamaa Linnavalitsusel ja Tabivere Vallavalitsusel oli märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisel probleeme tähtaegade järgimisega. Õiguskantsler soovitas omavalitsustel järgida edaspidi tähtaegu hoolikamalt.

## X. SISEMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldiseloostus

2014. aastal algatas õiguskantsler kokku 113 (2013. aastal 111) Siseministeeriumi valitsemisala puudutanud asjamenetlust. Kõige enam kaebusi esitati Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse kohta (82 menetlust, neist sisulisi 20). Õiguskantslerile saadetud pöördumistest puudutasid 33 politsei- ja korrakaitseõigust ning 24 kodakondsus- ja migratsiooniõigust. Läbiviidud menetluste tõttu tegi õiguskantsler muu hulgas näiteks PPA-le 9 korral soovitus järgida õiguspärasust ja hea halduse tava ning 1 korral ettepaneku tuvastatud rikkumine kõrvaldada.

Ülevaateaasta üheks olulisemaks muudatuseks Siseministeeriumi haldusala tegevuses oli korrakaitseseaduse jõustumine 01.07.2014.

### 2. Korrakaitse

Korrakaitse valdkonnas olid õiguskantslerile saadetud avaldused peamiselt seotud politsei-ametnike poolt vahetu sunni rakendamisega. Nimelt leidsid avaldajad mitmel juhul, et politsei-ametnikud on vahetut sundi kohaldanud õigusvastaselt.

Näiteks pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes väitis, et 2013. aasta veebruaris viibis ta arestimajas, kus soovis 20.02.2013 saada arstiabi, mida talle soovitud viisil ei osutatud. Seepeale olevat avaldaja proovinud sooritada enesetappu, mis aga lõppes arestimaja ametnike sekkumisega. Avaldaja väitis, et pärast enesetapukatset ei antud talle taas adekvaatset arstiabi, vaid ta paigutati nn kartserikambrisse, kus puudus igasugune sisustus. Avaldaja kinnitas oma pöördumises, et ametnikud peksid teda selles kambris ning solvasid verbaalselt. Pärast kirjeldatud sündmuse paigutati avaldaja järgmisesse kambris ja kinnitati seal käeraudadega voodi külge. Avaldaja viibis käeraudadega voodi külge kinnitatuna pikemat aega ning talle ei võimaldatud ohjeldusmeetmete rakendamise ajal WC kasutamist ja 21.02.2013 hommikusööki. Kokkuvõtvalt leidis avaldaja õiguskantslerile saadetud avalduses, et arestimaja ametnikud rikkusid tema põhiõigusi. Oma õiguste kaitseks oli avaldaja pöördunud kaebustega nii PPA-sse kui ka kriminaalmenetluse alustamiseks Põhja Ringkonnaprokuratuuri. Prokuratuur avaldaja kaebuste pinnalt kriminaalmenetlust ei alustanud.

Õiguskantsler tutvus oma seisukoha kujundamiseks nii PPA Põhja prefektuuri seisukohtade kui ka videosalvestistega, millest nähtus avaldaja viibimine arestimaja kambrites. Õiguskantsler leidis, et ehkki esialgu oli avaldaja suhtes käeraudade kasutamine asjaoludest tulenevalt põhjendatud, oli tema ohjeldamine käeraudadega seitsme tunni vältel kambris oleva voodi külge õigusvastane. Õiguskantsleri jaoks jäi üles tugev kahtlus, et avaldaja üle ei olnud järelevalve küllaldane ning sedavõrd intensiivse meetme rakendamise jätkuvat põhjendatust ei hinnatud piisaval määral.

Eelneva järelduse pinnalt tegi õiguskantsler PPA Põhja prefektuurile ettepaneku, et arestimaja dokumenteeriks edaspidi põhjalikumalt ohjeldusmeetmete kasutamist kinni peetava isiku suhtes. Kajastatud peab olema muu hulgas see, miks ja kui kaua ohjeldusmeetmet rakendati, tervishoiutöötaja hinnang ohjeldatud isiku tervisele (nii meetme pikemaajalise rakendamise ajal kui ka pärast selle lõppu). Pikemaajalise ohjeldusmeetme kohaldamise korral peavad protokollist nähtuma ohjeldusmeetme jätkuva kohaldamise põhjused ning isiku üle tehtud kontroll koos tulemustega ([Ohjeldusmeetmete kohaldamine politseihoones, asi nr 7-4/131149](#)).

Teisel juhul pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes väitis oma pöördumises, et 07.11.2013 tekkis tal Jõhvi linnas politseiametnikega konflikt, mis lõppes sellega, et avaldaja toimetati

politseihoonesse ning seal kasutasid politseiametnikud tema suhtes füüsilist jõudu ja käeraudu. Viimasest tingituna pöördus avaldaja samal päeval Jõhvi haiglasse, kus tervishoiutöötaja tuvastas tema vasakul randmel ca 1,5 cm kriimustuse. Lisaks väitis avaldaja, et politseiametnikud ei lubanud tal helistada advokaadile.

Avaldaja oli enne õiguskantsleri poole pöördumist vaidlustanud politseiametnike tegevuse PPA-s, kuid PPA Ida prefektuuri vastusest avaldaja kaebusele nähtus, et politseiametnike tegevus oli prefektuuri hinnangul põhjendatud ja õiguspärane. Õiguskantsler otsustas ka ise avaldaja väiteid uurida.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et politseiametnikud tagasid avaldaja toimetamisega politsei ametiruumi väärteomenetluse läbiviimist. Õiguskantsleri hinnangul on selline eesmärk lubatav ning õiguskantsler ei tuvastanud avaldaja toimetamises politsei ametiruumi õigusvastast tegevust. Samuti asus õiguskantsler seisukohale, et kõnealusel juhul oli avaldaja suhtes käeraudade kohaldamiseks olemas õiguslik alus, vastavates normides sätestatud formaalsed eeldused olid täidetud ja erivahendi kasutamine oli proportsionaalne ([Vahetu sunni kohaldamine politseihoones, asi nr 7-4/140044](#)).

Vahetu sunni rakendamist analüüsis õiguskantsler ülevaate aastal avalduse pinnalt, kus avaldaja pöördumisest nähtus, et politseiametnikud olid rakendanud 18.08.2013 PPA Lõuna prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Tartu kambris avaldaja suhtes õigusvastaselt füüsilist jõudu ja käeraudu ning põhjastanud talle sellega raske tervisekahjustuse. Avaldaja pöördumisest selgus, et Tartu kambris toimunud sündmuste kohta oli alustatud kriminaalmenetlus, kus avaldaja oli süüdistatavaks. Nimelt süüdistati avaldajat karistusseadustiku § 274 lg 1 ja § 275 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises.

Menetluse käigus kogutud andmete põhjal asus õiguskantsler seisukohale, et avaldaja suhtes vahetu sunni kasutamine oli olukorda kogumis hinnates põhjendatud, kuid käeraudade kasutamise dokumenteerimisel esines vormilisi puudusi ning seetõttu ei olnud pelgalt nende dokumentide põhjal võimalik jälgida politseiametnike kaalutusotsuste tegemist käeraudade kestval rakendamisel. Tuginedes kohtupraktikale, tähendavad sellised puudused aga meetme õigusvastasust ning seetõttu asus õiguskantsler ka avaldaja tõstatatud juhtumi puhul seisukohale, et kogumis oli käeraudade kasutamine tema suhtes õigusvastane. Siiski loobus õiguskantsler Lõuna prefektile eelneva tõdemuse pinnalt soovitus tegemisest, kuna õiguskantsleri varasemas praktikas on samu küsimusi analüüsitud PPA Põhja prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja kontekstis ja õiguskantsler on teinud vormiliste puuduste tuvastamise tõttu Põhja prefektile asjakohase soovitus. Õiguskantsler saatis oma varasema seisukoha teadmiseks Lõuna prefektile, et Põhja prefektile tehtud soovitusi järgitaks käeraudade kasutamise praktika kujundamisel ka Lõuna prefektuuris. Lisaks nähtus Lõuna prefekti vastusest õiguskantsleri teabe nõudmisele, et osaliselt oli tuvastatud puuduste likvideerimiseks juba meetmeid kasutusele võetud.

Kinnipidamisel vahetu sunni kohaldamise tõttu pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes väitis, et politseiametnikud pidasid ta 31.08.2013 Laagri alevikus kinni, kuna ta oli ületanud sõidutee selleks mitteettenähtud kohas. Kinnipidamise käigus kasutasid politseiametnikud avaldaja sõnul tema suhtes tarbetult vahetut sundi (füüsilist jõudu ja erivahendina käeraudu), mis tekitas avaldajale tervisekahjustuse. Avaldaja selgitas oma pöördumises, et pärast kinnipidamist toimetati ta PPA Põhja prefektuuri Lääne-Harju politseijaoskonna kambrisse. Kambris viibimise ajal ei tagatud talle arstiabi, politseiametnikud peksid teda ning alandasid tema väärikust. Samuti ei lubatud avaldajal kasutada Lääne-Harju politseijaoskonnas telefoni. Lisaks kinnitas avaldaja, et kinnipidamisega tekitati talle varalist kahju isiklike asjade lõhkumise tõttu.

Avaldaja kaebusele lisatud materjalidest nähtus, et ta oli pöördunud kõnealuse juhtumi tõttu PPA-sse, kuid kriminaalmenetlust politseiametnike võimaliku võimuliialduse uurimiseks ei

alustatud. Kriminaalmenetluse alustamata jätmise vaidlustas avaldaja nii Põhja Ringkonnaprokuratuuris kui ka Riigiprokuratuuris, kuid tulutult. Siiski nähtus prokuratuuri koostatud materjalidest, et nimetatud asutused on avaldaja kaebusi sündmuskohal kinnipidamisel väidetavalt toimunud võimulialduse küsimuses võrdlemisi põhjalikult kontrollinud ning seetõttu otsustas õiguskantsler alustada menetlust vaid avaldaja avalduses esitatud väidete osas, mis puudutasid tema õiguste rikkumist Lääne-Harju politseijaoskonnas. Õiguskantsler kontrollis avaldaja väited nii Põhja prefekti seisukohale tuginedes kui ka Lääne-Harju politseijaoskonna turvakaamerate salvestisi analüüsides. Kokkuvõttes õiguskantsler avaldaja kaebustes esitatud rikkumisi ei tuvastanud.

Vahetu sunni õiguspärasust tuli õiguskantsleril hinnata ka avalduse pinnalt, kus avaldaja väitis, et 17.04.2014 tekkis tal Haapsalu linnas Kastani tänaval asuvate garaažide juures politseiametnikega konflikt, mille käigus kasutasid ametnikud avaldaja suhtes vahetut sundi (füüsilist jõudu ja käeraudu). Avaldaja kirjeldas oma pöördumises, et politseiametnikud ei selgitanud talle oma tegevust, vaid üks ametnikest hakkas tema käsi väänama. Kui avaldaja üritas oma kätt vabaks tõmmata, siis kasutas politseiametnik tema suhtes teleskoopnuia. Seepeale solvas avaldaja ametnikku ning viimane tõukas avaldaja pikali ja rakendas uuesti teleskoopnuia. Seejärel pandi avaldaja käed raudu ja viidi ca tunniks Haapsalu politseijaoskonda. Avaldaja väitis, et jaoskonnas viibimise ajal üritas teda külastada tema ema, kuid ema politseihoonesse ei lubatud.

Õiguskantsler kogus PPA Lääne prefektuurilt juhtunu kohta infot ning selle analüüsi tulemusena asus seisukohale, et avaldaja suhtes vahetu sunni (nii füüsilise jõu kui ka käeraudade) kohaldamine oli õiguspärane ([Vahetu sunni kohaldamine kinnipidamisel, asi nr 7-4/140766](#)).

Politsei eriüksuse vahetu sunni kasutamisele hinnangu saamiseks pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, et kes väitis, et politseiametnikud pidasid ta 15.08.2013 Pirita teel asuva maja juures kinni ning kasutasid selle käigus tema suhtes väidetavalt ülemääraselt vahetut sundi (füüsilist jõudu), mis tõi kaasa avaldaja tervisekahjustuse (esihamba purunemine ja teadvuse kaotamine). Avaldaja ise politseiametnikele kinnipidamisel vastupanu ei osutanud. Avaldaja selgitas oma pöördumises õiguskantslerile, et ta peeti kinni kahtlustatavana kriminaalmenetluses. Avaldaja väitis, et pöördus kõnealuse juhtumi tõttu PPA-sse, kuid kriminaalmenetlust politseiametnike võimaliku võimulialduse uurimiseks ei alustatud. Avaldaja hinnangul oli PPA sisekontrollibüroo koostatud dokumentides ning sündmuskohal olnud ametnike ettekannetes vastuolusid.

Õiguskantsler küsis avaldaja kinnipidamise ning selle käigus kasutatud vahetu sunni kohta informatsiooni PPA-lt ning kogutud materjalide pinnalt asus seisukohale, et avaldaja suhtes rakendatud vahetu sund (füüsiline jõud) ei pruukinud olla proportsionaalne ning seetõttu jäi õhku kahtlus, et ametnike tegevus võis olla õigusvastane. Ametnike tegevuse õiguspärasusega seotud kahtlusi tingis peamiselt asjaolu, et vahetu sunni kohaldamist ei dokumenteeritud. Eelneva tõttu kordas õiguskantsler PPA-le 2012. aastal antud soovitus vahetu sunni protokollimise vajalikkuse kohta ning lisaks soovitas kasutada politsei n-ö eriüksuste (sh K-komando) tegevuse jäädvustamiseks videosalvestamist ([Vahetu sunni kohaldamine kinnipidamisel, asi nr 7-4/140369](#)).

Kõnealuse juhtumiga seondult on õiguskantsler koostamas märgukirja justiitsministrile, et minister õigusselguse tagamiseks analüüsiks kriminaalmenetluses vahetu sunni rakendamist ning dokumenteerimist puudutavat regulatsiooni kriminaalmenetluse seadustikus ja korrakaitseseaduses.

Lisaks vahetu sunni rakendamisele analüüsis õiguskantsler politsei tegevust n-ö politseiope ratsioonide korraldamisel. Nimelt pöördusid õiguskantsleri poole mitu avaldajat seoses Tallinna

kesklinna meelelahutuskohtades toimunud politseireididega, mille käigus politsei sisenes meelelahutuskohta, kogus ja talletas isikuandmeid ning ka filmis politseioperatsiooni.

PPA-lt saadud informatsioonist nähtus, et Põhja prefektuur korraldas Tallinna Kesklinna ja Põhja-Tallinna linnaosade meelelahutuskohtades politseioperatsioonid 25.–26.10.2013 kella 23.00-st kuni 05.00-ni ning 07.–09.11.2013 kahel järjestikusel öhtul. Esimesel politseioperatsioonil kontrolliti 42 lõbustusasutust, teisel 27 lõbustusasutust ja üht majutusettevõtet ning kolmandal kontrolliti 19 lõbustusasutust. Politseioperatsioonide eesmärk oli ohu väljaselgitamise vajadus. PPA kinnitusel peeti ohuks info analüüsist lähtudes asjaolu, et Tallinna ööklubides-baarides tegutsevad intiimteenust osutavad isikud; samuti isikud, kes viibivad Eestis illegaalselt või tegutsevad töölepinguta välismaalaste seaduse tähenduses; viibivad tagaotsitavad isikud või alaealised õigusrikkujad. Politseioperatsiooni käigus kontrollitavate objektide nimistu koostamisel võeti arvesse ka Tallinna Kesklinna Valitsuse poolt siseministrile 04.10.2013 edastatud pöördumist nr 9-8/5187.

Õiguskantsler ei tuvastanud menetluse käigus küll avaldajate õiguste rikkumist, kuid sellest hoolimata soovitas PPA-l olla edaspidi tähelepanelikum politseioperatsioonide korraldamise õigusliku aluse määratlemisel ja asjaolude fikseerimisel, pidades eeskätt silmas seda, et nende operatsioonide käigus on võimalik riivata väga paljude selliste isikute õigusi, kes pole vastutavad isikud politsei järelevalveõiguse mõttes. Samuti soovitas õiguskantsler PPA-l täiendada järelevalve erimeetmete kohaldamise juhendit, et järgida isikuandmete kaitse nõudeid, ning tagada politseioperatsiooni kohta käiva teabe avaldamine seaduses ettenähtud korras ([Politseioperatsioonide korraldamine meelelahutuskohtades, asi nr 7-4/131503](#)).

Õiguskantsler pöördus selle juhtumiga seondult 2014. aasta lõpus teabe nõudmisega uuesti PPA poole, et saada teada, mida on õiguskantsleri soovitusete täitmiseks ette võetud. PPA kinnitusel korraldas PPA korrakaitseosakond politsei ja piirivalve seaduse alusel õppepäeva Põhja prefektuuri politseioperatsioonide korraldavatele politseiametnikele, et välistada võimalikke eksimusi. Politseioperatsioonide korraldamise vigade kohta koostatud asutusesisene memo edastati prefektuuridele. Samuti viidi läbi asjakohane koolitus välijuhtidele. Korrakaitsepolitsei osakond vaatas läbi ka peadirektorile esitatud politseioperatsioonide taotlused ning lükkas selgitustega tagasi kõik need taotlused, milles ei olnud selge ohu tõlgendus või soovitud erimeetmed ei olnud seadusega kooskõlas. Lisaks kehtestati seoses korrakaitse seaduse jõustumisega PPA peadirektori 22.09.2014. aasta käskkirjaga nr 1.1-1/257 „Ohu ennetamiseks erimeetmete kohaldamise juhend“.

Seoses automaatse statsionaarse kiirusmõõtesüsteemi (edaspidi kiiruskaamera) tehtud salvestistega pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes väitis, et PPA on rikkunud tema õigusi, jättes talle kiiruskaamera salvestised väljastamata. Avaldaja selgitas oma pöördumises, et PPA koostas talle trahviteated selle eest, et ta oli väidetavalt kahel korral ületanud teisele isikule kuuluva mootorsõidukiga lubatud sõidukiirust, mille fikseeris kiiruskaamera. Avaldaja väitis oma pöördumises, et tema ei ole kõnealuseid rikkumisi toime pannud ega kasutanud autot, millega teod sooritati. Kirjeldatud küsimustes õiguskantsler menetlust ei alustanud, kuna liiklusrikkumiste menetlemine ja selle raames väidetavat tegu puudutavate üksikasjade selgitamine ei kuulu õiguskantsleri pädevusse (õiguskantsleri seaduse § 25 lg 2) ning avaldaja sai või oleks saanud kasutada muid õiguskaitsevahendeid.

Küll aga alustas õiguskantsler avaldaja pöördumise põhjal menetlust, et analüüsida kiiruskaamerate fotode väljastamata jätmist. Lisaks PPA-lt info küsimisele pöördus õiguskantsler ka Andmekaitse Inspeksiooni poole. Menetluse tulemusena tuvastas õiguskantsler, et politsei praktika kiiruskaamerate salvestiste väljastamisel ei ole õiguspärane, ning tegi seetõttu PPA-le soovitusena senine praktika kiiruskaamerate salvestiste väljastamisel ümber hinnata. ([Kiiruskaamerate salvestiste väljastamata jätmise, asi nr 7-4/140111](#)).



### 3. Politseiametnike hädakaitseõigus ja vahetu sund

Õiguskantsler otsustas omaalgatusliku menetluse käigus uurida, kas kehtiv õigus näeb ette piisavad ja õiguselged alused politseiametnikule enesekaitseõiguse teostamiseks olukorras, kus tema elu ja tervis on seoses teenistuskohustuste täitmisega ohustatud.

Analüüs oli ajendatud juhtumitest, kus politseiametnikud on kogenud teenistuskohustusi täites korrarikkujate tugevat vastupanu või arvulist ülekaalu. Sellisteks olukordadeks on näiteks 15.06.2013 toimunud juhtum Tartumaal Vara vallas, kus alkoholihoobes isikud ründasid väljakutsele reageerinud politseiametnikke väidetavalt puuhalgudega, tekitades neile tervisekahjustusi. Samuti meedias tähelepanu pälvinud situatsioon Viljandi linnas, kus 23.10.2011 tungis alkoholi tarbinud ja avalikku korda rikkunud ca 15-liikmeline seltskond kallale neljale politseiametnikule. Märkida tasub ka 2013. aasta suve alguses Pärnumaal ja Haapsalus toimunud sarnaseid sündmusi.

Õiguskantsler leidis, et riigi sisemise ja ka välimise rahu seisukohalt on oluline, et riik ning eriti korrakaitsestruktuurid toimiksid tõhusalt ega näiks avalikkusele jõuetud. Politsei võimekus efektiivselt õiguskorras sätestatud ülesandeid täita on suuresti seotud riigi ressursidega, kuid siiski on ka õiguskorral oluline roll, et luua ametnikele kohane raamistik teenistuskohustuste täitmisel tekkinud olukordade lahendamiseks. Seetõttu otsustas õiguskantsler uurida kehtivat õigust politseiametnike võimuvolituste ning elu- ja tervisekaitse aspektist, keskendudes politsei ja piirivalve seaduses sätestatud vahetu sunni alustele ja politseiametniku võimalikule n-ö enesekaitse regulatsioonile riigisisises õiguses. Oma analüüsis tugines õiguskantsler riigisisesele õigusele, välisriikide õigusele ja õiguskirjandusele ning Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele.

Õiguskantsleri hinnangul on sunnimeetmete rakendamise kontekstis ääretult oluline õiguse selgus, et anda politseiametnikele erinevate olukordade lahendamisel kindlust oma tegevuse õiguspärasuse suhtes ja teisalt tagada ka kaitsetoimingule allutatud isiku(te) põhiõigusi.

Kokkuvõtlikult tõdes õiguskantsler, et politseiametnikele laieneb teenistuskohustusi täites karistusõiguslik hädakaitse regulatsioon. Kuid eelnevalt nimetatud õiguse olemasolu ei ole õiguskantsleri hinnangul kehtivas õiguses piisavalt selgelt sätestamist leidnud. Iseäranis probleemne on õiguslikult ja seeläbi ka praktikas elule ning tervisele, kui politseiametnikud kasutavad ohtliku situatsiooni lahendamisel esemeid, mis ei ole reguleeritud erivahenditena. Täiendavalt võib politseiametniku n-ö enesekaitseline tegevus küsimusi tekitada riigivastutuse aspektist.

Analüüsi tulemusel leidis õiguskantsler, et põhimõtteliselt on kaks üksteist mittevälislistavat viisi, kuidas saab kehtivat regulatsiooni muuta selliselt, et õigusnormide tasandil oleks politseiametnikele tagatud võimalused kaitsta tõhusalt oma elu ja tervist teenistuskohustuste täitmisel.

Esimeseks viisiks on täiendada vahetu sunni aluseid politsei ja piirivalve seaduses. Selleks tuleb PPA praktika ja olemasoleva kohtupraktika põhjal laiaulatuslikult analüüsida vahetu sunni kohaldamise juhtumeid, et jõuda arusaamani, millises osas kehtiv seadus ametniku elu ja kehalise puutumatus kaitset ei taga. Samas on mõistetav, et vahetu sunni aluseid sätestades ei saagi seadusandja ette näha kõiki normi kohaldamise võimalikke juhtumeid, kuid riigil on politseiametnike kaitsekohustusest tulenevalt vaja astuda samme selleks, et ametnikel oleksid võimalused täita teenistuskohustusi tõhusalt ning rakendada vajaduse korral õiguspäraseid meetmeid ka oma elu ja tervise kaitseks.

Teise võimalusena pakkus õiguskantsler sätestada õiguskorras üheselt, et vahetu sunni volitused ei välista ametniku enesekaitsetegevust või päästetoimingut karistusõigusliku hädakaitse

tähenduses. Sarnane regulatsioon on näiteks Soome Vabariigi ja Saksamaa liidumaade seadustes. Kuigi levinud õigusteoreetiliste seisukohtade kohaselt ei pruugi olla ka ilma vastava selgitava normita riigisisiseses õiguses politseiametniku n-ö enesekaitseõigus välistatud, on selle normi sätestamisel ühest küljest õigusselguse tagamise väärtus (sh normi rakendamise praktika kujunemisel), aga suuremal määral riigi kaitsekohustuse nõude täitmise funktsioon politseiametniku elu ja tervise kui põhiõiguse aspektist.

Õiguskantsler tegi sise- ja justiitsministrile ettepaneku kaaluda politsei ja piirivalve seadusesse (korrakaitseseadusesse) politseiametniku hädakaitse olemasolu sätestava normi lisamist ja erivahendiks mitteoleva eseme enesekaitiselisel eesmärgil kasutamise legaliseerimist, samuti analüüsida riigivastutuse seaduse kohaldamisega seonduvat ([Politseiametnike hädakaitseõigus ja vahetu sund, asi nr 6-8/140372](#)).

#### 4. Kodakondsus ja migratsioon

Õiguskantsler esitas 2014. aastal siseministrile kaks märgukirja välismaalaste seaduse põhi-seadusega vastuolu kohta.

Õiguskantsler leidis, et välismaalaste seadus (VMS) on vastuolus PS §-dega 26 ja 27 osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust elamisloa taotlemiseks juhul, kui isikul elab Eestis alaealine laps ([Seadusliku aluse kehtestamine elamisloa taotlemiseks, kui riigis elab taotleja alaealine laps, asi nr 6-8/140522](#)).

Õiguskantsler sedastas, et perekonnaelu puutumatus ja perekonnapõhiõigusega on hõlmatud suhe lapse ja tema bioloogiliste vanemate vahel. Välismaalaste seaduses on ette nähtud õiguslik alus lapse elama asumiseks oma vanema juurde. Seaduses ei ole määratletud aga õiguslikku alust elamisloa taotlemiseks isikule, kellel elab Eestis alaealine laps. Ka Riigikohus on toonud esile, et välismaalaste seaduses puudub säte, mis võimaldaks alaealise lapse vanemale anda elamisluba, kui alaealine laps on Eesti kodanik või viibib Eestis elamisloa alusel. Riigikohus märkis, et sellise aluse puudumine võib olla vastuolus Eesti põhiseadusega kaitstava perekonnapõhiõiguse ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 8.

Õiguskorra lünklikkust ilmestab ka halduspraktika, sest Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on möönnud vajadust väljastada teatud juhtudel elamisluba haldusakti andmise teel, omamata selleks korrektset seaduses sätestatud alust, sest elamisloa väljastamisest keeldumine rikuks isiku põhiõigusi. Eeltoodust tulenevalt pöördus õiguskantsler siseministri poole märgukirjaga, et ministeerium valmistaks ette välismaalaste seaduse muudatused selle põhiseadusega kooskõlla viimise algamiseks.

Siseminister ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga. Siseministeerium leidis, et kõnealuse elamisloa aluse puudumise puhul ei ole tegemist perekonna- ja eraelu puutumatus ega perekonnapõhiõiguse riivega. Minister märkis, et kui vanemal on võimalus asuda elama oma alaealise lapse juurde, toob see kaasa olukorra, kus koos vanemaga võivad Eestisse elama asuda ka vanema perekonnaliikmed teisest riigist. Seesugune järelränne võib tuua kaasa veelgi suurema võimaliku koormuse Eesti sotsiaallabisüsteemile ega oleks seetõttu kooskõlas avalike huvidega. Minister lisas, et kui lapse elama asumine oma vanema juurde välisriiki on lapse huve silmas pidades ilmselgelt liigselt koormav, on võimalik lapse vanemale anda elamisluba Eestisse elama asumiseks motiveeritud haldusaktiga.

Teiseks esitas õiguskantsler siseministrile märgukirja, milles leidis, et eluruumi võimaldava või üürilepingut sõlmiva isiku kohustus kontrollida välismaalase riigis viibimise seaduslikkust ja karistus seadusliku aluseta riigis viibivale isikule eluruumi võimaldamise eest on vastuolus PS

§ 13 lõikega 2 ning §-ga 32 koostoimes §-dega 12 ja 26 ([Välismaalase riigis viibimise seadusliku aluse kontrollimise kohustus üürilepingu sõlmimisel või eluaseme võimaldamisel, asi nr 6-1/131509](#)).

VMS § 289 lg 1 näeb ette kohustuse kontrollida välismaalasele eluruumi võimaldamisel või temaga üürilepingu sõlmimisel tema riigis viibimise seaduslikkust. VMS § 305 varasem redaktsioon nägi ette karistuse seadusliku aluseta riigis viibivale isikule eluruumi võimaldamise või temaga üürilepingu sõlmimise eest. 01.01.2015 jõustusid seadusemuudatused, mille järgi muutus VMS § 305 alusel karistatavaks vaid välismaalase ilma seadusliku aluseta Eestis viibimisele teadvalt kaasaaitamine majandusliku kasu eesmärgil.

Õiguskantsler leidis, et VMS § 289 lg 1 ja § 305 kuni 01.01.2015 kehtinud redaktsioonis riivasid ebaproportsionaalselt omandipõhiõigust koostoimes õigusega perekonna- ja eraelu puutumatusetele ning võrdsuspõhiõigusega. Välismaalase riigis viibimise seadusliku aluse kontrollimine ei ole üürile andmise ega eluruumi võimaldamisega olemuslikult seonduvad toimingud ning selliste õigussuhete olemus ei eelda teadlikkust teise isiku riigis viibimise asjaoludest. Seetõttu ei ole õiguskantsleri hinnangul põhjendatud eeldada inimeste teadlikkust vastava kohustuse esinemisest. Samuti on eluruumi kasutada andva isiku ja üürileandja võimalused kontrollida riigis viibimise seaduslikkust väga piiratud ning neilt ei saa eeldada erinevalt kutsetegevusest teadmisi riigis viibimise seaduslikkuse nõuete kohta. Õiguskantsler leidis, et muudetud VMS § 305 näeb ette kohasema tasakaalu avaliku ja erahuvi vahel, muutes karistatavaks vaid ebaseaduslikule viibimisele teadva kaasaaitamise majandusliku kasu eesmärgil. Selle sätte rakendamiseks ei ole aga mõõdupärane panna eraõiguslikele isikutele laiaulatuslik kohustus kontrollida teise isiku riigis viibimise seaduslikku alust üürilepingu sõlmimisel või eluaseme võimaldamisel.

Õiguskantsler lisas, et seadusliku aluse kontrollimise kohustuse olemasolu võib kallutada isikut hoiduma üldse välismaalasega üürisuhtesse astumisest ning see võib omakorda viia kaudse diskrimineerimiseni eluaseme kättesaadavuses rahvuse tõttu. Õiguskantsler leidis lisaks, et kõnealused sätted on vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 18 ja määrusega 492/2011.

Siseminister ei nõustunud õiguskantsleri seisukohaga ja teatas vastuseks, et seadusliku aluse kontrollimise kohustuse täitmine ei eelda erilisi valdkondlikke teadmisi ega vahendeid. Siseminister teatas, et neid sätteid ei kohaldata Euroopa Liidu vaba liikumise õigust omavate isikute suhtes ning seetõttu ei ole need vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

Ombudsmani menetluste raames esitas õiguskantsler 2014. aastal soovitused PPA peadirektorile väljasaatmismenetluse läbiviimise kohta ([Väljasaatmismenetluse läbiviimine, asi nr 7-4/140413](#)). Kõnealune menetlus puudutas sellise inimese riigist väljasaatmist ja kinnipidamist, kelle suhtes PPA kinnipidamiskeskuse tervishoiutöötajad olid toonud esile, et kinnipidamiskeskus ei ole tema tervises seisundi tõttu kinnipidamiseks sobiv koht, samuti oli keskuse psühholoog teavitanud PPA-d, et isiku seisundit oli vaja arvestada ka isiku õigusliku staatuse suhtes otsuse tegemisel. PPA ei teavitanud kohut antud seisukohtadest isiku kinnipidamise pikendamise taotlemisel.

Õiguskantsler juhtis PPA peadirektori tähelepanu sellele, et isiku riigist väljasaatmisega võib kaasneda intensiivne põhiõiguste riivamine. Seetõttu peab olema tagatud, et väljasaatmisotsus ning vastav menetlus viiakse läbi kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et haldusorgan peab enne isiku väljasaatmist tegema kindlaks, kas tema Eestis viibimine, kuigi konkreetse seadusliku aluseta, võib seonduda mõne põhiõigusega. Õiguskantsler käsitles oma soovitustes järgmisi küsimusi: vajadus arvestada Eesti õigusaktide kohaldamisel Euroopa Liidu direktiivist 2008/115/EÜ tulenevate nõuetega, väljasaatmismenetluses tervise kaitse arvestamine, kohe sundtäidetava lahkumisettekirjutuse tegemise õiguslikud alused, kinnipidamiskeskusesse

paigutamise õiguslikud alused, põhjendamiskohustuse ja muude haldusmenetluse nõuete järgimine isiku kinnipidamisel, isiku sooviavalduse läbivaatamine elamisloa taotluse riigisiseseks menetlemiseks, arstiabi kättesaadavus kinnipidamiskeskuses.

Õiguskantsler andis arvamuse topeltkodakondsuse tõttu alaealiselt Eesti kodakondsuse ära võtmise kavatsuse kohta. Laps soovis säilitada Eesti kodakondsust, kuid teda ei olnud võimalik vabastada teise riigi kodakondsusest ning tal endal oli võimalik teisest kodakondsusest loobuda alles siis, kui ta saab 18-aastaseks. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 3 lõike 1 kohaselt tuleb igasugustes lapsi puudutavates küsimustes esikohale seada lapse huvid. Õiguskantsler asus seisukohale, et haldusorganil on kodakondsuse seaduse imperatiivsele sõnastusele vaatamata kohustus vastava haldusmenetluse läbiviimisel võtta arvesse LÕK art 3 lõikest 1 tulenevat lapse õigust ning õiguse üldpõhimõtteid. Õiguskantsler leidis, et õigusnorme tuleb võimaluse korral tõlgendada ja rakendada põhi-seadusega kooskõlas oleval viisil, kuid erinevate õiguse üldpõhimõtete vahel kohase tasakaalu leidmiseks peaks see jääma üleminekulahenduseks ning ühtlasi on vajalik algatada seaduse muutmine, et viia selle sõnastus põhiseadusega (ja rahvusvahelise õigusega) kooskõlla.

Õiguskantsleri menetlustest väärivad veel esiletõstmist järgmised:

[Arvamus kinnipidamiskeskuse sisekorraeskirjale, asi nr 18-2/140774](#)

[Kinnipidamiskeskuses elukaaslasega koos elamise ning suhtlemise võimaldamine, asi nr 7-4/140416](#)

## 5. Hauaplatsi kasutajaks määramine

Õiguskantsler analüüsis avalduste põhjal kalmistuseaduse (KalmS) alusel hauaplatsi kasutajaks määramise tingimusi ([Hauaplatsi kasutajaks määramine, asi nr 6-1/120425](#)).

Õiguskantslerile esitati avaldusi, milles küsiti, kas on õigustatud KalmS §-s 13 sätestatud kujul hauaplatsi kasutaja automaatne ja formaalsetest tingimustest lähtuv kindlaksmääramine. Avaldajate pöördumistest nähtuvalt võis kõnealust normi tõlgendada selliselt, nagu ei jääski kalmistu haldajal muud võimalust kui tuvastada, kes on see isik, kes on kirjas näiteks kalmisturegistris, ning järeldada, et tema on ka isik, kellel on õigus vähemalt kümme järgmist aastat seda platsi kasutada. Välja arvatud üks erand, milleks on kasutaja ja kalmistu haldaja teistsugune, enne 01.01.2012 sõlmitud kokkulepe. Tekkis küsimus, kas selline automaatne järeldus oli ikka seadusandja teadlik ja tegelik tahe ning eesmärk kalmistuseadust vastu võttes.

Avaldajate näited ilmestavad, et seadusandja eeldus, mille kohaselt on KalmS § 13 adressaati-deks hauaplatsi kasutajatest omaksed, kahjuks kõikidel juhtudel ei kehti. Samuti ei nähtunud õiguskantslerile esitatud avaldustest, et hauaplatsi (viimase) kasutaja määranud haldusorgan oleks uurimispõhimõtet kasutades välja selgitanud ja kaalunud seda, kas registrijärgne kasutaja on hauaplatsi varasemalt nõuetekohaselt hooldanud (nagu on kirjas kalmistuseaduse eel-nõu (888 SE) seletuskirjas). Tuvastatud ajaolude tõttu koostas õiguskantsler regionaal-/sise-ministrile märgukirja, milles märkis ära järgmised võimalikud probleemkohad:

1. hauaplatsi õigustatud kasutaja määramine ja haldusmenetluses uurimispõhimõtte mittejärgimine;
2. hauaplatsi kasutajaks vormistamise õigusseadusega seonduv;
3. kohalikele omavalitsusüksusele ja usuühendusele kalmistuseadusega antud õiguste ja vabaduste piirangu ning karistusvõimu sisustamise ja rakendamise pädevuse põhi-seaduspärasus.

Õiguskantsler leidis, et hauaplatsi kasutaja kindlaksmääramise küsimus on olulise õigusliku tähendusega, kuna nii kalmistuseadusest kui ka kalmistu heakorraeskirjadest tulenevad just

kasutajale konkreetset õigused (nt KalmS § 9 lg 12: „Pealematmiseks on vajalik hauaplatsi kasutaja kirjalik nõusolek.“), kohustused (nt Tallinna kalmistute kasutamise eeskirja § 20 lg 1: „Hauaplatsi hooldamise eest vastutab hauaplatsi kasutaja.“) ja ka vastutus (KalmS § 12 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66<sup>2</sup>). Samuti on matmise kontekstis suure kaaluga ajaline aspekt, kuna mätta tuleb põhjendamatult viivitusega. Seetõttu on ka õigusnormide eesmärgipärane rakendamine ja õige(te) kasutaja(te) kalmisturegistrisse kandmine suure kaaluga.

Õiguskantsler asus seisukohale, et lisaks kalmistuseaduse alusel nn esmakande tegemisele tuleb lahendada ka juhtum, kui hiljem selgub, et registrikanne ei ole (enam) õige kas täielikult või osaliselt. Sellist olukorda kalmistuseadus ise ei reguleeri, vaid KalmS § 1 lg 2 kaudu kohaldub haldusmenetluse seadus. Selle § 64 lg 2 kohaselt toimuks kanne muutmine kaalutusõiguse kohaselt ning lg 3 kohustab arvestama muutmise tagajärgi isikule, menetluse põhjalikust, muutmise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega kanne tegemise menetluses ja isiku muud tegevust, kanne tegemisest möödunud aega ning muid olulisi asjaolusid. Haldusmenetluse seadus eristab kanne muutmisel ka olukordi, kui esialgne kanne oli õige või õigusvastane ning viimasel juhul võimaldab seadus tunnistada kanne isiku jaoks kehtetuks ka tagasiulatuvalt (§ 65 lg 1).

Kuna lähedase surm on üldjuhul ootamatu ning matmine toimub suhteliselt lühikese aja jooksul, siis ei olnud õiguskantsleri hinnangul õige olukord, kus omaksed peavad leinamise ja matmise rahuliku korraldamise asemel vaidlema avaliku võimuga selle üle, kas neil on üldse õigus mätta oma lähedast seni faktiliselt perekonna või suguvõsa kasutuses olnud perekonnaplatsile või mitte. Pigem peab üldine õigus- ja haldussüsteem lähtuma eeldusest, et omakse või lähedase perekonnaplatsile matmise soov on õigustatud.

Õiguskantsler rõhutas märgukirjas, et kehtiva haldusmenetluse seaduse mõtteks on inimest toetav asjaajamine, mis kalmistu ja matmise kontekstis võiks tähendada muu hulgas seda, et isiku mistahes vormis pöördumine kalmistu haldaja poole ongi taotluse esitamine ning haldaja ülesandeks on tuvastada tegelik tahe ning alustada kohase menetlusega. Matmise ja kalmistuga seonduv õiguslik regulatsioon ja selle rakendamine peab omakseid toetama, mitte aga neile kaasa tooma täiendavaid ja ülemääraseid ebamugavusi. Selline menetlus ei pea olema aja- ja ressursikulukas ning bürokraatlik selle negatiivses tähenduses, vaid haldusmenetluse seadus soosib ka paindlikku asjaajamist. Peamine on jõuda sobiva ja õiglase menetluse kaudu sisuliselt õige tulemuseni.

Konkreetselt avalduse pinnalt pöördus õiguskantsler soovitusena ka Tallinna Linnavalitsuse poole ning tegi ettepaneku kaaluda kalmisturegistri kanne muutmist viisil, et selles sisalduva avaldaja perekonnale kuuluva hauaplatsi õigustatud kasutajaks määratakse senise perekonnavälise inimese asemel tema. Samuti soovitas õiguskantsler rakendada kalmistu ja matmisega seonduvate küsimuste lahendamisel inimesest hoolivat menetlust, mis tähendab võimalikult paljude osapoolte seisukohtade eelnevat ärakuulamist. Tallinna Linnavalitsus vastas, et kui edaspidi ilmneb haldusmenetluse raames vajadus kalmisturegistri kanne muutmiseks, kuulatakse omaalgatuslikult ära kalmisturegistris hauaplatsi kasutajaks määratud isiku seisukoht ja ei nõuta haldusmenetluse alustamist taotlevalt isikult kalmisturegistris kirjas olevalt hauaplatsi kasutajalt nõusoleku taotlemist. Lisaks parandati ka haldusmenetluse raames vabas vormis saadud teabe ning asjaolude fikseerimise praktikat ([asi nr 7-5/140546](#)).

## 6. Kontrollkäik Siseministeriumisse – isikute pöördumiste menetlemine

Õiguskantsleri nõunikud tegid 21.03.2014 kontrollkäigu Siseministeriumisse. Kontrollkäigu eesmärgiks oli saada ülevaade, kas ja kuidas järgitakse ministeriumis regionaalvaldkonda puudutavate pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Ülevaate saamiseks tutvusid õiguskantsleri nõunikud dokumentide loetelu

alusel valitud isikute pöördumiste ja ministeeriumi vastuskirjadega dokumendihaldussüsteemi vahendusel.

Õiguskantsler tõdes kontrollkäigu tulemusel, et Siseministeerium on regionaalvaldkonda puudutavate isikute pöördumiste menetlemisel üldiselt järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Nii on isikute pöördumistele üldiselt vastatud korrektselt ja õigeaegselt.

Siiski selgus, et ministeeriumil on olnud üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega. Õiguskantsler leidis, et kui õigusaktid näevad ette haldusmenetluse tegemise kindla tähtaja, tuleb menetlemisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutseda viivitamatult ning jääda õigusaktides esitatud tähtaja raamesse. Eelnevast lähtudes soovitas õiguskantsler ministeeriumil järgida edaspidi tähelepanelikumalt õigusaktides ettenähtud tähtaegu.

Samuti selgus kontrollkäigu raames, et ministeerium on isikule andnud ilmselgelt vale vastuse. Nimelt märgiti ministeeriumi vastuskirjas, et märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse mittetäitmisel saab pöörduda Andmekaitse Inspeksiooni poole. Õiguskantsler rõhutas ministrile antud soovitusel, et Andmekaitse Inspeksiooni pädevuses on teha järelevalvet avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse sätete, aga mitte märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse sätete järgimise üle. Juhul kui ei järgita märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse sätteid, on võimalik esitada vaie haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või pöörduda kaebusega õiguskantsleri või halduskohtu poole ([Isikute pöördumiste menetlemine, asi nr 7-7/140314](#)).

## XII. SOTSIAALMINISTEERIUMI VALITSEMISALA

### 1. Üldisloomustus

Ülevaateaastal oli õiguskantsleri menetluses 83 Sotsiaalministeeriumi valitsemisalaga seotud kaasust. Nendest 35 asjas algatas õiguskantsler sisulise menetluse. Üldistatult võib öelda, et ülevaateaastal oli õiguskantsleri menetluses palju tervisevaldkonnaga seonduvaid kaasuseid ning lähiaastatel kasvab ilmselt piiriülese sotsiaalkindlustusega seotud kaebuste hulk (sel aastal oli kaks sellist kaebust). Omaalgatuslikest menetlustest tegi õiguskantsler mastaapsemalt kontrolle öömajateenust pakkuvatesse asutustesse.

### 2. Tervisekaitse

Tervisevaldkonnas kontrollis õiguskantsler ülevaateperioodil Terviseameti ja Eesti Haigekassa tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale. Terviseameti puhul oli küsimuse all, kas ameti menetlus oli piisavalt tõhus, kontrollides kooli siseõhu ohutust laste tervisele ning vastates alaealise avaldaja palvele kontrollida kontrolltööde korraldust tema koolis. Haigekassa tegevuses tuli käsitleda õendusabi rahastamise praktika mõju osutatava õendusabi.

Ülevaateperioodil tegeles õiguskantsler ka mitme ravimialase küsimusega. Esitatud avaldusi lahendades kontrollis õiguskantsler ravimite juurdehindluse piirmäärade õiguspärasust ning kujundas seisukoha küsimuses, miks käsimüügiravimeid tohib müüa vaid apteegiteenuse osutamise raames.

Lisaks pidi õiguskantsler jätkuvalt tegelema apteegituru piirangutega ([Apteekide ajutised asutamisiirangud, asi nr 6-8/140741](#); [Apteegiteenuse osutamise asukoha- ja omandipiirang, asi nr 18-1/140474](#)), millega seadusandja oli püüdnud asendada Riigikohtus 2013. aastal põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistatud apteekide asutamise piiranguid.<sup>22</sup> Apteegikaasust on kajastatud põhjalikumalt õiguskantsleri aastaülevaate [1. osas](#).

Lisaks eelmistele teemadele kujundas õiguskantsler ülevaateaastal tervisevaldkonnas seisukoha ka perearstipraksiste omandipiirangute küsimuses ning analüüsis eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamise korda ja selle rakendamist Terviseametis.

Lastevanemate avaldusest lähtuvalt kontrollis õiguskantsler Terviseameti tegevust Lähte Ühisgümnaasiumi uuemas õppehoones (C-korpuses) õppivate laste tervise kaitse tagamisel.<sup>23</sup> Õiguskantsler asus seisukohale, et Terviseamet ei olnud piisavalt järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, sest ameti tegevus polnud piisavalt eesmärgipärane ja tõhus. Nii jäi Terviseamet oma menetluses liigselt lootma kooli tegevuse tulemuslikkusele ega pööranud piisavalt tähelepanu väidetavalt lastel esinenud tervisehäirete selgitamisele ning teabevahetusele lapsevanematega.

Seadusest tulenevalt ei pea Terviseamet pelgalt võtma objektil (kooliruumides) proove ja hindama nende vastavust kehtivatele normidele või soovituslikele piirväärtustele. Järelevalve eesmärk on inimeste tervise kaitse, s.t et need, kes kooliruumides õpivad-töötavad, oleksid terved ega haigestuks ning et ka ülitundlikel lastel ei tekiks kooliruumide õhus sisalduvate ainete

22 RKÜK 09.12.2013. a otsus asjas 3-4-1-2-13. Vt ka õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 3. [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade\\_2012.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade_2012.pdf).

23 Sama avalduse alusel alanud teises menetluses, kus õiguskantsler kontrollis Tartu valla tegevust, ei leidnud õiguskantsler kooli ega kooli pidaja tegevuses õigusvastasust ega vastuolu hea halduse tavaga. Siiski soovitas õiguskantsler vallavalitsusel astuda samme, et muuta õppekeskkond sobivaks lastele, kellele kooli siseõhk põhjustab tervisehädasid. Vt selle kohta täpsemalt ([Lähte Ühisgümnaasiumi õppekeskkond, asi nr 7-5/131558](#)).

tõttu tervisehäireid. Õiguskantsler märkis seetõttu, et avaldusalustel asjaoludel jäi talle arusaamatuks, miks Terviseamet ei kaalunud menetluse kestel kordagi, kas tuleks koolis viibivate, sh ülitundlike inimeste tervise kaitseks rakendada meetmeid. Seepärast kahtles õiguskantsler, kas Terviseamet kasutas õiguspäraselt talle antud kaalutusõigust tervisekaitsemeetmete rakendamise üle otsustamisel.

Õiguskantsler soovitas Terviseametil ka teiste taoliste juhtumite järele valvamisel

- a) aktiivsemat tegevust (mitte jääda lootma, et järelevalvealune ise vajaliku lahenduse leiab);
- b) mitmekesisemat meetodite valikut (lisaks objekti näitude tuvastamisele pöörata rohkem tähelepanu subjektiivsetele nähtudele, sh neile, mis võivad esineda ülitundlikel lastel);
- c) mõistlike meetmete rakendamise kaalumist inimeste tervise kaitseks, arvestades ettevaatuspõhimõtet (nt nõuda ümberkorraldusi õppetöös juba enne, kui oht või selle puudumine lõplikult kinnitust leiab);
- d) suuremat läbipaistvust menetluse kajastamisel (panna rohkem rõhku asjaosaliste läbimõeldud ja järjekindlale teavitamisele).

Terviseamet teatas vastuseks, et on õiguskantsleri soovitusel arvestanud. Seejuures kinnitas amet, et on kogunud andmeid ka laste tervise kohta (selleks on võetud kontakti kooli tervishoiutöötajaga, küsitletud õppejuhti, suheldud lapsevanematega ning korraldatud anonüümne küsitlus, millele lapsevanematel paluti vastata koos lastega) ning ameti hinnangul ei ole esinenud haigestumiste kasvu koolikeskkonna siseõhu kvaliteedi tõttu. Amet kinnitas ka seda, et on jooksvalt teavitanud lapsevanemaid kooli keskkonna olukorrast, peamiselt ümarlauaarutelu ja ringkirja vormis.

Terviseameti vastusest ei nähtunud siiski, et ta oleks lähtunud ettevaatuspõhimõttest või teinud tervisekaitse tagamiseks siduvaid ettekirjutusi. Pärast õiguskantsleri menetluse lõppu valmis Tallinna Tehnikaülikooli materjaliuuringute teaduskeskuse ekspertiisiakt, kus kinnitati tervisekahjulike kemikaalide sisaldust koolipõrandas. Kuigi Terviseamet oli jõudnud sama järelduseni õhusaaste allika suhtes (keemiline reaktsioon tulenevalt PVC-põrandakatte paigaldamisest märjale betoonile), ei leidnud amet siiski, et siseõhus tuvastatud koguses kujutaksid keemilised ühendid ohtu inimeste tervisele.<sup>24</sup>

Terviseametiga seotud teises menetluses ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler omal algatusel Terviseameti tegevust õpilase avalduse menetlemisel tervisekaitsenõuete väidetava rikkumise kohta tema koolis ([Riiklik järelevalve kontrolltööde planeerimise üle, asi nr 7-7/140816](#)).

Õiguskantsler leidis, et Terviseamet rikkus alaealise avaldaja põhiõigust heale haldusele, jättes talle teatamata oma järelevalvekavatsusest ja muudest õiguskaitsevahenditest, andes eksitavaid selgitusi tema andmete avaldamise kohta ning suheldes alaealise avaldajaga formaalselt. Terviseamet jättis õpilase avalduse läbi vaatamata, käsitledes seda järelevalve algatamise taotlusena, mida alaealine ilma seadusliku esinduseta teha ei või. Samas oleks amet võinud käsitleda õpilase pöördumist märgukirjana, mida alaealine saab esitada iseseisvalt ja millele tuleb ka sisuliselt vastata. Terviseamet ei informeerinud avaldajat kavatsusest kontrollida tema kooli omal algatusel ega selgitanud talle muid kaebevõimalusi oma õiguste kaitseks ning sellega rikkus amet haldusmenetluses kehtivat üldist selgitamiskohustust. Lisaks, andes avaldajale mõista, nagu järelevalvemenetluses tuleks tema andmed igal juhul koolile avaldada, tõlgendas Terviseamet väärtalt avalikkuse põhimõtet ega arvestanud seejuures kohustusega kaitsta avaldaja eraelu. Samuti ei kohandanud Terviseamet lapsele vastates oma tavapärasest suhtlusstiili, mis läbi rikkus amet avaldaja õigust lapsesõbralikule menetlusele.

Õiguskantsler soovitas Terviseametil avaldaja ees vabandada ja selgitada talle lihtsas keeles, kuidas amet temalt laekunud teavet oma töös arvestas. Õiguskantslerile teadaolevalt ei ole

<sup>24</sup> Vt Terviseameti 30.10.2014. a teadet „Lähte Ühisgümnaasiumis läbi viidud uuringud pole võrreldavad“ ja 09.12.2014. a teadet „Terviseamet hoiab Lähte kooli siseõhu kvaliteedil silma peal“.



Terviseamet lapse ees vabandanud ning sellest on õiguskantsler teada andnud Sotsiaalministeeriumile, kelle valitsemisalas Terviseamet tegutseb.

Nagu eespool viidatud, uuris õiguskantsler ülevaateastal omal algatusel Eesti Haigekassa (edaspidi haigekassa) hooldusravi ehk õendusabi ravi rahastamise lepingute sõlmimise praktikat ([Õendusabi rahastamise lepingute sõlmimine, asi nr 6-8/120984](#)). Õiguskantsler analüüsis, milline on ravi rahastamise lepingute sõlmimise mõju õendusabi vajavate inimeste põhiõigustele, võttes seejuures arvesse õendushaiglate kontrollimisel väärkohtlemise ennetusastusena kogutud teavet. Nimelt oli haigekassa sõlminud lepingud eelisjärjekorras haiglavõrgu arengukavva<sup>25</sup> kuuluvate haiglatega (nn arengukavahaiglad), et tagada ravi ühtlane piirkondlik kättesaadavus. Nende haiglatega ravi rahastamise lepinguid sõlmides ei hinnanud haigekassa pakutava teenuse kvaliteeti. Teenuse kvaliteedi võrdlevast hindamisest lähtus haigekassa üksnes siis, kui sõlmis ravi rahastamise lepingud õendusabi osutajatega, keda polnud haiglavõrgu arengukavas nimetatud.

Menetluse tulemusel soovitas õiguskantsler haigekassal põhiõiguste ja -vabaduste paremaks tagamiseks korraldada, et õendusabi rahastamine sõltuks rohkem pakutava teenuse tasemest, mitte sellest, kas teenuse osutaja on nimetatud haiglavõrgu arengukavas. Täpsemalt asus õiguskantsler seisukohale, et haigekassa peaks enne ravi rahastamise lepingute sõlmimist kasutama talle seaduse järgi kuuluvat õigust otsustada, kas, kellega ja mis mahus ravi rahastamise lepingut sõlmida, et tagada patsientidele piisava kvaliteediga tervishoiuteenus. Vastasel korral pole tagatud, et patsient saab ravikindlustusraha ning omaosalusena tasutava summa eest võimalikult heal tasemel tervishoiuteenust. See aga riivab ravikindlustatud isikute põhiõigusi. Õiguskantsler viitas ka võimalusele, et haigekassa võiks tema kätte koonduvat kvaliteediteavet üldarusaadaval ning võrreldaval kujul avaldada, kuna see aitaks patsiendil valida talle sobivat teenuseosutajat ning elavdaks kvaliteedikonkurentsi.

Haigekassa lubas oma vastuses õiguskantsleri soovitusel kaaluda tehtud ettepanekute rakendamist oma edaspidises tegevuses patsientide põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks. Samas nähtub vastusest, et haigekassa ei pea võimalikuks korraldada arengukavahaiglatega ravi rahastamise lepingute sõlmimist, lähtudes hinnangust nende pakutava teenuse kvaliteedile. Haigekassa selgituse järgi hinnatakse kvaliteeti juba sõlmitud lepingute täitmise käigus. Selleks on tehtud muu hulgas kliinilisi auditeid ja nn sihtvaliku vormis dokumentide kontrolli, mis näitab ka tervishoiutöötajate keeleoskust ja arsti kättesaadavust õendusabis. Siiski ei ole haigekassa enda hinnangul täiesti vaba otsustama, millal lepingupartneriga ravi rahastamise leping peatada või lõpetada, kui ilmnevad küsitavused osutatava teenuse kvaliteedis.

Ühe avalduse alusel kujundas õiguskantsler seisukoha perearstipraksise omanikeringile seatud piirangute vastavuse kohta ettevõtlusvabadusele ja omandipõhiõigusele ([Perearstipraksise omamise piirangud, asi nr 6-1/140709](#)). Põhiküsimus oli, kas kõnealused piirangud on proportsioonis neile seatud eesmärkidega, mis lähtuvad üldarstiabi kättesaadavuse ja ravikindlustusraha otstarbeka kasutamise kaalutlustest.

Analüüsi tulemusel leidis õiguskantsler, et piirangud on põhiseaduspärased, arvestades vähemalt sama tõhusate, kuid isikute jaoks vähem koormavate alternatiivide puudumist. Õiguskantsler eeldas, et kui perearstipraksise omanikeringi oleks lubatud kuuluda laiemal ringil ettevõtjatel, muutuks piirangu järgimine kontrollimatuks. Nimelt kindlustavad perearstipraksise omamise piirangud üldarstiabi osutaja sõltumatust eelkõige eriarstiabi osutajatest, apteegiteenuse osutajatest, aga ka muude valdkondadega seotud ärihuvidest, vältides seeläbi perearstipraksise ärakasutamist selliselt, et see seaks kahtluse alla perearsti usaldusvärsuse ning kahjustaks lõppastmes patsientide huve.

25 Kehtestatud tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 55 lõike 1 alusel Vabariigi Valitsuse 02.04.2003. a määrusega nr 105.

Kui omandipiirangut poleks ning eriarstiabi osutajad (aga ka ravimite või meditsiiniseadmete tootjad või edasimüüjad) saaksid perearstipraksiseid omandada, võiks sellega kaasnev surve kallutada perearsti tegema tema kutsetegevuses mõõndusi patsiendi parimate huvide arvel. Perearsti puhul on aga eriliselt oluline vältida seesugust ebakohast mõju, mis võiks kahjustada usaldussuhet tema nimistusse kuuluva patsiendiga. Õiguskantsler leidis, et teised piirangud ei saaks täita sama eesmärki olukorras, kus perearstipraksise omanikeringi üle puudub tegelik kontroll.

Avalduse alusel kontrollis õiguskantsler ka Vabariigi Valitsuse 21.02.2005. aasta määruse nr 36 „Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad ning nende rakendamise kord“ § 2 lõike 1, § 3 lõike 1 ja lisa õiguspärasust ([Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärad, asi nr 6-2/141058](#)).

Nimelt on ravimiseaduse järgi Vabariigi Valitsus volitatud kehtestama kõnealused piirmäärad arvestusega, et ravimite hulgimüügi kaalutud keskmine juurdehindlus jääks vahemikku 7–10% ja jaemüügi kaalutud keskmine juurdehindlus vahemikku 21–25%. Sotsiaalministeeriumi igaaastane analüüs näitas aga, et hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse kaalutud keskmised olid juba alates 2005. aastast jäänud väiksemaks seaduses sätestatud alammäärast.

Õiguskantsler asus seisukohale, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud ravimite juurdehindluse piirmäärad on vastuolus ravimiseadusega ning kuna määrus ei tohi minna vastuollu seadusega, siis ka põhiseadusega. Õiguskantsler ei andnud hinnangut sellele, millised ravimite juurdehindluse määrad peaks seadusandja kehtestama ning kas seaduses sätestatud määr on kõrge või madal. Menetluse tulemusel tegi õiguskantsler esmalt Vabariigi Valitsusele ettepaneku viia määruse sätted kooskõlla ravimiseadusega. Seejärel pöördus õiguskantsler taotlusega Riigikohtusse, kuna 20 päeva möödudes ei olnud Vabariigi Valitsus õiguskantsleri ettepanekut isegi arutusele võtnud.

Vastuseks avaldusele kujundas õiguskantsler seisukoha käsimüügiravimite jaemüügi piirangute põhiseaduspärasuse küsimuses ([Käsimüügiravimite jaemüügi piirangud, asi nr 6-1/141487](#)). Täpsemalt oli küsimus selles, kas teatud ravimivaliku pakkumist tuleks lubada ka väljaspool apteeke, sh kauplustes. Vaadanud avalduse läbi, asus õiguskantsler seisukohale, et põhiseaduse järgi ei ole seadusandja kohustatud kõnealuseid piiranguid leevendama, küll aga võib ta seda teha, sest ravimite jaemüügi alternatiivide üle otsustamiseks on seadusandjal ulatuslik kaalutusruum.

Õiguskantsler leidis, et käsimüügiravimite jaemüügi piirangud on üldiselt sobiv, vajalik ja mõõdukas meede selleks, et maandada ravimite jaemüügiga seotud ohte, tagada sellealane kontroll ning kaitsta seeläbi rahva tervist. Ravimite jaemüügiga saab apteegiteenust osutades tegeleda igaüks, kes viib oma tegevuse vastavusse selles valdkonnas ettevõtlusvabaduse kasutamisele seatud tingimustega. Käsimüügiravimite jaemüügi piirangud tagavad ravimite jaemüügil apteekri nõustamise ning asjakohaste ohutus- ja kvaliteedinõuete täitmise. Kui seadusandja lubaks käsimüügiravimid kauplustesse ning võrdsustaks apteegipidajad teiste kauplejatega, kes ei pea täitma nõustamiskohustust jm ravimialaseid erinõudeid, annaks see viimastele konkurentsieelise.

Õiguskantsler leidis ka, et kui käsimüügiravimid lubatakse müüki väljaspool apteegiteenust (ilma apteeki juhatava proviisori järelevalveta, s.o kaupluses või kioskis), siis avardaks see võimalusi võltsitud ravimite levikuks. Lisaks võiks meede olenevalt sellest, millisena see kehtestatud on, soodustada käsimüügiravimite liigtarvitamist, kahjulike koostoimete ja ravimimürgistuste esinemist jm. Nii võib juhtuda, kui kaupluses ravimite müümisel ei rakendata apteekidega samaväärseid nõudeid.

Ülevaateaalstal hindas õiguskantsler avalduse alusel ka Terviseameti seisukohtade õiguspärasust eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamist puudutavate sätete tõlgendamisel ([Kolmanda riigi eriarstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamine, asi nr 7-4/140719](#)).

Õiguskantsler selgitas, et välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus kohaldub ainult selles seaduses nimetatud isikutele, s.t Eesti kodanikule, Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanikule või tema perekonnaliikmele ning isikule, kes viibib Eestis tähtajalise või alalise elamisõiguse alusel; välismaalasele, kes viibib Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel; ja rahvusvahelise kaitse saajale, kes viibib Eestis tähtajalise elamisloa alusel. Seega ei puuduta välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus selles sättes nimetatata, nn kolmandate riikide isikuid, teiste seas kolmandate riikide arste. Viimaste kutsekvalifikatsiooni tunnustamist reguleerib üldjuhul tervishoiuteenuste korraldamise seadus.

Õiguskantsleri hinnangul loob tervishoiuteenuste korraldamise seadus kolmanda riigi eriarstide kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks tervikliku ja omaette regulatsiooni. Seetõttu pole välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduses sätestatud ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse norme võimalik subsidiaarselt kasutada. Arvestades, et kolmanda riigi eriarsti kutsekvalifikatsiooni tuleb hinnata tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja selle alusel antud õigusaktidest lähtudes, peab Terviseamet õiguskantsleri hinnangul kolmanda riigi eriarstilt sobivustesti sooritamist nõudma kindlasti siis, kui taotleja kvalifikatsioon ei vasta Eestis nõutavale. Õiguskantslerile teadaolevalt on Sotsiaalministeerium üle vaatamas õigusnorme, mis reguleerivad kolmanda riigi eriarsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamist.

Lisaks lahendas õiguskantsler tervisevaldkonnas mitmeid avaldusi, mis puudutasid otseselt patsientide ligipääsu tervishoiuteenustele ning ravikindlustushüvitistele:

[Täisealise naise steriliseerimise piirang, asi nr 6-1/140823](#)

[Saatekiri meestearstile \(ravikindlustuse seaduse § 70 lg 3\), asi nr 6-1/140192](#)

[Diabeetiku pumpravi hüvitamine sõltuvalt vanusest, asi nr 6-2/141253](#)

### 3. Sotsiaalkindlustus

Õiguskantsler analüüsis avalduse alusel puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse sätteid, mis piiravad hoolekandeadususes viibiva puuetega inimese õigust puuetega inimeste sotsiaaltoetusele (edaspidi ka puudetoetus) ([Puudetoetuse maksmine hoolekandeadususes elavale inimesele, asi nr 6-1/140705](#)). Põhiküsimus oli, kas puudetoetuse määramisel ja maksmisel võib puudega inimesi erinevalt kohelda sõltuvalt sellest, kas nad elavad kodus või hooldekodus.

Õiguskantsler leidis analüüsi tulemusel, et seesugune vahetegu ei pruugi tagada puuetega inimeste võrdset kohtlemist. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse eesmärk on toetada puuetega inimeste iseseisvat toimetulekut (iseseisvat elamist ja hakkamasaamist). Kuigi põhi-seaduse järgi võib teha vahet kodus ja hoolekandeadususes elaval puudega inimesel (iseseisva toimetuleku toetamiseks või ka topelttoetamise vältimiseks), ei ole vaidlusalune vahetegu puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Esiteks sõltub selle seaduse alusel puudetoetuse saamine üksnes sellest, kas inimene elab kodus või hoolekandeadususes, mitte aga sellest, kuivõrd iseseisvalt puudega inimene kodus või hoolekandeadususes toime tuleb. Teiseks ei ole arvestatud asjaolu, et puudega inimene võib hoolekandeadususes elades maksta kogu teenuse (kõrvalabi, juhendamise, järelevalve, ravimite, riiete, toidu, majutuse jm) eest täies mahus ise.

Menetluse tulemusel saatis õiguskantsler Sotsiaalministeeriumile märgukirja. Ministeerium vastas õiguskantslerile veebruaris 2015 ja nõustus õiguskantsleri käsitlusega. Minister lubas ette valmistada asjakohase eelnõu, mis võiks jõustuda hiljemalt 01.07.2016.

Ülevaateaastal laekus õiguskantslerile kaebusi seoses piiriülese sotsiaalkindlustusega. Ühes piiriülese sotsiaalkindlustusjuhtumi asjas selgitas avaldaja, et tema mees töötas meremehena Saksamaa, seejärel Luksemburgi ning avalduse esitamise ajal Libeeria lipu all sõitval laeval. Esmalt maksis perele sotsiaaltoetusi Saksamaa, kuid avalduse esitamise ajaks oli toetuste maksmine lõppenud. Ka ei olnud avaldaja pere saanud sotsiaaltoetust Luksemburgist. Sotsiaalkindlustusameti selgituste järgi oli peretoetuste maksmine Eestis peatatud, kuna varem maksis peretoetusi Saksamaa. Amet saatis ka korduvad teabenõuded Saksamaa ja Luksemburgi pädevale asutusele, kuid Luksemburgi ja Saksamaa pädevad asutused Sotsiaalkindlustusameti päringule väidetavalt ei vastanud. Seetõttu ei otsustanud Sotsiaalkindlustusamet avaldajale sotsiaaltoetuste maksmise üle Eestis.

Selles asjas oli õiguskantsleri vaatenurgast põhiküsimuseks, kas Sotsiaalkindlustusamet järgis hea halduse tava ning põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, jättes isiku ilma peretoetusteta pikemaks kui pooleks aastaks põhjusel, et teabevahetus kahe liikmesriigi pädevate ametiasutuste vahel oli aeglane ([Peretoetuste maksmine piiriülese sotsiaalkindlustuse juhtumil, asi nr 7-4/140953](#)).

Piiriüleste sotsiaalkindlustusjuhtumite korral tuleb pädevatel ametiasutustel lisaks riigisisesele õigusele lähtuda sotsiaalkindlustust reguleerivast Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (edaspidi põhimäärus) ja selle rakendusmäärusest nr 987/2009 (edaspidi rakendusmäärus). Õiguskantsler leidis, et pädevatel ametiasutustel tuleb tagada inimeste õiguste efektiivne kaitse ning sealjuures tuleb Sotsiaalkindlustusametil liikumisvabadust kasutanutele peretoetuste ja puudega inimese toetuste määramise üle otsustades silmas pidada, et hüvitiste määramisega viivitamisel võidakse kahjustada inimeste vaba liikumise õigust. Seetõttu leidis õiguskantsler, et liikmesriigid peavad selleks, et inimeste vaba liikumine ja ühenduse piirides liikuvate inimeste ja nende pereliikmete õiguste kaitse oleks tagatud, suhtlema hüvitiste määramise üle otsustades kiiresti ja tõhusalt.

Üldjuhul käib andmevahetus liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel Euroopa Komisjoni juures tegutseva sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise halduskomisjoni kehtestatud teabevahetuse vormide kaudu. Samas pole liikmesriikide ametiasutustel keelatud pidada omavahelist suhtlust muus vormis. Seetõttu leidis õiguskantsler, et pädeval ametiasutusel tuleks leida kõige tõhusamad võimalused infovahetuseks (e-post, telefon) teiste liikmesriikidega ning tagada seeläbi tulemuse saavutamine mõistliku aja jooksul.

Eelnevast tulenevalt leidis õiguskantsler, et Sotsiaalkindlustusamet ei järginud avaldaja taotluse lahendamisel hea halduse ning põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kuna sotsiaaltoetuste maksmist puudutavates menetlustes ei saa üldjuhul pidada mõistlikuks ajaks rohkem kui pool aastat või kuni aasta kestvaid menetlusi. Samuti ei kasutanud Sotsiaalkindlustusamet efektiivseid vahendeid, et avaldaja muret mõistliku aja jooksul lahendada. Kuna avaldaja probleem lahenes menetluse kestel, palus õiguskantsler Sotsiaalkindlustusametil vabandada avaldaja ees talle põhjustatud raskuste eest peretoetuste maksmata jätmisel.

Täiendavalt soovitas õiguskantsler Sotsiaalkindlustusametil edaspidi piiriülest sotsiaalkindlustust puudutavates küsimustes kasutada oma menetlustes teiste liikmesriikide ametiasutustega suhtlemisel lisaks posti teel ametlikule suhtlusele muid efektiivsemaid võimalusi teabe vahetamiseks ja tagada, et sotsiaalkindlustuse koordineerimist puudutavad küsimused leiaksid lahenduse mõistliku aja jooksul. Samuti soovitas õiguskantsler rakendada senisest tõhusamalt rakendusmääruse artiklit 7 ning maksta hüvitisi ajutiselt välja ka siis, kui Sotsiaalkindlustusametil ei ole hüvitise lõplikuks arvutamiseks kogu vajalikku teavet olukorra kohta teises liikmesriigis, ent isik tõendab enda õigust hüvitisele Eestis.

Sotsiaalkindlustusamet lubas oma vastuses senist teabevahetuse halduspraktikat muuta, kasutades lisaks ka teisi võimalusi vahetada teavet efektiivsemalt, ning maksta hüvitisi

ajutiselt välja ka siis, kui Sotsiaalkindlustusametil ei ole kogu teavet olukorra kohta teises liikmesriigis. Sisuliselt sarnased küsimused kerkisid üles ka ühes teises õiguskantsleri menetluses ([Sotsiaalkindlustusameti tegevus sotsiaaltoetuse maksmisel, asi nr 7-4/141336](#)).

Sotsiaalkindlustusega seondult analüüsis õiguskantsler ülevaateaastal veel järgmist: [Rahvapension ja ravikindlustus välisriigi kodanikule, asi nr 6-1/141420](#)

#### 4. Tööõigus

Õiguskantsler andis ülevaateaastal arvamuse kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse asjus ([Arvamus kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõule, asi nr 18-2/140027](#)).

Sotsiaalministeerium esitas ülevaateaastal Vabariigi Valitsuse kaudu Riigikogule kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu, millele oli 2013. aastal palunud ka õiguskantsleri arvamust. Arvestades, et õiguskantsler oli 2012. aastal Riigikogule esitanud ettepaneku viia kollektiivse töötüli lahendamise seaduses sätestatud toetusstreikide regulatsioon kooskõlla põhiseadusega osas, milles seadus nägi toetusstreigist etteteatamiseks ebamõistlikult lühikese aja, hindas õiguskantsler, kas eelnõus pakutu lahendaks kõnealuse vastuolu põhiseadusega. Kuna eelmine õiguskantsler oli Sotsiaalministeeriumi tähelepanu juhtinud juba 2006. aastal sellele, et laiendatud kollektiivlepingute regulatsioon on kehtival kujul ettevõtjate õigusi ebaproportsionaalselt riivav ning hiljemgi on õiguskantsleri poole korduvalt pööratud kollektiivlepingute laiendamise põhiseaduspärasuse hindamiseks, avaldas õiguskantsler ka eelnõu selle osa kohta oma arvamust.

Õiguskantsler leidis, et eelnõus pakutud viiest tööpäevast võiks piisata, et ettevõtja saaks oma tööd hädavajalikus mahus ümber korraldada. Küll aga avaldas õiguskantsler kahtlust, kas ministeerium suudaks piiratud töökatkestuse õigusega alal määrata minimaalse teenuse kindlaks viie tööpäeva jooksul, kuna viiepäevane reageerimisvalmidus eeldab eelnevate asjakohaste kavade olemasolu, kuidas ja mida situatsiooni tekkides teha. Olukorras, kus hoiatusstreigi seaduslikkus sõltub ministeeriumi kui kolmanda osapoole võimest kiiresti tegutseda teenuse kindlaksmääramisel, tuleb tagada piisava ja selge regulatsiooni olemasolu töösuhete poolte õiguste tegelikuks realiseerimiseks.

Mis puutub eelnõus reguleeritud kollektiivlepingu tingimuste laiendamisesse, siis leidis õiguskantsler, et eelnõuga oli küll kõrvaldatud nii mõnigi kehtiva õiguse kitsaskoht, ent kõiki probleemide see ei lahendanud. Näiteks tekitas põhiseaduse pinnalt küsimusi, kas olukorras, kus väikeettevõtja ei suuda tagada laiendatud kollektiivlepingus sätestatud töötingimust, on tegutsesetud PS § 31 vaimus. Muu hulgas vajas õiguskantsleri arvates analüüsi, millises korras saab laiendatud tingimuse põhiseaduspärasust kontrollida, s.t kas tsiviilkohtumenetluses või halduskohtus vaidlustamise teel. Lisaks tõi õiguskantsler välja, et tasuks hinnata, kas eelnõu sätted, mis lubavad kollektiivlepinguga kokku leppida kõigile töötajatele ja tööandjatele kohaldatava töötasu alammäära ja jõustada see vastava teate avaldamisest 20 tööpäeva möödumisel, on kooskõlas PS § 29 lõikega 4 ja PS §-ga 31.

Ka vajas õiguskantsleri meelest selgitust, millises omavahelises kehtivussuhtes oleksid edaspidi Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär ja kollektiivlepinguga kokku lepitud töötasu alammäär, s.t kumb, millisel juhul ja miks kehtib. Seda enam, et kehtiva õiguse järgi on mitmed toetused seatud sõltuvusse töötasu alammäärast.

Riigikogu algatas 18.03.2014 Vabariigi Valitsuse ettepanekul kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu nr 623 SE, milles ta õiguskantsleri märkustega oli arvestanud vaid osaliselt. Eelnõu seadusena kehtestada Riigikogu aga enne koosseisu volituste

lõppemist ei jõudnud. Seepärast jäid mõlemad aastaid põhiseadusega kooskõlla viimist ootavad küsimused taas lahendamata. Arvestades, et õiguskantsler esitas 05.11.2014 Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks kollektiivse töötüli lahendamise seaduse säte, mis reguleerib toetusstreigist etteteatamise tähtaega, võib juhtuda, et Riigikogu uuel koosseisul tuleb vähemasti selles küsimuses kollektiivsete töösuhete regulatsiooni muuta ([Toetusstreigist ette teatamine, asi nr 6-8/120919](#)).

Ülevaateaastal pöördus õiguskantsleri poole avaldaja, kes palus kontrollida, kas töötuskindlustuse seaduse (TKindIS) § 21 lõige 1 on põhiseaduspärane osas, milles see ei võimalda taotleda hüvitist tööandja maksejõuetuse korral juhtumitel, mil tööandja maksejõuetust ei ole eelnevalt tuvastatud ([Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral, asi nr 7-4/140817](#)).

Õiguskantsler leidis, et selleks, et hüvitise saaks tõepoolest töötaja, kelle tööandja on maksejõuetu, tuleb tööandja maksejõuetus tuvastada. Sealjuures peab töötajale töötasu maksmise eest vastutama esmajärjekorras tööandja ning alles tema maksejõuetuse tuvastamise korral pankrotimenetluses vastutab hüvitise maksmise eest riik, tagades seeläbi isiku sotsiaalsete õiguste kaitse.

Arvestades, et tööandja maksejõuetuse tuvastamise tagajärjel tuleks ühiskonnal võtta enda kanda tööandja maksmata jäetud töötasu maksmise kohustus, on õiguskantsleri hinnangul arusaadav, miks tööandja maksejõuetus tuvastatakse menetluses, mis võimaldab sõltumatu institutsiooni (kohtu) kaudu objektiivselt hinnata ettevõtte majanduslikku olukorda. Sellega maandatakse oht, et ühiskond võtab enda kanda tööandja kohustuse maksta töötasu olukorras, kus inimene saaks selle ühiskonna abita ehk tööandja kaudu.

Hinnates töötaja võimalusi algatada tööandja suhtes pankrotimenetlus, leidis õiguskantsler, et need võimalused on piisavad ja pole ülemäära keerukad. Nimelt on isikul võimalik ise taotleda tööandja maksejõuetuse tuvastamist pankrotiavalduse esitamise või likvideerimismenetluse taotlemise teel olenemata sellest, kas kohtutäitur on asunud töötaja nõuet tööandjalt sisse nõudma. Mõlemad menetlused eeldavad inimeselt taotluse esitamist likvideerimismenetluse läbiviimiseks või pankrotiavalduse esitamist.

Õiguskantsler leidiski, et tööandja maksejõuetuse korral hüvitise saamiseks loodud kord, mille järgi tuleb esmalt taotleda tööandja maksejõuetuse tuvastamist ning seejärel on võimalik saada riigilt hüvitist saamata jäänud töötasu eest, on tõhus ning kaitseb põhiõigusi. Seejuures arvestab selline kord ka ettevõtja õigusi (kaitse võimaliku kuritarvituste ohu, nt kergekäeliselt esitatud pankrotiavalduse eest) ning see on oluline, kuna ettevõtte maksejõuetuse tuvastamine tähendab ühtlasi pankroti väljakuulutamist ning lõppastmes ettevõtte tegevuse lõpetamist.

Lisaks lahendas õiguskantsler töövaldkonnas veel järgmise avalduse: [Töötuskindlustushüvitise suurus peale lapsehoolduspuhkust, asi nr 6-1/141072](#).

## 5. Kontrollkäigud oõmajadesse

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler omaalgatuslikult kodutute oõmajateenuse osutajaid. Nii tegi õiguskantsler sel aastal 11 kontrollkäiku kodutute oõmajadesse:

- SA Kuressaare Hoolekanne kodutute oõmaja ([asi nr 7-9/141291](#))
- SA Jõgeva Linna Sotsiaalmaja ([asi nr 7-9/141292](#))
- Paide Sotsiaaltõukeskuse kodutute oõmaja ([asi nr 7-9/141293](#))
- Narva linna sotsiaalhoolekandekeskuse kodutute oõmaja ([asi nr 7-9/141418](#))
- Rakvere kodutute oõmaja ([asi nr 7-9/141495](#))
- Tallinna Sotsiaaltõukeskuse Akadeemia tee ([asi nr 7-9/140367](#)) ja Merelahe tee kodutute oõmaja ([asi nr 7-9/140367](#))

- Jõhvi Sotsiaalmaja ([asi nr 7-9/141419](#))
- Nõõrimaa Tugikodu kodutute öömaja ([asi nr 7-9/140417](#))
- MTÜ Tallinna Hoolekande Keskuse kodutute öömaja ([asi nr 7-9/140147](#))
- Tartu linna asutuse Varjupaik öömaja ([asi nr 7-9/140631](#))

Kõik kontrollkäigud olid etteteatamata ning eksperte kontrollkäikudele ei kaasatud. Kolmes öömajas (Jõhvi, Nõõrimaa ja Rakvere öömaja) õiguskantsler rikkumisi ei tuvastanud. Teistes öömajades oli enim probleeme seotud öömajades seadusliku aluseta toimuva turvakontrolliga. Kuigi õiguskantsler mõistab praktilist vajadust teha öömajateenuse osutamisel turvakontrolli, ei ole seadusandja loonud selleks seaduslikku alust ning isikute põhiõiguste piiramist seadusliku aluseta ei saa aktsepteerida. Kuna turvakontroll riivab isiku füüsilist ja vaimset puutumatumust, langeb see eelkõige põhiseaduse § 26 kaitsealasse, mis eeldab öömajateenust saava kliendi, tema riietuse ja asjade kontrollimiseks vaatlemise ja kompimise teel seaduslikku alust.

Õiguskantsler on Sotsiaalministeeriumi tähelepanu sellele küsimusele juhtinud ka varem, ent muutust kehtivas õiguses pole see veel kaasa toonud.<sup>26</sup> Seetõttu soovitas õiguskantsler öömajadel lõpetada seadusliku aluseta toimuv turvakontroll. Põhjendatud kahtluse korral, et kliendi valduses võib olla keelatud esemeid või aineid, on öömajal õigus abi saamiseks pöörduda politsei poole.

Samuti oli kodutute öömajades probleeme seadusliku aluseta toimuva joobekontrolliga. Nimelt kontrolliti mõnes öömajas öömajale saabuvate inimeste joovet alkomeetriga. Õiguskantsler leidis, et joobekontroll öömajateenuse osutamisel ei ole vajalik haldusorganile pandud ülesande täitmiseks ja seadusest ei tulene alust joovet kontrollida. Sellest tulenevalt pole öömajal õigust kontrollida öömajateenust soovivate inimeste joovet, v.a kui inimene on selleks ise nõusoleku andnud. Seetõttu soovitas õiguskantsler öömajadel lõpetada seadusliku aluseta toimuv joobekontroll.

Oli ka öömajasid, kus oli seatud piiranguid öömajateenuse saajate ringile, mistõttu tekkis oht, et öömajateenus ei pruukinud olla kõigile kättesaadav. Ses osas rõhutas õiguskantsler öömajateenuse kui vältimatu sotsiaalabi absoluutset iseloomu, mistõttu ei ole öömajateenuse osutamisel õiguspärane seada piiranguid teenuse tarbijate ringile ja teenuse osutamise algusajale, kuivõrd kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada vältimatu sotsiaalabi korras ajutine peavari igale peavarjuta jäänud inimesele. Seetõttu ei pidanud õiguskantsler õigeks olukorda, kus öömajateenusele ligipääsu on piiratud.

26 Vt õiguskantsleri arvamust sotsiaalseadustiku sotsiaalhoolekande eriosa seaduse eelnõu kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee).

## XII. VÄLISMINISTEERIUM

### 1. Üldiseloostus

Ülevaateastal algatas õiguskantsler 15 Välisministeeriumi puudutavat asjamenetlust, neist sisulisi menetlusi oli 6, ühel juhul tegi õiguskantsler soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgmise osas.

### 2. Välislähetuses kaasas oleva lapse hariduskulude hüvitamine

Ülevaateastal hindas õiguskantsler avalduse alusel, kas järelevalvealuse asutuse otsus mitte hüvitada avaldajaga välislähetuses kaasas oleva lapse erakoolis õppimisega seotud kulusi, oli õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga ([Lapse hariduskulude hüvitamine, asi nr 7-4/140890](#)). Avaldaja esitas järelevalvealusele asutusele kaks taotlust hariduskulude hüvitamiseks, mille kohta tegi asutus ka kaks otsust. Esmalt selgitas õiguskantsler, et ta ei nõustu asutuse arvamusega, nagu oleks tegu haldusesiseste otsustega. Õiguskantsleri arvates pidi asutus lahendama avaldaja taotlused haldusmenetluses ning oma seisukohad vormistama haldusaktidena. Õiguskantsler andis asutusele soovitus edaspidi arvestada, et välisesinduses töötava teenistujaga kaasas oleva lapse hariduse omandamise kulude katmise või hüvitamise otsuse vastuvõtmise menetlus on haldusmenetlus ning vastuvõetav otsus haldusakt.

Seejärel hindas õiguskantsler oma seisukohas mõlema otsuse formaalset ja materiaalselt õiguspärasust.

Otsuste formaalse õiguspärasuse hindamisel leidis õiguskantsler, et asutus oli toiminud õiguspäraselt, kui nõudis, et avaldaja lapse kooli vahetamise puhul tuleb avaldajal saada uue kooli kulude katmise või hüvitamise kohta nõusolek asutuselt enne kulutuste tegemist. Samas polnud asutus järginud haldusaktidele kehtestatud vorminõudeid. Täpsemalt puudusid otsustes kirjalikud põhjendused, milles oleks ära näidatud muu hulgas aktide andmise faktilised ja õiguslikud alused. Otsused ei sisaldanud asutuse kaalutlusi, millest haldusorgan haldusakti andmisel lähtus. Aktidel puudusid ka vaidlustamisviited.

Materiaalselt õiguspärasust hinnates leidis õiguskantsler esmalt, et asutus oli kaalunud avaldaja taotlusi õigusaktides ette nähtud kriteeriumitest lähtuvalt. Õiguskantsler ei leidnud, et tehtud otsused oleksid olnud vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Ehkki asutus oli eelnevalt teinud otsuse rahastada avaldaja teise lapse õpinguid samas koolis, ei saanud avaldaja õiguskantsleri hinnangul eeldada, et asutus peaks sama otsuse tegema ka teise lapse puhul, sest asjaolud olid kummalgi juhul erinevad. Avaldaja laste õppimist puudutavate asjaolude erinevuse tõttu oli avaldaja laste erinev kohtlemine erakooli õppekulude hüvitamisel õiguskantsleri hinnangul õigustatud ja kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Lõpetuseks tõdes õiguskantsler, et ehkki kõnealusel juhul ei mõjutanud otsuste vorminõuete rikkumised asja sisulist otsustamist ning otsuste kehtetuks tunnistamist ei saa seetõttu nõuda, on haldusakti vorminõuete järgimine siiski oluline. Seda põhjusel, et korrektselt vormistatud haldusakt loob adressaadi jaoks selguse, et tema küsimus on lõplikult lahendatud, mis on haldusorgani seisukoht ja mis on selle sisulised põhjused, ning juhendab teda vajaduse korral (kui adressaat ei ole otsustusega nõus) kasutama õigeaegselt õiguskaitselahendusi.



### 3. OSA

#### ÕIGUSKANTSLER ENNETUSASUTUSENA

## I. SISSEJUHATUS

ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivne protokoll (OPCAT) võeti vastu 18.12.2002. Eesti Vabariik kirjutas sellele alla 21.09.2004 ning see jõustus Eesti suhtes 17.01.2007. Eestis täidab riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007 õiguskantsler.<sup>27</sup>

Õiguskantsler selgitas põhjalikumalt 2010. aasta tegevuse ülevaates<sup>28</sup>, milles seisneb õigus mitte olla piinatud ning julmalt, ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud või karistatud (edaspidi ka väärkohtlemine). Samuti on õiguskantsler juhtinud oma eelmistes tegevusülevaadetes tähelepanu asjaolule, et karistusseadustikus (edaspidi KarS) varem kehtinud piinamise koosseis ei vastanud oma olemuselt rahvusvahelisele käsitlusele. Piinamise korrektse koosseisu puudumist Eesti karistusõiguses olid korduvalt ette heitnud ka nii ÜRO kui ka Euroopa Nõukogu piinamisvastased komiteed ja muud rahvusvahelised organisatsioonid.<sup>29</sup>

Õiguskantsleril on hea meel tõdeda, et 2014. aastal tehti karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega muudatused, millega tunnistati senine piinamise säte (KarS § 122) kehtetuks. 01.01.2015 kehtima hakanud karistusseadustikuga<sup>30</sup> sätestati rahvusvahelisele piinamise mõistele vastav kuriteokoosseis, säilitades ka sellega lähedased koosseisud (vt § 290<sup>1</sup>, 121, 312, 324). Lisaks hõlmab piinamise koosseis nüüd ka hingelise valu või kannatuste põhjustamist.<sup>31</sup>

Varem on Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastanud viiel korral, et Eesti Vabariik on rikkunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 3, mis sätestab ebainimliku ja alandava kohtlemise keelu.<sup>32</sup> 2014. aastal lisandus neile veel üks lahend.<sup>33</sup>

OPCAT 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, kinnipidamisasutuseks on lisaks riiklikele kinnipidamisasutustele sõltumata nende omandivormist kõik teised asutused, 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.<sup>34</sup>

Et hooldusraviteenust saavate isikute vabaduspõhiõigusi võidakse riigi teadmisel piirata, ilmnes näiteks nii Terviseameti 2011. aasta analüüsist hooldusraviteenuse osutajate kohta<sup>35</sup> kui

27 Vt õiguskantsleri seaduse § 1 lg 7.

28 Vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 66. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2010\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010_aasta_tegevuse_ylevaade.pdf).

29 Vt nt ÜRO piinamisvastase komitee seisukoht, p 8, [http://web-static.vm.ee/static/failid/407/piinamisvastase\\_komitee\\_soovitused\\_EST.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/407/piinamisvastase_komitee_soovitused_EST.pdf) või ÜRO inimõiguste komitee lõppjärelused, p 7, [http://www.vm.ee/sites/default/files/CCPR-komisjoni\\_loppjareldused\\_EST.pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/CCPR-komisjoni_loppjareldused_EST.pdf).

30 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122014016>.

31 Vt ka karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 554 SE seletuskirja. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad&>.

32 Euroopa Inimõiguste Kohtu 08.11.2005. a otsus asjas nr 64812/01, Alver vs. Eesti; 02.07.2009. a otsus asjas nr 41653/05, Kotšetkov vs. Eesti; 29.05.2012. a otsus asjades nr 16563/08, 40841/08, 8192/10 ja 18656/10, Julin vs. Eesti; 28.03.2013. a otsus asjas nr 10195/08, Korobov jt vs. Eesti; 19.12.2013 otsus asjas nr 429/12, Tunis vs. Eesti. Otsuste tõlked eesti keelde on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://vm.ee/et/eesti-suhtes-tehtud-euroopa-inimoiguste-kohtu-otsuste-tolked-eesti-keelde>.

33 Euroopa Inimõiguste Kohtu 13.02.2014. a otsus asjas nr 66393/10, Tali vs. Eesti. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/TALI\\_v\\_ESTONIA\\_ET.pdf](http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/TALI_v_ESTONIA_ET.pdf).

34 Kinnipidamiskoha ja nn avatud asutuse vahel piiri tõmbamise kohta vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 67.

35 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.terviseamet.ee/fileadmin/dok/Tervishoid/JO\\_tulemused\\_hooldusasutustes.pdf](http://www.terviseamet.ee/fileadmin/dok/Tervishoid/JO_tulemused_hooldusasutustes.pdf).

ka Eesti Patsientide Esindusühingu 2011. aasta kokkuvõttest hooldusravis esinenud juhtumite kohta<sup>36</sup>. Õiguskantsleri kontrollkäigud on näidanud, et on täiesti olemas oht, et hooldusraviteenuse puhul võidakse ebaseaduslikult piirata vabaduspõhiõigust.

Eestis on OPCAT mõttes kinnipidamiskohtadena kvalifitseeruvaid asutusi kokku veidi alla 150. Neist suurima osa moodustavad politsei kinnipidamiskohad ja hoolekandeesutused. Kontrollitavad kinnipidamiskohad valitakse, kui koostatakse õiguskantsleri iga-aastast tööplaani, kus otsustatakse aasta jooksul kontrollitavad asutused, kontrollkäikude toimumise aeg ja liik (s.o etteteatatud või etteteatamata) ning see, kas ja milliseid eksperte on vaja kontrollkäikudele kaasata. Mõistagi koostatakse tööplaani arvestusega, et jääks võimalus teha ka ad hoc kontrollkäike. Õiguskantsler võtab kontrollitavate kinnipidamiskohtade valiku aluseks eeskätt varasema kontrollkäigu toimumise aja (eesmärk on külastada iga asutust vähemalt üks kord 3 aasta jooksul), konkreetse koha problemaatilisuse põhiõiguste tagatuse aspektist ning mujalt teatavaks saanud ja viivitamatut kontrollimist vajavad asjaolud (nt meediast või avaldustest laekuv teave).

2014. aastal toimus 37 kontrollkäiku, mille raames külastati 49 kinnipidamiskohta. Etteteatamata kontrollkäike oli 30. Võrdlusena võib välja tuua, et 2013. aastal toimus 40 kontrollkäiku, mille raames külastati 38 kinnipidamiskohta; 2012. aastal tehti 23 kontrollkäiku, mille raames käidi 23 kinnipidamiskohas; 2011. aastal toimus 33 kontrollkäiku, mille raames külastati 35 kinnipidamiskohta; 2010. aastal 27 kontrollkäiku, mille raames käidi 33 kinnipidamiskohas; 2009. aastal tehti 25 kontrollkäiku, mille raames külastati 37 kinnipidamiskohta; 2008. aastal külastati 19 kontrollkäigu raames 40 kinnipidamiskohta ning 2007. aastal toimus 18 kontrollkäiku.

Kontrollkäigud liigitusid kontrollitavate asutuste kaupa 2014. aastal järgmiselt:

- 1) politsei kinnipidamiskohad – 6 etteteatamata kontrollkäiku, külastati 18 kinnipidamiskohta;
- 2) varjupaigataotlejate majutuskeskus – 1 etteteatatud kontrollkäik, külastati 1 kinnipidamiskohta;
- 3) vanglad – 2 etteteatamata ja 1 etteteatatud kontrollkäik, külastati 3 kinnipidamiskohta;
- 4) kaitsevägi – 3 etteteatatud kontrollkäiku, külastati 3 kinnipidamiskohta;
- 5) sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenuse osutajad – 2 etteteatatud kontrollkäiku, külastati 2 kinnipidamiskohta;
- 6) tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad – 4 etteteatamata kontrollkäiku, külastati 4 kinnipidamiskohta;
- 7) ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad – 6 etteteatamata kontrollkäiku, külastati 6 kinnipidamiskohta;
- 8) õendusabiteenuse osutajad – 12 etteteatamata kontrollkäiku, külastati 12 kinnipidamiskohta.

Eksperte kaasati 2014. aastal kontrollkäikudele 15 korral, neist 3 korral olid ekspertideks perearstid, 1 korral psühhiaater, 2 korral lastepsühhiaater ja 9 korral õendusabi spetsialistid. Lisaks kaasas õiguskantsler 3 korral kontrollkäigule erialaasjatundjana päästeametniku ning 8 korral Raviameti spetsialisti.

Õiguskantsleri kontrollkäikude metoodikat ja kriteeriume, millest lähtudes kinnipidamiskohtade tegevust hinnatakse, on põhjalikumalt kirjeldatud õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaates.<sup>37</sup> Kontrollkäigu tulemusel koostatakse kokkuvõtte, milles tehakse soovitus ja ettepanekud kontrollitud asutusele ja muudele asjaomastele ametkondadele. Kontrollkäikude kokkuvõtted avaldatakse õiguskantsleri veebilehel.<sup>38</sup> Kokkuvõtete avaldamisel arvestatakse andme-

36 Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://epey.ee/public/files/KOKKUVÕTE%20HOOLDUSRABI%20JUHTUMITEST%20NÄIDETEGA.pdf>.

37 Vt õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 68–69.

38 Kontrollkäikude kokkuvõtted on kättesaadavad arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?si\\_sutuup=seisukoht&menetluse\\_liik=4&dokumendi\\_liik=46&valitsemisala=117](http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/otsing?si_sutuup=seisukoht&menetluse_liik=4&dokumendi_liik=46&valitsemisala=117).

kaitseõudeid (s.t ei avaldata isikuandmeid jms). Kontrollkäikude kokkuvõtete lühitutvustused tõlgitakse inglise keelde<sup>39</sup> ning alates 2015. aastast ka vene keelde.

Lisaks kontrollkäikudele on tehtud ka muud väärkohtlemist ennetavat tööd, mille eesmärk on parandada nii kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste kui ka avalikkuse teadlikkust väärkohtlemise olemusest ja selle vastu võitlemise vajalikkusest.

Näiteks juhtis õiguskantsler oma 11.03.2015. a ringkirjades õendusabiteenuse<sup>40</sup>, ööpäevaringse erihooldusteenuse<sup>41</sup> ja tahtest olenematu psühhiaatrilise abi<sup>42</sup> osutajate tähelepanu puudujääkidele, mis talle 2014. aastal külastatud asutustes peamiselt silma hakkasid.

Täpsemalt juhtis õiguskantsler psühhiaatrilise abi osutajate tähelepanu jälgimis- ja eraldusruumi nõuetekohasusele, ohjeldamismeetmete rakendamise dokumenteerimisele, privaatsusele, inimväärikusele ja ravimite käitlemisele. Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajatele saadetud ringkirjas tõi õiguskantsler välja probleemid, mis puudutavad ravimite käitlemist ja manustamist, tegevusjuhendajate arvu, inimväärsset kohtlemist, klientide ruumi lukustamist, eraldusruumi turvalisust ja nõuetekohast eraldamist ning suitsetamist. 2014. aasta kontrollkäikude pinnalt õendusabiteenuse osutajate juures ilmnunud probleemidest tõi õiguskantsler oma ringkirjas esile kehtiva nõusolekuta teenuse osutamise, vabaduspõhiõiguse alusega piiramise, ravimite käitlemise ja manustamise, personali ebapiisavuse, õe väljakutsesüsteemi kasutamise ning inimväärikuse ja privaatsuse tagamise.

Ülevaateaastal arendas õiguskantsler koostööd Ravimiametiga, kelle ülesanne on teha ravimijärelevalvet. 10.04 toimus õiguskantsleri nõunike ning Ravimiameti koostöökohtumine Tartus, kus arutati tervishoiu- ja sotsiaalhoolekandeesutuste kontrollimist. Koostöös Ravimiametiga toimus ülevaateaastal kokku 8 kontrollkäiku<sup>43</sup> sotsiaalhoolekande- ja tervishoiuasutustesse, mille raames tegi Ravimiamet iseseisvat inspektsioonilist järelevalvet.

Lisaks toimus 02.06 õiguskantsleri nõunike kohtumine ööpäevaringset erihooldusteenust osutava AS-i Hoolekandeteenused esindajatega, et anda tagasisidet asutuse tööle ning saada ülevaade teenuste arengust. 29.10 kohtusid õiguskantsleri asetäitja-nõunik N. Parrest ning õiguskantsleri nõunikud A. Aru, K. Muller ja M. Allikmets Sotsiaalministeeriumi tervise- ja sotsiaalala asekanterite ning ametnikega, et anda ülevaade kontrollkäikude pinnalt kerkinud probleemidest ning saada teavet riigi poliitika kohta inimeselt vabaduse võtmise teemal. Ülevaateaastal osalesid õiguskantsleri nõunikud ekspordina ka Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel toimunud sundravi töörühmas, mille eesmärk oli üle vaadata psühhiaatrilise sundravi ja kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi korraldamine ning vastavad menetlussätted.

Kinnipidamiskohtades töötavate ja seal viibivate inimeste teadlikkuse parandamiseks on Õiguskantsleri Kantselei ametnikud korraldanud ka koolitusi ja teabepäevi ning jaganud kontrollkäikudel teabematerjale, mis aitavad inimestel, kelle vabadust on piiratud, paremini aru saada oma põhiõigustest ja -vabadustest ning rakendada tõhusalt eri kaebemehhanisme. Samuti on teavitustöö tõhustamiseks loodud õiguskantsleri kodulehel väärkohtlemise ennetamise rubriik.<sup>44</sup> Kodulehel on selgitatud, mis on väärkohtlemine, milliseid asutusi käsitletakse kinnipidamiskohana, millised on kinnipidamiskohas viibivate isikute õigused ning milline on õiguskants-

39 Kontrollkäikude lühikokkuvõtete tõlked inglise keelde on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/en/inspection-visits>.

40 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-tahelepanekud-statsionaarse-õendusabiteenuse-osutajatele>.

41 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-tahelepanekud-ooepaevaringse-erihooldusteenuse-osutajatele-0>.

42 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-tahelepanekud-psuhhiaatrilise-abi-osutajatele>.

43 AS Hoolekandeteenused Erastvere Kodu, SA Narva Haigla õendusabi osakond, SA Narva Haigla psühhiaatria osakond, Narva Linna Sotsiaalhoolekandekeskus, SA Jõgeva Linna Sotsiaalhoolekandekeskus, SA Jõhvi Haigla, SA Sillamäe Haigla, SA Narva-Jõesuu Hooldekodu.

44 Vt õiguskantsleri kodulehekül <http://oiguskantsler.ee/et/vaarkohtlemise-ennetamine>.

leri tegevus väärkohtlemise ennetusasutusena. Rubriik on kättesaadav nii eesti, vene kui ka inglise keeles.

2014. aastal jätkus koolitusprojekt, mille raames tutvustas õiguskantsleri nõunik R. Sults kaitseväge ajateenijatele nende põhiõigusi. R. Sults pidas eri pataljonides kokku 19 loengut ning Kõrgemas Sõjakoolis 2 loengut. Lisaks pidas õiguskantsleri nõunik J. Konsa Politsei- ja Piirivalveameti prefektuuride arestimajade teenistujatele loengu kinni peetavate isikute põhiõigustest. Loengust võttis osa ligi 50 inimest ning esindatud olid kõik prefektuurid. 27.05 ja 28.05 osales õiguskantsleri nõunik K. Muller ettekandega Ravimiameti ja Terviseameti korraldatud teabepäevadel Tartus ja Tallinnas.

Avalikkuse üldise teadlikkuse muutmiseks väärkohtlemise ennetamisest on õiguskantsler ja tema nõunikud avaldanud väärkohtlemist puudutavatel teemadel artikleid nii paber- kui internetiväljaannetes. 2014. aastal avaldati ajakirjas Sotsiaaltöö õiguskantsleri nõunike K. Ploomi ja R. Järvamägi artikkel „Ela ise ja lase teistel ka elada“ ööpäevaringse erihooldusteenuse probleemidest.<sup>45</sup> Samuti kirjutas õiguskantsler I. Teder Õhtulehes arvamust „Vana olgu vaiki, sant seisku paigal“ eakate vabanduspõhiõiguse piiramisest.<sup>46</sup> Lisaks avaldati 2014. aastal ajalehes Postimees õiguskantsleri nõuniku J. Konsa kaks artiklit politseiõiguse teemal: „Politseinike enesekaitse nõuab õigusselgust“<sup>47</sup> ja „Eesti politsei – ise teen, ise kontrollin?“<sup>48</sup>. Õiguskantsleri nõunik K. Paron kirjutas Õpetajate Lehes<sup>49</sup> ja ajalehes Postimees<sup>50</sup> koolikiusamisest.

Samuti koostas õiguskantsler koos erialaspetsialistidega nõustamisvoldiku „Kool kiusamisest vabaks“<sup>51</sup>, kust leiab praktilisi soovitusi kiusamise ennetamiseks ja kiusamisjuhtumite lahendamiseks koolis. Voldik on kättesaadav nii eesti, vene kui ka inglise keeles.

Aruandeaastal leidsid ajakirjanduses kajastamist mitmed õiguskantsleri kontrollkäigud ja menetlused:

- Seiton, K. Asenduskodud vajavad puudega laste jaoks paremat arstiabi. – Eesti Päevaleht, 03.01.2014.<sup>52</sup>
- Roon, M. Õiguskantsler: laske vahistatutel liikuda ja suhelda. – ERR uudised, 08.01.2014.<sup>53</sup>
- Teder, M. Õiguskantsler: vangistusseadus on põhiseadusega vastuolus. – Postimees, 08.01.2014.<sup>54</sup>
- Kangro, K. Võimusaadikud panid vangide valimiskeelu leevendamisele pidurit. – Postimees, 15.01.2014.<sup>55</sup>
- Õiguskantsler soovib parandada järelevalvet Tallinna kainestusmajas. – BNS, 22.01.2014.<sup>56</sup>
- Kuul, M. Õiguskantsler: vahistatut koheldakse karmimalt kui süüdimõistetud kurjategijat. – ERR uudised, 23.01.2014.<sup>57</sup>

45 Ploom, K., Järvamägi, R. Ela ise ja lase teistel ka elada. – ajakiri Sotsiaaltöö, nr 2/2014, lk 44–48. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/kristi-ploomi-ja-ralf-jarvamagi-artikkel-ela-ise-ja-lase-teisel-ka-elada>.

46 Teder, I. Vana olgu vaiki, sant seisku paigal. – ajaleht Õhtuleht, 30.01.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/562759/vana-olgu-vaiki-sant-seisku-paigal>.

47 Konsa, J. Politseinike enesekaitse nõuab õigusselgust. – ajaleht Postimees, 14.04.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2761366/jaanus-konsa-politseinike-enesekaitse-nouab-oigusselgust>.

48 Konsa, J. Eesti politsei – ise teen, ise kontrollin? – ajaleht Postimees, 12.11.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/2988523/jaanus-konsa-estli-politsei-ise-teen-ise-kontrollin>.

49 Paron, K. Lõimigem kiusamisvastased programmid kooli väärtuskasvatuse. – Õpetajate Leht, 17.10.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://opleht.ee/18317-loimigem-kiusamisvastased-programmid-kooli-vaartuskasvatuse/>.

50 Paron, K. Kiusamine koolis – paratamatus või tegemata töö? – Postimees, 02.04.2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/2748182/kristi-paron-kiusamine-koolis-paratamatus-voi-tegemata-too>.

51 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/kool\\_kiusamisest\\_vabaks.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/kool_kiusamisest_vabaks.pdf).

52 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/estli/asenduskodud-vajavad-puudega-laste-jaoks-paremat-arstiabi?id=67544620>.

53 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/estli/c60d5efb-2195-4fdc-b21c-149e3e1d8bd8>.

54 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2654398/oiguskantsler-vangistusseadus-on-pohiseadusega-vastuolus>.

55 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2661958/voimusaadikud-panid-vangide-valimiskeelu-leevendamisele-pidurit>.

56 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/topic/648/news/47735002/>.

57 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/estli/bf755298-1586-4e8c-b1f4-eca205c74042>.

- Randla, S. Teder avastas puudega laste keskuses rikkumisi. – Õhtuleht, 24.01.2014.<sup>58</sup>
- Õiguskantsleri ametnik kiitis lennujaama kinnipidamistingimusi. – Postimees, 26.01.2014.<sup>59</sup>
- Ibrus, K. Kohus tühistas psüühikahäiretega noormehe kinnipidamise. – Eesti Päevaleht, 03.02.2014.<sup>60</sup>
- Helend-Aaviku, K. Hoolduskodu juhataja: kui ma panen hoolealuse luku taha, siis rikun tema inimõigusi. – Õhtuleht, 05.02.2014.<sup>61</sup>
- Randla, S. Lennujaama kambris ei saanud pesta. – Õhtuleht, 06.02.2014.<sup>62</sup>
- Õiguskantsler: kliiniku videovalveks tuleb küsida patsiendi nõusolekut. – BNS, 11.02.2014.<sup>63</sup>
- Alliksaar, K. Õiguskantsler käis eelmise aasta lõpus kontrollimas Tapa erikooli ja Keila hooldushaiglat. – Delfi, 13.02.2014.<sup>64</sup>
- Õiguskantsler: kinnipeetavat ei peaks tundideks järelevalveta voodijala külge aheldama. – Delfi, 16.02.2014.<sup>65</sup>
- Kainestusmajja kambritesse valvekaamerate paigaldamine venib. – BNS, 18.02.2014.<sup>66</sup>
- Rand, E. Õiguskantsler: Tapa erikool ei saa oma tööga hakkama, olukord on halvenenud. – Delfi, 25.02.2014.<sup>67</sup>
- Intervjuu Andres Aruga Tapa erikooli kontrollkäigust. – Kuku Raadio, 26.02.2014.<sup>68</sup>
- Ibrus, K. Riigikohus: inimest ei või sundida psühhiaatrilisele ravile lihtsalt seepärast, et ta on tülikas. – Eesti Päevaleht, 26.02.2014.<sup>69</sup>
- Kukemelk, E-M. Õiguskantsler: Keila haigla patsiendid elavad ebainimlikes tingimustes. – Delfi, 27.02.2014.<sup>70</sup>
- Pildikesi hooldushaiglast: dementsed patsiendid söövad ära teiste söögi ja heidavad võõrastesse vooditesse magama. – Delfi, 27.02.2014.<sup>71</sup>
- Polienko, O., Gazizulina, I. Õiguskantsler kritiseeris olukorda hooldushaiglates. – Aktuaalne Kaamera (eesti ja vene keeles), 28.02.2014.
- Villmann, A-L. Sillamäe hooldushaigla: riive on vaja vaimsete häiretega patsientidele. – ERR uudised, 28.02.2014.<sup>72</sup>
- Vilgats, E. Juhataja: Kilingi-Nõmme hooldushaigla lukustab siiani vajadusel patsiente. – ERR uudised, 28.02.2014.<sup>73</sup>
- Kaukvere, T. Keila hooldushaigla: olukord on paranenud. – Postimees, 28.02.2014.<sup>74</sup>
- Tilk, K. Õiguskantsler kontrollis Keila haiglat: kord on seal käest. – Õhtuleht, 01.03.2014.<sup>75</sup>
- Õiguskantsler nõuab Tallinnalt kodutute öömajade kohta selgitusi. – BNS, 07.03.2014.<sup>76</sup>

58 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/561913/teder-avastas-puudega-laste-keskuses-rikkumisi>.

59 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinncity.postimees.ee/2674986/oiguskantsleri-ametnik-kiitis-lennujaama-kinnipidamistingimusi>.

60 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/kohus-tuhistas-psuuhikahairetega-noormehe-kinnipidamise?id=67731961>.

61 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/563425/hoolduskodu-juhataja-kui-ma-panen-hoolealuse-luku-taha-siis-rikun-tema-inimoigusi>.

62 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/563587/lennujaama-kambris-ei-saanud-pesta>.

63 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/47891137/>.

64 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/oiguskantsler-kais-eelmise-aasta-lopus-kontrollimas-tapa-erikooli-ja-keila-hooldushaiglat?id=67791047>.

65 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.delfi.ee/news/paevauudised/110\\_112/oiguskantsler-kinnipeetavat-ei-peaks-tundideks-jarelevalveta-voodijala-kulge-aheldama?id=67949627](http://www.delfi.ee/news/paevauudised/110_112/oiguskantsler-kinnipeetavat-ei-peaks-tundideks-jarelevalveta-voodijala-kulge-aheldama?id=67949627).

66 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/47949419/>.

67 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/oiguskantsler-tapa-erikool-ei-saa-oma-tooga-hakkama-olukord-on-halvenenud?id=68101037>.

68 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://podcast.kuku.ee/2014/02/26/intervjuu-2014-02-261217/>.

69 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://epl.delfi.ee/news/eesti/riigikohus-inimest-ei-voi-sundida-psuhhiaatrilisele-ravile-lihtsalt-seeparast-et-ta-on-tulikas?id=68107021&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+delfiuudised+%28DELFI+%3E+K%C3%B5ik+uudised%29](http://epl.delfi.ee/news/eesti/riigikohus-inimest-ei-voi-sundida-psuhhiaatrilisele-ravile-lihtsalt-seeparast-et-ta-on-tulikas?id=68107021&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+delfiuudised+%28DELFI+%3E+K%C3%B5ik+uudised%29). Vt ka Riigikohtu pressiteade: <http://www.riigikohus.ee/?id=1464>.

70 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/oiguskantsler-keila-patsiendid-elavad-ebainimlikes-tingimustes?id=68120473>.

71 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/pildikesi-hooldushaiglast-dementsed-patsiendid-soovad-ara-teiste-soogi-ja-heidavad-voorastesse-vooditesse-magama?id=68119859>.

72 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/626b16c6-39d9-4e9c-a9d4-9ef9b5e9d125>.

73 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eesti/55ea3095-bf55-49f5-895c-738997a2e581>.

74 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tervis.postimees.ee/2712332/keila-hooldushaigla-olukord-on-paranenud>.

75 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/566370/oiguskantsler-kontrollis-keila-haiglat-kord-on-seal-kaest>.

76 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/48107797/>.

- Kinnipidamiskeskuses viibivad vietnamlased said õiguse rammusamale toidule. – Delfi, 17.03.2014.<sup>77</sup>
- Terviseamet ja PPA arutavad varjupaigataotlejate toidunorme. – BNS, 23.03.2014.<sup>78</sup>
- Hiiu ravikeskus tõrjub õiguskantsleri kriitikat. – BNS, 23.03.2014.<sup>79</sup>
- Kallavare haigla seadis sisse elektroonilise väljakutsesüsteemi. – BNS, 23.03.2014.<sup>80</sup>
- Tamm, Ü. Küla saatis Valkla Kodu kohta õiguskantslerile kirja. – Sõnumitooja, 25.03.2014.<sup>81</sup>
- Teras, K. Juhita hooldekodu tehakse turvalisemaks. – Harju Elu, 04.04.2014.<sup>82</sup>
- Randla, S. Kinnipidamiskeskuse välismaalaste eritoiduks raha pole. – Õhtuleht, 07.04.2014.<sup>83</sup>
- Tamm, Ü. Õiguskantsleri kantselei saatis Valkla kogukonnale vastuse. – Sõnumitooja, 08.04.2014.<sup>84</sup>
- Randla, S. Õiguskantsler uurib eluaegsete vangide karistuse ülevaatamist. – Õhtuleht, 24.04.2014.<sup>85</sup>
- Kodutute öömajad lõpetasid klientide läbiotsimised. – Postimees, 01.06.2014.<sup>86</sup>
- Talve, T. Kodutuid öömajas enam läbi ei otsita. – Õhtuleht, 04.06.2014.<sup>87</sup>
- Länts, U. Kodutute öömajades ei tohi enam öömajalisi läbi otsida. – Kuku Raadio, 05.06.2014 [alates saate 18. minutist].<sup>88</sup>
- Randlo, T. Vangide põrandapinna suurus on põhiseaduspärane. – Postimees, 25.06.2014.<sup>89</sup>
- Tilk, K. Kas hooldusravi öed manustavad patsientidele iseseisvalt ravimeid? – Õhtuleht, 14.07.2014.<sup>90</sup>
- Sommer-Kalda, S. Õiguskantsler nõuab noortele sõltlastele paremaid tingimusi. – Põhjarannik, 12.09.2014, nr 155.<sup>91</sup>
- Randla, S. Õiguskantsler uurib teenistusrelvade kasutamist vanglas. – Õhtuleht, 09.10.2014.<sup>92</sup>
- Tilk, K. Õiguskantsler leidis Jõgeva arestimajas rikkumisi. – Õhtuleht, 08.11.2014.<sup>93</sup>
- Alev, M. Õiguskantsler ei jäänud meie arestikambrite olukorraga rahule. – Vooremaa, 15.11.2014, nr 131.<sup>94</sup>
- Õiguskantsler: uus vangla peab arvestama puuetega kinnipeetavatega. – BNS, 17.11.2014.<sup>95</sup>
- Kaukvere, T. Õiguskantsler pole rahul kodutute kohtlemisega öömajas. – Postimees, 18.12.2014.<sup>96</sup>

77 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.delfi.ee/news/paevauudised/110\\_112/kinnipidamiskeskuses-viibivad-vietnamlased-said-oiguse-rammusamale-toidule?id=68254933](http://www.delfi.ee/news/paevauudised/110_112/kinnipidamiskeskuses-viibivad-vietnamlased-said-oiguse-rammusamale-toidule?id=68254933).

78 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/48230687/>.

79 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/48229804/>.

80 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://news.bns.ee/topic/648/news/48230507/>.

81 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://sonumitooja.ee/kuela-saatis-Valkla-kodu-kohta-oiguskantslerile-kirja/](http://sonumitooja.ee/kuela-saatis- Valkla-kodu-kohta-oiguskantslerile-kirja/).

82 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.harjuelu.ee/2014/04/1603/juhita-hooldekodu-tehakse-turvalisemaks/>.

83 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/574897/kinnipidamiskeskuse-valismaalaste-eritoiduks-raha-pole>.

84 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://sonumitooja.ee/oiguskantsleri-kantselei-saatis-Valkla-kogukonnale-vastuse/>.

85 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/577147/oiguskantsler-uurib-eluaegsete-vangide-karistuse-ulevaatamist>.

86 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://tallinncity.postimees.ee/2813392/kodutute-oomajad-lopetasid-klientide-labiotsimised>.

87 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/582445/kodutuid-oomajas-enam-labi-ei-otsita>.

88 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://podcast.kuku.ee/2014/06/05/linnatund-2014-06-05/>.

89 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/2837867/vangide-2-5-ruutmeetrite-isiklik-ruum-on-pohiseaduspärane>.

90 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/587378/kas-hooldusravi-oed-manustavad-patsientidele-iseseisvalt-ravimeid>.

91 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/ajalehed/dea?a=d&d=pohjarannik20140912.2.7.3&e=-----et-10--1--txt-txIN%7CxtI%7CxtAU%7CxtTA-%22ajakirjanikud%22-----Mait+Sepp--1-Local+newspaper#>.

92 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/598393/oiguskantsler-uurib-teenistusrelvade-kasutamist-vanglas>.

93 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohhtuleht.ee/603011/oiguskantsler-leidis-jogeva-arestimajas-rikkumisi>.

94 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/ajalehed/dea?a=d&d=vooremaa20141115.2.8.4&e=-----et-10--1--txt-txIN%7CxtI%7CxtAU%7CxtTA----->.

95 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/topic/648/news/50089812/>.

96 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3029089/oiguskantsler-pole-rahul-kodutute-kohtlemisega-oomajas>.

- Veldre, T. Õiguskantsler soovitas öömajalisi mitte kobada. – Saarte Hääl, 19.12.2014.<sup>97</sup>
- Teder: Kuressaare öömajas toimus joobe kontroll seadusliku aluseta. – BNS, 19.12.2014.<sup>98</sup>

Ennetusasutusena tegutsedes peab õiguskantsler väga oluliseks oma nõunike teadmiste ja oskuste järjepidevat arendamist. Ülevaateastal osalesid õiguskantsleri nõunikud järgmistel väärkohtlemise ennetamisega seotud koolitustel jms üritustel:

- K. Ploom, R. Järvamägi ja M. Allikmets osalesid 04.02 koolitusel „Ravimitega ohjeldamine“.
- N. Parrest, M. Allikmets, I.-I. Määrits, K. Albi, J. Konsa, M. Sarv, A. Aru, A. Kivioja ja K. Muller osalesid 30.05 koolitusel „Ohjeldusmeetmed“.
- M. Allikmets ja K. Muller osalesid 04.06 Sotsiaalministeeriumi korraldatud ümarlauaarutelul kohtumääruse alusel isiku hoolekandeesutusse paigutamise teemal.
- N. Parrest, A. Kivioja, M. Allikmets, K. Muller ja K. Ploom osalesid 26.08 koolitusel „Dementsus ja dementsetega tegelemine“. Koolitusest võtsid osa ka haigekassa, Sotsiaalministeeriumi ja teenuse osutajate esindajad.
- M. Allikmets, A. Kivioja ja M. Sarv osalesid 15.09 MTÜ Hoolekande Ekspertiisi- ja Nõustamiskeskuse korraldatud ümarlauaarutelul „Käsiraamat klienditöötajale kahjustava käitumisega toimetulekuks“.
- N. Parrest, A. Kivioja, I.-I. Määrits, J. Konsa, K. Albi, K. Žurakovskaja-Aru, R. Sults, A. Aru, A. Kivioja, M. Allikmets, A. Sarapuu ja K. Muller osalesid 06.11 koolitusel „Intervjueerimine“.
- A. Sarapuu ja M. Allikmets osalesid 04.–05.11 psühhiaatria õendus- ja hooldustöötajate koolitusel.
- N. Parrest ja K. Muller osalesid 10.12 Inimõiguste Instituudi aastakonverentsil.
- A. Sarapuu osales 22.12 koolitusel „Töö patsientidega: suhtumisest ja suhtlemisest“.

Lisaks peab õiguskantsler väga oluliseks rahvusvahelist koostööd teiste ennetusasutuste ja asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Õiguskantsler on olnud aktiivne liige Euroopa Nõukogu piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväarikust alandava kohtlemise ja karistamise ennetusasutuste (NPM) võrgustikus ning vastanud mitmetele päringutele väärkohtlemise ennetusasutuse töö kohta. Õiguskantsleri nõunikud osalesid aruandeaastal järgmistel rahvusvahelistel üritustel:

- R. Sults osales 09.–11.04 ühenduse Association for the Prevention of Torture (APT) korraldatud töötoas ja konverentsil Viinis.
- I. Teder, N. Parrest, A. Aru, K. Muller, J. Konsa, E. Lillemaa, M. Sarv ja R. Sults osalesid 12.–13.06 Baltimaade ja Poola ombudsmanide OPCAT-teemalisel koostöökohtumisel Vilniuses.
- M. Allikmets osales 10.–11.11 seminaril “Strengthening the effective implementation and follow-up of recommendations by torture monitoring bodies in the European Union” Bristolis Ülikoolis.
- M. Allikmets osales 27.11 foorumil “The First South-East European OPCAT Forum” ning 28.11 konverentsil “Preventing Torture and Other Forms of Ill-treatment and Fighting Impunity” Belgradis.

2014. aastal analüüsis õiguskantsler mitmel korral väärkohtlemise ennetamisega otsesemalt või kaudsemalt seotud õigusaktide põhiseaduspärasust, näiteks vahistatute liikumispiiranguid, kinnipeetavate täielikku läbiotsimist vanglas, politseiametnike hädakaitseõigust ja vahetu sunni rakendamist. Lingid nimetatud seisukohtadele on toodud ülevaate 1. osas ning 2. osas [Justiitsministeeriumi](#) ja [Siseministeeriumi](#) valitsemisala all.

Samuti oli jätkuvalt õiguskantsleri tähelepanu all laste kehalise karistamise keelustamise teema.<sup>99</sup> Õiguskantsleril on hea meel, et Riigikogus 19.11.2014 vastu võetud ning 01.01.2016

97 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.saartehaal.ee/2014/12/20/oiguskantsler-soovitas-oomajalisi-mitte-kobada/>.

98 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.bns.ee/topic/648/news/50287219/>.

99 Vt ka õiguskantsleri 19.11.2012. a avalikku pöördumist sotsiaalministri poole laste kehalise karistamise keelustamiseks. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsleri-avalik-poordumine-sotsiaalministri-poole-laste-kehalise-karistamise-keelustamiseks>.



jõustuvast uuest lastekaitseasutuses näha muu hulgas ette ka laste väärkohtlemise keeld.<sup>100</sup>

Väärkohtlemise ennetamisega seonduvad ka mitmed ombudsmani pädevuse raames läbi viidud menetlused, näiteks vangla tegevus kinnipeetavale ametliku kirja üleandmisel, pikaajalise kokkusaamise võimaldamine, väljasaatmismenetluse läbiviimine, kinnipidamiskeskuses elukaaslasega koos elamise ning suhtlemise võimaldamine, politseiametnike poolt vahetu sunni ja ohjeldusmeetmete kohaldamine, õendusabiteenuse rahastamine. Loetletud ombudsmanimenetluste pinnalt on õiguskantsler teinud soovitusi, ettepanekuid ja järeldusi halduspraktika muutmise vajalikkuse kohta. Nimetatud juhtumeid on käsitletud ülevaate 2. osas [Justiitsministeeriumi](#), [Siseministeeriumi](#) ja [Sotsiaalministeeriumi](#) valitsemisala all.

Lisaks palus õiguskantsler ülevaate aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonna karistusõiguse lektoril Anneli Sool ja sama teaduskonna karistusõiguse professoril Jaan Sootakil õiguslikult analüüsida karistusõigusliku hädakaitse ja hädaseisundi rolli põhiõiguste piiramise alusena lasteasutustes ning hoolekande- ja tervishoiuasutustes.<sup>101</sup> Analüüsi eesmärk oli selgitada välja, millisel määral on lasteasutuste ning hoolekande- ja tervishoiuasutuste töötajatel lubatud füüsiliselt sekkuda ning kohaldada sundi vastavalt laste, klientide või patsientide suhtes. Samuti aitavad analüüsis toodud järeldused tõhustada õiguskantsleri järelevalvemeetodeid väärkohtlemise ennetusasutuseks.

Järgnevalt on antud põhjalikum ülevaade õiguskantsleri 2014. aastal kinnipidamiskohtadesse korraldatud kontrollkäikudest, muu hulgas on esile toodud neis kohtades esinenud kitsaskohad.

100 Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106122014001>.

101 Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/oiguslik\\_analuus\\_karistusoigusliku\\_hadakaitse\\_ja\\_hadaseisundi\\_rollist\\_pohioiguste\\_piiramise\\_alusena\\_lasteasutustes\\_ning\\_hoolekande\\_ja\\_tervishoiuasutustes\\_2015.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/oiguslik_analuus_karistusoigusliku_hadakaitse_ja_hadaseisundi_rollist_pohioiguste_piiramise_alusena_lasteasutustes_ning_hoolekande_ja_tervishoiuasutustes_2015.pdf).

## II. VÄÄRKOHTLEMISE ENNETAMINE KINNIPIDAMISKOHTADES

### 1. Politsei kinnipidamiskohad

2014. aastal korraldas õiguskantsler tavapäraseid kontrollkäike Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) prefektuuride korrakaitsebüroode arestimajade arestikambritesse. Eelnevate aastatega sarnaselt keskendus õiguskantsler lisaks ka isikute lühiajaliseks kinnipidamiseks kasutatavatele ruumidele ning kontrollis seetõttu PPA Lääne ja Lõuna prefektuuri konstaablijaoskondi. Samuti jätkas õiguskantsler PPA prefektuuride arestimajades aset leidnud kinni peetavate isikute surmajuhumite iga-aastast analüüsimist.

2014. aastal läbi viidud kontrollkäigud olid järgmised:

- 1) kontrollkäik PPA Lõuna prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Valga ja Võru arestikambritesse ([asi nr 7-7/140655](#));
- 2) kontrollkäik PPA Ida prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Jõhvi, Rakvere ja Narva arestikambritesse ([asi nr 7-7/140723](#));
- 3) kontrollkäik PPA Lääne ja Lõuna prefektuuri konstaablijaoskondadesse ([asi nr 7-7/140981](#));
- 4) kontrollkäik PPA Põhja prefektuuri Kesklinna politseijaoskonna arestikambriksse ([asi nr 7-7/141124](#));
- 5) kontrollkäik PPA Lõuna prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Tartu ja Jõgeva arestikambritesse ([asi nr 7-7/141221](#));
- 6) kontrollkäik PPA Lääne prefektuuri korrakaitsebüroo arestimaja Haapsalu ja Kuressaare arestikambritesse ([asi nr 7-7/150025](#)).

Õiguskantsler tegi politseihoonetesse etteteatamata kontrollkäigud. Ühel korral kaasas õiguskantsler kontrollkäigule eksperdina perearsti ning kolmel korral erialaasjatundjana päästetametriku.

#### 1.1. Kontrollkäigud PPA prefektuuride korrakaitsebüroode arestimajade kambritesse

PPA prefektuuride korrakaitsebüroode arestimajade kambrite kontrollkäikudel (Valga, Võru, Jõhvi, Rakvere, Narva, Kesklinna, Tartu, Jõgeva, Haapsalu ja Kuressaare arestikambriks) esile tulnud probleeme on alljärgnevalt käsitletud.

Vanemate politseihoonete (Valga, Võru ja Haapsalu) arestikambrites valitsevad jätkuvalt kohati kehvad kinnipidamistingimused, mida siiski on proovitud ajakohastada. Näiteks on vahetatud kambrites valgustust, tõhustatud ventilatsiooni ja tehtud töid kambrite üldise olme parandamiseks. Samas puudub Haapsalu arestikambriks jalutushoov ning arestikambritel aknad.

Puudused kinnipidamistingimustes ning kinni peetavatele isikutele õiguskorras sätestatud õiguste tagamisel ilmnesid kahjuks ka äsja valminud arestikambrite puhul. Õiguskantslerit teeb murelikuks, et mõni aasta tagasi valminud ning eelduslikult spetsiaalselt politsei vajadusest lähtuvalt projekteeritud Jõgeva ja Kuressaare politseihoonetes puuduvad kinni peetavatele isikutele värskes õhus viibimiseks ettenähtud jalutushoovid. Jalutushoovi asemel võimaldatakse kinni peetavatel isikutel jalutada kambriks, milles on värske õhu juurdevoolu tagamiseks avatud võrdlemisi väike aken. Sellist praktikat õiguskantsler vast valminud politseihoonete puhul aktsepteerida ei saa. Lisaks tuvastati Jõgeva arestikambri kontrollkäigul, et uues politseihoones ei ole kinni peetavatele isikutele kasutamiseks mõeldud telefoniaparaati ja spetsiaalselt ruumi lühiajalisteks kokkusaamisteks. Nii Kuressaare kui ka Jõgeva politseihoonete arestikambrites on võrdlemisi väikesed aknad ning seetõttu on loomuliku valguse pääs kambritesse tagasihoidlik.

Õiguskantslerit teeb ka murelikuks, et rajatavate politseihoonete puhul ei arvestata kõiki õiguskorrast tulenevaid nõudeid ning sellest tingituna jääb osa kinni peetavatele isikutele ettenähtud õigustest kas realiseerimata või tagatakse neid piiratud kujul. Õiguskantsler esitas oma arvamuse PPA-le ning õiguskantslerile teadaolevalt on PPA koostanud politseihoonete edaspidiseks projekteerimiseks dokumendid, millest nähtuvad õiguskorras sätestatud nõuded isikute kinnipidamiseks mõeldud ruumidele.

Kui varasematel aastatel on õiguskantsler tuvastanud puudujääke kinni peetavate isikutega seonduvate dokumentide koostamisel (nt isikule tema õiguste ja kohustuste tutvustamine ja lähedaste teavitamise dokumenteerimine), siis 2014. aastal dokumente kontrollides süsteemseid rikkumisi ei tuvastatud. Pigem olid leitud puudused või ebatäpsused üksikjuhtumid, millest võib järeldada, et kinni peetavate isikutega seonduvate dokumentide vormistamine on paranenud.

## 1.2. Lühiajaline kinnipidamine

Lisaks politseihoonetele, kus isikuid pikemat aega kinni peetakse, kontrollis õiguskantsler 2014. aastal ka politsei haldusalas olevaid lühiajalise kinnipidamise ruume. Lühiajalise kinnipidamise kohana käsitleb õiguskantsler ruumi, kus isikud viibivad kuni 48 tundi (konstaablijaoskondade kambrid, piiripunktide kambrid, piirivalve kordonite kambrid jms). Selliste kambritega hoone-tesse korraldatavate kontrollkäikude eesmärk on eeskätt tutvuda lühiajaliseks kinnipidamiseks mõeldud kambritega ning tuvastada isikute kambrites viibimise keskmine ajavahemik.

2014. aastal korraldati etteteatamata kontrollkäigud järgmistesse PPA Lääne ja Lõuna prefektuuri politseihoonetesse, kus peetakse või võidakse pidada isikuid lühiajaliselt kinni:

- 1) Audru konstaablijaoskond;
- 2) Häädemeeste konstaablijaoskond;
- 3) Kilingi-Nõmme konstaablijaoskond;
- 4) Märjamaa konstaablijaoskond;
- 5) Pärnu-Jaagupi konstaablijaoskond;
- 6) Sindi konstaablijaoskond;
- 7) Karksi konstaablijaoskond;
- 8) Tõrva konstaablijaoskond.

Kontrollkäikude ajal ühtegi kinni peetavat isikut kontrollitud kambrites ei viibinud, ning arvestades kogumis eelnevalt loetletud konstaablijaoskondade kinnipidamistingimusi ja seal isikute kinnipidamise sagedust ning ajalist kestust, õiguskantsler abstraktselt märkimisväärseid kitsaskohti isikute põhiõiguste seisukohalt ei tuvastanud. Seetõttu ei teinud õiguskantsler kontrollkäigu pinnalt PPA-le soovitusi ega ettepanekuid.

## 1.3. Kinni peetavate isikute surmajuhtumid 2013. aastal

Väärkohtlemise ennetamiseks on õiguskantsleril saanud tavaks analüüsida politseihoonetes aset leidnud kinni peetavate isikute surmajuhtumeid. 2014. aastal analüüsis õiguskantsler 2013. aastal toimunud surmajuhtumeid.

PPA-lt saadud info kohaselt suri 2013. aastal PPA kasutatavates kinnipidamiskambrites neli isikut ja lisaks kaks isikut vahetult enne politseihoonesse toimetamist või pärast vabastamist. Surmajuhtumid leidsid aset PPA Lõuna ja Põhja prefektuuri kambrites. Kinni peetavate isikute peamiseks surmapõhjuseks oli mürgistus.

Taas kord pidi õiguskantsler tõdema, et järelevalve kinni peetavate isikute üle ei pruukinud olla piisav. Analüüsinud PPA Põhja prefektuuri Kesklinna politseijaokonna arestikambris toimunud

kinni peetava isiku surmajuhtumit, leidis õiguskantsler, et ametnikud ei kontrollinud ettenähtud regulaarsusega kambreid. Kambrite järelevalve tõhusust puudutas ka PPA Põhja prefektuuri Ida-Harju politseijaoskonnas aset leidnud surmajuhtum, mille analüüsimisel selgus, et politseihoone klienditeenindaja kohustused kinni peetava isiku järelevalvel ei ole üheselt reguleeritud.

Õiguskantsler ei ole varem PPA-le teinud konkreetset soovitusi ajavahemiku kohta, mille möödudes peab kindlasti kinni peetavat isikut vahetult kambri kontrollima (nt läbi ukse silma), vaid on piirdunud nõudmisega, et kontroll peab olema tõhus. Õiguskantsler kordas nimetatud soovitusi veel kord 2013. aastal toimunud kinni peetavate isikute surmajuhtumite kontekstis.

Samuti palus õiguskantsler PPA peadirektoril analüüsida, kas PPA politseihoonetes kinni peetavate isikute üle järelevalvet tegevate ametnike töökohustustes on kõnealune ülesanne piisavalt täpselt määratud ning kas ametnikel on ka realselt, arvestades teisi töökohustusi jm asjaolusid, võimalik järelevalvet sel viisil teha. Õiguskantsler leidis PPA peadirektorile saadetud soovitusel, et tõhusa järelevalve korraldamiseks peaks ametnikul olema vastav selge kohustus ilma vastukäivate nõudmisteta, piisavalt võimalusi muude töökohustuste kõrvalt järelevalvet teha ning ka reaalne võimekus tõhusa järelevalve teostamiseks (võimalus kiiresti ja vahetult kontrollida kambrit, leida operatiivselt abi kambri avamiseks, jälgida kambrit videopildi vahendusel jm).

## 2. Varjupaigataotlejate majutuskeskus

Õiguskantsleri nõunikud viisid 2014. aastal läbi omaalgatusliku etteteatatud kontrollkäigu Vao varjupaigataotlejate majutuskeskusesse ([asi nr 7-7/140425](#)).

Varjupaigataotlejate majutuskeskuse tööd korraldab halduslepingu alusel AS Hoolekandeteenused, kelle haldusülesanne on korraldada varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse teenust ning varjupaika taotlejate saatjata alaealiste vastuvõtukeskuse teenust, samuti abistada rahvusvahelise kaitse saajaid esmase elamisloa saamise järel.

Varem asus varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus Illuka vallas, kuhu õiguskantsler tegi kontrollkäigu viimati 2010. aastal.

### 2.1. Tervishoiuteenuste osutamise korraldus

Kontrollkäigul selgus, et pärast keskusesse saabumist ei tehta varjupaigataotlejatele esmast tervisekontrolli. Ilmnes, et arsti juures ei olnud alati korraldatud tõlkimist ning teatud juhtudel häiris keskuse elanikke, et juhataja ise või teised keskuse elanikud tõlkisid. Samuti oli probleeme seoses laste hambaraviga.

Õiguskantsler soovitas keskusel tagada, et keskusesse saabunud isikutele korraldatakse mõistliku aja jooksul esmane tervisekontroll. Samuti on õiguskantsleri hinnangul tarvilik koostöös perearstiga määrata kindlaks, missuguste uuringute tegemise vajalikkust tuleks iga kord hinnata. Lisaks tegi õiguskantsler soovitusel sõlmida perearstiga keskuse elanikele tervishoiuteenuste osutamiseks leping, milles on määratud keskuse elanikele osutatavad teenused ja kord.

Õiguskantsler tegi keskusele ka soovitusel korraldada tervishoiuteenuste osutamisel tõlge arusaadavasse keelde ja võimaluse korral kaasata kutseline tõlk keskuse kulul. Samuti soovitas õiguskantsler võimaldada lastel pöörduda hambaarsti juurde keskuse kulul.

### 2.2. Psühholoogiline nõustamine

Kontrollkäigul ilmnes, et keskus ei ole korraldatud psühholoogilist nõustamist. Kui vaja, on keskus korraldanud keskuse elanikele psühhiaatrilise abi osutamist.

Õiguskantsler tegi keskusele soovitusel korraldada varjupaigataotlejatele psühholoogilise nõustamise teenuse osutamine. Õiguskantsler märkis, et võimaluse korral peaks teenust osutama selle kättesaadavuse huvides regulaarselt keskuse ruumides ning vastavast võimalusest on vaja inimesi teavitada.

### 2.3. Keeleõpe ja tegevused

Kontrollkäigul selgus, et keskuse elanikud tundsid rõhutust pealesurutud tegevusetusest. Keskus korraldas varjupaigataotlejatele eesti ja inglise keele tunde, mis toimusid kaks korda nädalas. Selgus siiski, et keeleõpet oleks võimalik korraldada tõhusamalt, sest kui keskusesse saavad uued inimesed, alustatakse keeleõppega sisuliselt otsast peale, mistõttu on edasilükkimine väga aeglane.

Vaba aja tegevuste puhul tuli esile, et keskuse elanikele korraldatakse suhteliselt palju ja erilaadilisi üritusi vaba aja sisustamiseks, muu hulgas on suvisel ajal võimalik pidada keskuse juures aiamaad. Keskuse elanikud märkisid aga, et sooviksid enam töist rakendust.

Õiguskantsler tegi majutuskeskusele soovitusel kaaluda võimalusi korraldada keeleõpet tõhusamal viisil (sh jaotada õppijad rühmadesse sõltuvalt nende edasijõudmise tasemest). Samuti tegi õiguskantsler keskusele soovitusel soodustada projekte ja tegevusi varjupaigataotlejate hõlmamiseks tõise ja kutsealase tegevusega, et säilitada nende tööharjumust, pakkuda võimalust praktilise väljundiga tõiseks tegevuseks ning soodustada toimetulekut tööjõuturul.

### 2.4. Juurdepääs majutuskeskuse hoonele ja teenuste osutamine erivajadustega inimestele

Kontrollkäigul selgus, et erivajadustega inimesed ei pääse iseseisvalt majutuskeskuse hoonesse. Samuti pidid keskuses elavad inimesed kõigi eluoluliste küsimuste lahendamiseks ise toime tulema.

Õiguskantsler tegi keskusele soovitusel arvestada hoone rekonstrueerimisel, et erivajadustega inimestele oleks vaja tagada sellele iseseisev juurdepääs, ning teavitada õiguskantslerit, mis suguses ajalisel raamistikus on kavas seda korraldada. Lisaks tegi õiguskantsler keskusele soovitusel analüüsida, kuidas toimub keskuses teenuste osutamine kõrvalist abi vajavatele inimestele.

### 2.5. Muud küsimused

Õiguskantsler tegi keskusele ka soovitusel selgitada välja, millised võimalused on keskuses elavatel lastel lasteaias käia ning kuidas kaetakse vastavad kulud. Samuti palus õiguskantsler vanemaid nendest võimalustest teavitada.

### 2.6. Hea praktika

Õiguskantsler tõi hea praktikana esile majutuskeskuse töötajate väga avatud ning abivalmit suhtumist keskuse elanikesse. Samuti tunnustas õiguskantsler keskust varjupaigataotlejate lisaks seadusega ettenähtud eesti keelele ka inglise keele õpetamise eest ning nii majutuskeskuse kui ka vabavahenduste panust varjupaigataotlejate aja sisustamiseks erinevate võimaluste loomisel.

### 3. Vanglad

Õiguskantsler tegi 2014. aastal etteteatamata kontrollkäigu Tallinna Vanglasse ([asi nr 7-7/141246](#)), etteteatatud kontrollkäigu Viru Vanglasse ([asi nr 7-7/141492](#)) ning etteteatamata järelkontrollkäigu Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonda ([asi nr 7-7/140144](#)). Viru Vangla kontrollkäigul osales meditsiiniekspert.

2014. aastal külastatud vanglate puhul on tegu väga erinevate kinnipidamisasutustega. Kui Viru Vangla hooned on üsna uued ja ehitatud vangistuse täideviimise nüüdisaja nõuete järgi, siis Tallinna Vangla ning Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakond on üsna amortiseerunud ja valdavalt laagri tüüpi vanglad.

Kuivõrd õiguskantsleri väärkohtlemist ennetava tegevuse hulka kuulub ka tähelepanekute ja soovitude tegemine kavandatavate kinniste asutuste kohta, saatis õiguskantsler 2014. aastal Justiitsministeeriumile soovitusel Tallinna Vangla plaanitavate uute hoonete kinnipidamistingimustega ([asi nr 7-7/141329](#)). Erilist tähelepanu pööras õiguskantsler seejuures sellele, et kavandatava kinnise asutuse puhul arvestataks võimalike haavatavate gruppide (eeskätt naiste, alaealiste ja puuetega inimeste) vajadustega nendele kinnipidamistingimuste loomisel.

Alljärgnevalt on kajastatud vanglatesse tehtud kontrollkäikudel tuvastatud olulisemaid kitsaskohti ning osaliselt ka teemasid, mida õiguskantsler käsitles Justiitsministeeriumile saadetud kirjas seoses Tallinna Vangla uute hoonete kinnipidamistingimustega.

#### 3.1. Võimalused isikliku hügieeni eest hoolitseda

Jätkuvaks ja juba aastaid väldanud probleemiks on kinni peetavate isikute napid võimalused isikliku hügieeni eest hoolitseda Tallinna Vanglas ning Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonnas. Paraku ilmnes kitsaskohti kinni peetavatele isikutele isikliku hügieeni eest hoolitsemise võimaluste tagamisel ka Viru Vanglas.

Õiguskantsleri nõunikud tuvastasid, et Tallinna Vangla E1-hoone duširuum on amortiseerunud ja mitme minuti vältel ei tulnud dušitorust küllaldaselt sooja vett. Kinni peetavad isikud väitsid, et duši all on neil võimalik käia 1 kord nädalas ja seda 20 minuti vältel. Pesema viiakse korraga 4–5 inimest. Kinni peetavate isikute sõnul ei ole ühel ajal võimalik kõiki dušše avada, kuna sel juhul on probleeme vee äravooluga. Samuti nentisid isikud, et lubatud 20 minutiga on keeruline pesta nii ennast kui ka määrdunud pesu.

Õiguskantsler andis Tallinna Vanglale soovitusel analüüsida E1-eluhoone duširuumide kasutamise praktikat ning võtta vajaduse korral tarvitusele meetmed, et kinni peetavatel isikutel oleks enda isikliku hügieeni eest hoolitsemise ja vanglas inimväärlikaks elamiseks hädapärase õiguse realiseerimine ka sisuliselt võimalik. Samuti soovitas õiguskantsler kaaluda E1-hoone duširuumide ja sooja vee tagamise süsteemi remonti. Tallinna Vangla selgitas vastuseks, et E1-eluhoone duširuumide remont on kavandatud 2015. aastasse. Paraku asus Tallinna Vangla seisukohale, et selleks, et vanglas oleks tagatud kõigile kinni peetavatele isikutele pesemise võimalus vähemalt kord nädalas, ei saa kinni peetavatele isikutele pesemiseks lisaegasid ega pikemaajalisi pesemiskordi võimaldada.

2011. aastal andis õiguskantsler Tallinna Vanglale soovitusel luua süüdimõistetute eluhoonetesse sooja vee varustus.<sup>102</sup> 2014. aasta sügisel alustati süüdimõistetute eluhoonetes pesuruumide remonti ning soojaveeboilerite paigaldamist.

<sup>102</sup> Vt õiguskantsleri 2011. aasta Tallinna Vangla kontrollkäigu kokkuvõte. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/kontrollkaigu\\_kokkuvote\\_tallinna\\_vangla.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_tallinna_vangla.pdf).

Tallinna Vangla kontrollkäigul väitis õiguskantsleri nõunikega vestelnud naissoost kinni peetav, et tal ei olnud kontrollkäigule eelneval päeval arestimajast vanglasse saabudes kaasas tualettpaberit ning hoolimata sellest, et isik oli tualettpaberit vanglateenistuse käest palunud, ei olnud talle seda ööpäeva jooksul väljastatud. Õiguskantsler soovitas Tallinna Vanglal suhtuda tähelepanelikult äsja vanglasse saabunud isikutele hügieenitarvikute (eeskätt WC-paber, seep, naiste hügieenisidemed jms esmavajalik) väljastamise ning tagada selliste kinni peetavatele isikutele võimalus mõistliku aja jooksul hügieenitarbeid saada või hankida. Õiguskantsler rõhutas, et mõistlik aeg näiteks WC-paberi väljastamiseks ei võlta sellistes olukordades päevi või nädalaid. Vangla nõustus, et tualettpaber tulnuks kinni peetavale isikule tagada esimesel võimalusel, mitte aga ööpäeva pärast. Tallinna Vangla kinnitas, et muudab oma praktikat selliselt, et vanglasse saabuvale kinni peetavale isikule tagatakse puuduolevad esmatarbe hügieenivahendid vanglasse vastuvõtmisel.

Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonna järelkontrollimisel ilmnes, et vangla oli järginud õiguskantsleri 2013. aasta kontrollkäigu järel tehtud soovitusi osaliselt.<sup>103</sup> Vangla oli paigutanud foonid naissoost kinni peetavate isikute eluruumidesse kinnipeetavate eluhoones. Vangla eluhoonesse või selle vahetusse lähedusse uute isikliku hügieeni tagamiseks vajalike ruumide rajamiseks ei olevat aga vanglateenistuse hinnangul võimalusi ega vajadust. Õiguskantsler andis teada, et jälgib hügieeniprotseduurideks mõeldud ruumide kasutamist Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonnas edaspidigi ning soovitas ka vanglal hügieeniprotseduurideks mõeldud ruumide kasutust võimalike probleemide taas tekkimise ennetamiseks järjepidevalt analüüsida ning vajaduse korral kaaluda uute isikliku hügieeni tagamiseks vajalike ruumide rajamist. Harku ja Murru Vangla informeeris, et vangla arvestab õiguskantsleri kor-duva soovitusega.

Viru Vangla olmetingimused on märksa paremad kui Tallinna Vangla ning Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonna olmetingimused. Siiski oli Viru Vanglas probleemiks pesukui-vatusvõimaluste puudumine E2, E3, E4 (vahistatud) ning P1 ja P2 osakonna kambrites.

Pea ööpäev läbi oma kambris viibivad kinni peetavad isikud kirjeldasid, et nad on sunnitud distsiplinaarkaristusega riskides looma improviseeritud võimalusi pesu kuivatamiseks (meisterda-des paelu, riputades pesu metallvoodi äärtele), takistades sellega tihtipeale visuaalset järele-valvet. Õiguskantsleri andmetel puuduvad Viru Vangla osakondades, kus kinni peetavatel isikutel ei ole õigust oma osakonna piires vabalt liikuda, pesu kuivatamise võimalused alates Viru Vangla avamisest 2008. aastal. Õiguskantsler andis Viru Vanglale soovitusel luua kõigile kinni peetavatele isikutele kiiremas korras võimalus isikliku pesu kuivatamiseks (nt kambri seina külge kinnitatav pesurest, mida saab ruumi kokkuhoidmiseks ka kokku panna vms).

Lisaks kurtsid Viru Vangla P1 ja P2 osakonnas (peamiselt lukustatud ja kartserikambrid) viibi-vad kinni peetavad isikud, et nad saavad käia duši all kaks korda nädalas esmaspäeviti ja kol-mapäeviti. Kinni peetavad isikud ei olnud olukorraga rahul, sest ehkki duši all saab käia kaks korda nädalas, ei ole päevade vahe, mis jääb nende kordade vahele, proportsionaalselt jaotatud. Õiguskantsler tõdes, et Viru Vangla on P1 ja P2 osakonnas duši kasutamise võimaldamisel sea-duses sätestatud miinimumi täitnud, ent tegi siiski Viru Vanglale soovitusel analüüsida P1 ja P2 osakonnas duši kasutamise graafikuid ning vajaduse korral jaotada duši kasutamise võimalus P1 ja P2 osakonnas nädalapäevade vahel ühtlasemalt.

Tallinna Vangla uute hoonete kinnipidamistingimustega seoses andis õiguskantsler Justiits-ministeeriumile soovitusel luua vanglas tingimused, mis võimaldaksid naissoost kinni peeta-vatele isikutele, alaealistele kinni peetavatele isikutele, samuti vanglas viibivatele emadele ja lastele vaba juurdepääsu sanitaar- ja pesuruumidele, kus on arvesse võetud nimetatud isikute

103 Vt õiguskantsleri 2013. aasta Harku ja Murru Vangla Harku territooriumi kontrollkäigu kokkuvõte. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/kontrollkaigu\\_kokkuvote\\_harku\\_ja\\_murru\\_vangla.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_harku_ja_murru_vangla.pdf).

privaatsusvajadust. Õiguskantsler soovitas luua puuetega kinni peetavatele isikutele nende vajadustele kohandatud kinnipidamistingimused, mille puhul on arvestatud ka nende isikute inimväärikuse ja privaatsusvajadusega (sh ka puuetega kinni peetavatele isikutele kohandatud sanitaar- ja pesuruumid).

### 3.2. Kinni peetavate isikute riietus

Kontrollkäigul Viru Vanglasse kurtsid peaaegu kõik õiguskantsleri nõunikega vestelnud kinni peetavad isikud, et vangla pakutav riietus on liiga õhuke ning hilissügisel ja talvisel ajal on selles külm väljaspool siseruume liikuda. Lisaks väitsid mitmed õiguskantsleri nõunikega vestelnud vahistatud (sh alaealised), et nad pole mitu nädalat vabas õhus viibinud, sest neil puuduvad selleks isiklikud soojad riided.

Õiguskantsler andis Viru Vanglale soovitusel tagada kõigile kinni peetavatele isikutele (sh vajaduse korral ka vahistatutele) vangla poolt aastaajale ning isiku liikumisvõimalustele ja tervise seisundile vastav sobiv küllaldane riietus. Õiguskantsler soovitas ka analüüsida vangla väljastatava riietuse sobivust kinni peetavatele isikutele ning vajaduse korral riietuse väljastamise praktikat vanglas muuta (pakkuda kinni peetavatele isikutele sobivaid riietusesemeid).

### 3.3. Värskes õhus viibimine

Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonna järelkontrollimisel selgus, et õiguskantsleri 2013. aasta kontrollkäigu järel tehtud soovitusel, mis puudutas värskes õhus viibimiseks kasutatavate alade varustamist istepinkidega ning ilmastiku eest kaitsvaid meetmeid, on täidetud osaliselt (rajatud oli jalutusaedikut kattev katus, kuid värskes õhus viibimiseks kasutusele võetud uutel jalutusosaladel nappis võimalusi halva ilma eest varjuda).

Õiguskantsler tegi Harku ja Murru Vanglale korduva soovitusel varustada jalutusosalad (mõlemal pool eluhoone otstes paiknevad jalutusosalad ning jalutusaedik) võimalusega varjuda halva ilma eest ja vajaduse korral puhata (viimane on oluline eriti just eakatele kinni peetavatele isikutele). Harku ja Murru Vangla vastas õiguskantslerile, et vangla on loonud kinnipeetavatele jalutus-alal täiendavad puhkamisvõimalused ning tegeleda halva ilma eest varju leidmise küsimusega. Paraku ei näinud vangla jätkuvalt võimalust varustada kinnipeetavate jalutusaedik seinaga.

Ka Viru Vanglas esines probleeme värskes õhus viibimisega. Nimelt ilmnes, et E2, E3, E4 (vahistatud) ning P1 ja P2 (lukustatud ja kartserikambrid) osakonnas viibivad kinni peetavad isikud ei saa soovi korral enneaegu jalutuskäigult kambrisse naasta (valvurid on samal ajal hõivatud teiste tööülesannetega). Jalutusboksidest puudusid kutsunginupud või muud vahendid valvurile märku andmiseks või endale tähelepanu tõmbamiseks juhaks, kui enesetunne halveneb või hakkab külm ja on soov jalutamine lõpetada enne ette nähtud tunni või valvuriga kokkulepitud aja täitumist.

Õiguskantsler tegi Viru Vanglale soovitusel varustada kõik vangla jalutusboksid vastavate vahenditega (kutsunginupud, videovalve vms), et kinni peetaval isikul oleks võimalik endal vanglaametnikega ühendust võtta või endast märku anda. Samuti andis õiguskantsler Viru Vanglale soovitusel juhinduda oma töökorralduses põhimõttest, et isik tuleb mõistliku aja jooksul saata vastava soovi avaldamise järel jalutuskäigult tagasi eluosakonda.

Viru Vangla E2, E3 ja E4 ning ka P1 ja P2 osakonnas viibivate kinni peetavate isikute jalutusbokside, samuti avatud osakondade jalutusbokside puhul tuvastas õiguskantsler, et jalutusbokside varikatused on liiga kitsad, s.t need võimaldavad küll keha ilma korral varju saada, kuid ei lase küllaldaselt vabas õhus viibimise ajal liikuda ja trennida. Samuti pole igas jalutusboksis puhka-



miseks pinke. Õiguskantsler tegi Viru Vanglale soovitusel paigaldada jalutusboksidesse piisava laiusega varikatused, mis võimaldaksid kinni peetavatel isikutel ka halva ilma korral aktiivselt liikuda ja treenida. Samuti soovitas õiguskantsler Viru Vanglal varustada iga jalutusboks puhkamisvõimalusega ning sõltuvalt jalutusboksis viibivate kinni peetavate isikute arvust paigaldada sinna näiteks pink või pingid.

Lisaks selgus, et Viru Vanglas viibivate alaealiste kinni peetavate isikute jalutamise aeg on enamasti ebamõistlikult varajane (6.00–7.00 hommikul) ning seetõttu nad seda tihtipeale ei kasuta. Õiguskantsler leidis, et alaealiste kinni peetavate isikute värskes õhus viibimise õiguse kasutamine ei tohiks olla üksnes teoreetiline võimalus, vaid seda peab saama ka realselt kasutada. Varahommikul ajal jalutamise korraldamine ei ole aga kooskõlas põhimõttega, mille kohaselt tuleb ka vangla tingimustes tagada alaealistele võimalikult head tingimused nende arengu soodustamiseks ja toetamiseks. Õiguskantsler tegi Viru Vanglale soovitusel vaadata üle alaealiste kinni peetavate isikute värskes õhus viibimiseks ette nähtud ajad ning vajaduse korral muuta need selliselt, et värskes õhus viibimine oleks alaealistel kinni peetavatel isikutel mõistlikult võimalik.

Tallinna Vangla uute hoonete kinnipidamistingimustega seoses andis õiguskantsler Justiitsministeeriumile soovitusel luua vanglas naissoost, alaealistele ja puuetega kinni peetavatele isikutele nende sobivad tingimused igapäevaseks füüsiliseks tegevuseks ja treenimiseks nii väliskui ka siseruumides. Vanglas viibivatele väikelastele tuleb õiguskantsleri hinnangul samuti ette näha eakohased mängu- ja treenimisvõimalused nii sise- kui ka välitingimustes.

### 3.4. Kokkusaamised

Tallinna Vangla kontrollimisel tõstatas küsimus E1-eluhoone teisel korrusel asuva ja vanglateenistuse väitel muu hulgas ka kaitsjate ja advokaatidega kohtumiseks kasutatava ruumi sobivusest konfidentsiaalseks suhtlemiseks. Õiguskantsler andis Tallinna Vanglale soovitusel võtta tarvitusele meetmed, et nimetatud ruumis toimuvaid kohtumisi ei oleks võimalik hõlpsalt pealt kuulata kõrval olevast laoruumist. Tallinna Vangla vastusest õiguskantslerile selgub, et vangla otsib lahendust, kuidas heli kandumist kõrval asuvasse laoruumi takistada.

Viru Vangla kontrollkäigul õiguskantsleri nõunikega vestelnud süüdimõistetud kurtsid, et kuigi nende lähedastele oleks kõige sobivam tulla kokkusaamisele laupäeval, ei saa nad seda võimalust tihtipeale kasutada selleks ette nähtud liiga varajase aja tõttu. Õiguskantsler tegi Viru Vanglale soovitusel vaadata üle süüdimõistetute lühiajalise kokkusaamise laupäevane aeg (arvestades seejuures teistest linnadest Jõhvi saabuvate ühissõidukite sõidugraafikutega) ja korraldus ning muuta praktikast selliselt, et kokkusaamisõigust saaksid realselt kasutada võimalikult paljud süüdimõistetutega lühiajalisele kokkusaamisele tulla soovivad isikud.

Vestlustel õiguskantsleri nõunikega tõid paljud Viru Vangla kinni peetavad isikud puudusena välja ka lühiajaliste kokkusaamiste ebamugava keskkonna. Kinni peetavad isikud kirjeldasid, et eriti on see ebamugav nendega kokkusaamisele tulevatele lastele, kellele klaasiga eraldatud väikeses toas viibimine, kus puuduvad igasugused võimalused vanemaga füüsilise kontakti loomiseks, mängimiseks või ühistegevuseks, on väga raskesti talutav. Õiguskantsler sedastas, et peab väga oluliseks vangla positiivset suhtumist kinni peetavate isikute ja nende perekonnaliikmete kokkusaamistesse, ning soovitas Viru Vanglal võtta tarvitusele kõik vajalikud ning võimalikud meetmed, et muuta sellised kohtumised kokkusaajatele võimalikult mugavaks ja meeldivaks.

Õiguskantsler leidis, et kinni peetavate isikute külastajatest eraldamiseta lühiajalised kokkusaamised perekonnaliikmete ja eelkõige lastega peaksid olema reeglilik, mitte erandlik. Õigus-

kantsler soovitas Viru Vanglal korraldada võimalikult tihti kinni peetavate isikute lühiajalisi kokkusaamisi oma perekonnaliikmetega ja eelkõige alaealiste lastega ilma eraldamiseta. Õiguskantsler soovitas seejuures vanglal arvestada kokkusaamisele tulnud laste vajadustega, näiteks tagada mänguks või ühistegevuseks vajalike vahendite olemasolu.

Samasisulise soovitusena andis õiguskantsler ka Justiitsministeeriumile saadetud kirjas seoses Tallinna Vangla uute hoonete kinnipidamistingimustega. Õiguskantsler rõhutas soovitusel, et vanglasse kokkusaamisele (sh lühiajalisele) tulnud lastele peab olema tagatud võimalus luua füüsiline kontakt oma vanemaga.

### 3.5. Toitlustamine

Viru Vangla kontrollkäigul väitsid kinni peetavad isikud, et vangla toit on rahuldava kvaliteedi ja maitsega, ent seda ei jätku piisavalt. Õhtu- ja hommikusöögi vahele jääb nende hinnangul liiga pikk aeg, ning kuna kinni peetavate isikute väitel pakutakse õhtuti üldjuhul n-ö lahjemat toitu (nt suppi), on hommikuks kõht väga tühi. Iseäranis kurtsid alaealised kinni peetavad isikud, et nad tunnevad hilisõhtul ja varahommikul tihti näljatunnet. Alaealised kirjeldasid, et lisatoit kujutab endast igapäevaselt paari lisa saiaviilu. Seda ei saa aga kõik alaealised, vaid üksnes need, kelle suhtes on vangla tervishoiutöötaja vastava ettekirjutuse teinud.

Õiguskantsler sedastas, et kinni peetavate isikute päevakavas märgitud õhtu- ja hommikusöögi vahele jääb võrdlemisi pikk ajavahemik (14 tundi). Juhul kui isikul ei ole võimalik endale vanglapeost toitu juurde osta, siis võib tühja kõhu tunde kogemine olla õiguskantsleri hinnangul tõenäoline ka siis, kui isik saab lisatoitu. Õiguskantsleri hinnangul tuleb Viru Vanglal erilise tähelepanu alla võtta alaealiste kinni peetavate isikute toitlustamine, kuna lapse eakohane, mitmekülgne ja piisav toitumine on üks peamine komponent, mille abil tagada tema füüsiline heaolu, mis mõjutab oluliselt lapse kognitiivsete funktsioonide (nt taju, mälu, tähelepanu) arengut.

Viru Vangla kontrollkäigul osalenud meditsiiniekspert juhtis tähelepanu sellele, et alaealistel ja noorukitel on haiguslugudes hinnang alakaalulisusele, kuid samas ei ole nimetatud nende pikkust ega kasvu, mille alusel saab arvutada kehamassiindeksi (KMI). Ekspert tegi Viru Vanglale ettepaneku jälgida kõikide alaealiste ja noorukite pikkust ja kaalu (KMI) regulaarselt iga 3 kuu järel ning anda vajaduse korral lisatoitu, mille koostis ja kalorsus on põhjendatud.

Õiguskantsler tegi Viru Vanglale soovitusena analüüsida pakutavate söögikordade kalorsust, ning arvestades õhtu- ja hommikusöögi vahele jäävat pikka aega, pakkuda võimaluse korral õhtusöögiks kaloririkkamat toitu või õhtuoodet. Ühtlasi soovitas õiguskantsler arvestada eksperdi esitatud tähelepanekute ja ettepanekutega.

### 3.6. Õigusaktide ja kohtulahenditega tutvumiseks ette nähtud arvuti

Ringkäigul Tallinna Vanglas ja Viru Vanglas kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, kuidas on kinni peetavatel isikutel võimalik interneti vahendusel ligi pääseda ametlikele õigusaktide andmebaasidele ja kohtulahendite registrile. Paraku ei õnnestunud õiguskantsleri nõunikel kontrollitud arvutite vahendusel internetti pääseda.

Õiguskantsler soovitas Tallinna ja Viru Vanglal seada töökorda kinni peetavatele isikutele kohandatud Tallinna Vangla E1-eluhoonesse ja Viru Vangla S17-eluosakonda paigutatud arvutid. Et tagada kinni peetavatele isikutele neile lubatud ulatuses interneti kasutamine võimalikult ladusalt ja mugavalt, tegi õiguskantsler Viru Vanglale soovitusena kontrollida teatud aja järel kinni peetavatele isikutele kohandatud arvutite töökorda.

Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonna järelkontrollimisel selgus, et vangla oli järjginud õiguskantsleri 2013. aasta kontrollkäigu järel tehtud soovitusi ning vangla raamatukogus asuva arvuti vahendusel oli järelkontrollimise päeval võimalik tutvuda õigusaktide ja kohtulahenditega.

### 3.7. Füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise kajastamine protokollis

Viru Vangla kontrollkäigul ning Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonna järelkontrollimisel kontrolliti füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise protokolle.

Viru Vangla protokollide kontrollimisel polnud mitmel juhul võimalik tuvastada, kas ja kes meedikute on isiku pärast jõu, erivahendi, relva või ohjeldusmeetme kasutamist läbi vaadanud. Samuti nähtus kontrollitud protokollidest, et mitmel juhul on tervishoiutöötaja teinud märge ohjeldatud kinni peetava isiku tervise kohta väga üldsõnaline või puudus kontrollimise kuupäev ja kellaaeg. Protokollides ei olnud viidet ka selle kohta, et kinni peetava isiku terviseseisundi kontrollimise detailsemad andmed sisalduksid mõnes muus dokumendis, näiteks isiku tervisekaardil. Ka Harku ja Murru Vangla Harku vangistusosakonna järelkontrollimisel võis kontrollitud protokollide kohta teha jätkuvalt mõningaid etteheiteid.

Õiguskantsler rõhutas taas kord kinni peetava isiku suhtes füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise nõuetekohase dokumenteerimise olulisust nii kinni peetavate isikute väärkohtlemise ennetamise ja tõkestamise seisukohalt kui ka riigi aspektist, et tõrjuda alusetuid süüdistusi väärkohtlemises.

Õiguskantsler soovitas Viru Vanglal edaspidi kajastada füüsilise jõu, teenistusrelva, erivahendi või ohjeldusmeetme kasutamise ja õigusrikkuja terviseseisundi kontrollimise protokollis tervishoiutöötaja teostatud kontrolli tulemus võimalikult üksikasjalikult ning märkida protokollis seda kontrolli puuduvad andmed (tervisekontrolli täpne aeg, s.t kuupäev ja kellaaeg; tervishoiutöötaja nimi ja allkiri). Õiguskantsler tegi korduva samasisulise soovitusena ka Harku ja Murru Vanglale. Vangla nõustus kriitikaga ja kinnitas, et ametnikele on täiendavalt selgitatud tervishoiutöötaja teostatud kontrolli protokollimisega seonduvat.

### 3.8. Alaealiste kinnipidamistingimused

Justiitsministeeriumile saadetud kirjas seoses Tallinna Vangla uute hoonete kinnipidamistingimustega analüüsis õiguskantsler põhjalikult alaealiste kinnipidamistingimusi ja täpsemalt alaealiste kinnipidamise füüsilise keskkonnaga seonduvat.

Viru Vangla kontrollkäigul kontrolliti, millised on alaealiste kinni peetavate isikute kinnipidamistingimused Viru Vanglas. Õiguskantsler tunnustas vanglat jätkuva pingutuse eest oma võimaluste piires alaealiste kinnipidamine võimalikult paremini täide viia. Samas tões õiguskantsler, et Viru Vangla füüsiline keskkond ei vasta alaealiste kinnipidamisele kehtestatud rahvusvahelistele nõuetele ning töötab vastu vangla positiivsetele tegevustele.

Õiguskantsler on kindlalt veendunud, et alaealiste kinnipidamiseks tuleb luua eraldiseisev(ad) asutus(ed) või olukorras, kus alaealised on paigutatud täiskasvanutega ühte vanglasse, tuleb neile luua spetsiaalne eluhoone või -hooned, mis on täiskasvanute eluhoone(te)st füüsiliselt eraldatud ning mille füüsiline keskkond teenib rehabiliteerivaid eesmärke ning tagab alaealiste füüsilise ja vaimse heaolu. Seetõttu tegi õiguskantsler Justiitsministeeriumile ettepaneku

kaaluda alaealiste kinnipidamiseks eraldiseisva(te) asutuse(te) loomist, et kinnipidamiskeskond teeniks rehabiliteerivaid eesmärgi ning tagaks alaealiste füüsilise ja vaimse heaolu.

#### 4. Kaitsevägi

Õiguskantsleri nõunikud tegid 2014. aastal etteteatatud kontrollkäigu Mereväebaasi ([asi nr 7-7/140382](#)) ja Viru jalaväepataljoni ([asi nr 7-7/150018](#)). Kummalgi kontrollkäigul ei tuvastatud rikkumisi ning seetõttu õiguskantsler Mereväebaasile ega Viru jalaväepataljonile soovitusi või ettepanekuid ei teinud.

Samuti viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatatud kontrollkäigu Logistikapataljoni ([asi nr 7-7/150095](#)). Kontrollkäigul selgus, et pataljonis on mõningaid probleeme ajateenijate küllastajate vastuvõtmisega. Õiguskantsler soovitas pataljonil rakendada meetmeid tagamaks, et ajateenijatel oleks võimalik küllastajaid vastu võtta ilmastikutingimustele vastavates ruumides.

#### 5. Sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenuse osutajad

Ülevaateaastal oli Eestis kaks sõltuvushäiretega lastele rehabilitatsiooniteenust pakkuvat kinnist asutust: Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti hallatav Tallinna Laste Turvakeskus ning OÜ Corrigo Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskus.

27.–28.11.2014 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatatud kontrollkäigu Tallinna Laste Turvakeskuse. Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid turvakeskuse tegevust rehabilitatsiooni teenuse osutamisel käitumisraskustega lastele ja nooretele. Kontrollkäigul osales eksperdina lastepsühhiaater. Ülevaate koostamise ajal oli kontrollkäigu kokkuvõtte koostamisel. Kokkuvõtte avaldatakse õiguskantsleri kodulehel [seisukohtade rubriigis](#).

27.–28.03.2014 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatatud kontrollkäigu Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusesse ([asi nr 7-9/140744](#)). Õiguskantsler on Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskust ka varem kontrollinud, viimati 16.02.2010.<sup>104</sup>

Kontrollkäigul osales lisaks õiguskantsleri nõunikele eksperdina lastepsühhiaater, kes tutvus laste ravidokumentidega, andis hinnangu lastele osutatavate tervishoiu- ja rehabilitatsiooniteenuste sobivusele ja piisavusele ning hindas keskuse olmetingimuste vastavust laste vajadustele.

Hoolimata sellest, et õiguskantsler juhtis oma ettekandes<sup>105</sup> juba enam kui neli ja pool aastat tagasi Riigikogu tähelepanu sellele, et Eestis puudub sõltuvushäiretega lastele mõeldud rehabilitatsiooniteenuse riiklik kontseptsioon ja seaduses sätestatud nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajatele, ei ole olukord praeguseks muutunud.<sup>106</sup>

Siiani on reguleerimata, millist abi on õigus saada lapsel, kes on suunatud rehabilitatsiooniteenust saama (tervishoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused, haridus jm), ning puuduvad kohustuslikud nõuded rehabilitatsiooniteenuse osutajatele (nõuded maa-alale ja ruumidele, personalile, programmis osalevate või teenust saavate laste arvule jm). Samuti on endiselt regulee-

<sup>104</sup> Vt kontrollkäigu kokkuvõtte. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/kontrollkaigu\\_kokkuvote\\_johvi\\_noorukite\\_ravi- ja\\_rehabilitatsioonikeskus.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_johvi_noorukite_ravi- ja_rehabilitatsioonikeskus.pdf).

<sup>105</sup> Vt õiguskantsleri 15.09.2009. a ettekanne nr 1. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Giguskantsleri\\_ettekanne\\_nr\\_1\\_rehabilitatsiooniteenuse\\_kattesaadavus\\_s6ltuvushairetega\\_lastele.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Giguskantsleri_ettekanne_nr_1_rehabilitatsiooniteenuse_kattesaadavus_s6ltuvushairetega_lastele.pdf).

<sup>106</sup> Vabariigi Valitsus on küll 23.01.2012 esitanud Riigikogule psühhiaatrilise abi seaduse, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu ([170 SE I](#)), millega soovis nimetatud valdkonda reguleerida, kuid seaduseelnõu menetlemine seiskus Riigikogus mingil põhjusel.

rimata, kas ja mil määral on rehabilitatsiooniteenuse osutajal õigus laste põhiõigusi teenuse osutamisel piirata, kui see osutub rehabilitatsiooniprotsessi tulemuslikkust silmas pidades hädavajalikuks.<sup>107</sup> Lisaks on ebapiisavalt reguleeritud olukord, kui laps ise rehabilitatsiooniasutusse minema ei nõustu.<sup>108</sup>

Nimetatud probleemide tõttu on rehabilitatsiooniteenuse osutajate üle järelevalve tegemine äärmiselt keeruline. Samuti on mitmed konkreetset probleemid rehabilitatsioonikeskuste töös otseselt või kaudselt seotud õiguslike aluste puudumisega.

Kontrollkäigul tuvastatud kitsaskohti on pikemalt kajastatud alljärgnevalt.

## 5.1. Olmetingimused

Kontrollimisel selgus, et hoolimata olmetingimuste mõningasest paranemisest võrreldes 2010. aastaga, ei vasta need siiski täielikult laste vajadustele.

Keskusel puudub aiaga piiratud maa-ala, mida keskkuses viibivad lapsed saaksid kasutada värskes õhus kehakultuuriga tegelemiseks, mängimiseks või muudeks tegevusteks. Keskuse territooriumil puuduvad sportimiseks või mängimiseks vajalikud vahendid (mänguväljak, ronimispuud, pallimänguväljak, kiik vms).

Poiste eluruumide planeering ei võimalda keskuse töötajatel laste tegevusel pidevalt silma peal hoida, mistõttu võib tekkida turvalisusprobleem.<sup>109</sup> Poiste tegevuse paremaks jälgimiseks on keskuse töötajad tubade uksed eest ära tõstnud. See meede ei ole aga kõrvaldanud sobimatust planeeringust tingitud turvariski<sup>110</sup> ega ole kohane teismeliste noormeeste privaatsusvajadust arvestades. Näiteks on palatite uste eemaldamist psühhiaatrialgalas Eestile ette heitnud rahvusvahelised eksperdid, pidades seda patisientide privaatsuse rikkumiseks.<sup>111</sup> Rahvusvahelised eksperdid on rõhutanud, et piisavaks järelevalveks patsientide üle tuleks leida muid lahendusi, mis patsientide privaatsust nii intensiivselt ei riiva.

Tüdrukute osakonnas on probleemiks ruumipuudus. Ruumide planeering ja laste arv tubades ei võimalda tüdrukutel piisavalt omaette olla.<sup>112</sup>

107 Ka käesoleval kontrollkäigul Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusesse tõstatus küsimus laste suhtes rakendatavate piirangute põhiseaduspärasusest. Näiteks laste suhtes turvakontrolli tegemine, laste paigutamine nn järelemõtlemise tuppa, laste suhtlemise piiramine, laste kirjavahetuse ja telefoni teel suhtlemise kontrollimine, kohustuslik uriiniproov kodust keskkusesse naasmisel. Keskuse töötajate hinnangul on nimetatud piirangud rehabilitatsiooni õnnestumiseks hädavajalikud ja sarnaseid piiranguid on asutuses rakendatud juba üle kümne aasta, samas seaduslik alus selliste piirangute rakendamiseks puudub.

108 Olemasolevad rehabilitatsiooniasutused (Tallinna Laste Turvakeskus ning Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskus) on kinnised asutused, kust lastel ei ole lubatud omal tahtel lahkuda. Seega on laste asutuses paigutamisel alaealiste komisjoni otsuse alusel tegemist lastelt vabaduse võtmisega PS § 20 mõttes. PS § 20 lubab vabaduspõhiõigust piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras PS § 20 lõike 2 punktides 1 kuni 6 ammendavalt loetletud alustel. Teisisõnu võib vabaduse võtta ainult seaduses sätestatud aluseid ja korda järgides. Seaduses sätestatud alused peavad lähtuma kindlastest põhiseaduses nimetatud eesmärkidest, kusjuures PS § 20 lõikes 2 toodud vabaduse piiramise aluseid ei tohi tõlgendada laiendavalt põhiõiguse kandja kahjuks. Praegu suunatakse lapsed rehabilitatsiooniteenust saama valdavalt alaealiste komisjonide otsuste alusel. Seadusega ei ole aga alaealiste komisjonidele antud õigust piirata laste vabadust eesmärgiga hakata neile osutama rehabilitatsiooniteenust. Ka lapse enda nõusolek rehabilitatsiooniteenuse saamiseks ei legitiimeeri vabaduse võtmist seadusliku aluseta.

109 Lastega läbiviidud vestlustest selguski, et tubades on poiste vahel ette tulnud füüsilisi arveteklaarimisi.

110 Vestlustest lastega selgus, et füüsilisi arveteklaarimisi tuleb ette, hoolimata tubade uste puudumisest. Turvalisuse parandamiseks võiks uste eemaldamise asemel kaaluda vähemalt kahe täiskasvanu kohalolu rühmas laste ärkvel oleku ajal.

111 Vt Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee (CPT) raportit Eesti Valitsusele 2012. aastast, lk 43 punkt 112. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/est/2014-01-inf-est.pdf>.

112 Omaette olemise võimaluste puudumisele viitab ka asjaolu, et mitu tüdrukut on mitmel korral palunud võimalust omal soovil viibida nn järelemõtlemise toas, mida keskkuses kasutatakse agressiivseks muutunud lapse eraldamiseks teistest. Vestlustest lastega selgus lisaks, et õhkkond asutuses on pingeline ning tülisid, mõnitamist, alandamist või füüsilisi konflikte tuleb ette pea iga päev.

Mitmel magamistoal puudusid kardinad, tubades ei olnud kõigi laste jaoks vajalikke mööbliese-meid (laud, tool, kapp riiete ja muude isiklike asjade tarvis). Kokkuvõtvalt oli ruumide sisustus juhuslik ja napp, toad ei olnud hubased. Kontrollkäigul osalenud eksperdi hinnangul võivad sel-line sisustus ja ruumijaotus luua stressi tekitava keskkonna.

Ehkki õigusaktides ei ole praegu sätestatud konkreetseid nõudeid ravi- ja rehabilitatsioonikes-kuse ruumidele ja maa-alale, ei tähenda see, et keskus ei peaks elukeskkonna kujundamisel ja ruumide sisustamisel laste vajadustega arvestama. Keskuse ruumide ja maa-ala planeering peaksid toetama keskuse sisulist tegevust, mitte olema täiendavaks riskiteguriks laste vaim-sele tervisele.<sup>113</sup>

Analoogia korras võiks eeskju võtta näiteks tervisekaitsenõuetest laste hoolekandeesutus-tele<sup>114</sup> või asenduskoduteenuse osutajale<sup>115</sup>, kus on sätestatud konkreetset nõuded asutuse maa-alale ja ruumide sisustusele. Üldine nõue on, et koolikohustuslikku ikka jõudnud lastele nähakse ette õppimiskohad ja toad mitte enam kui kahe voodiga. Ruumide sisustamisel on oluline, et hoolekandeesutuses peab mööbel olema lapsepärane ja arvestama lapse erivajadusi. Näiteks on tervisekaitsenõuetes laste hoolekandeesutustele ette nähtud, et ööpäevasel hool-damisel peab iga vähemalt kolmeaastase lapse jaoks olema omaette voodi, riidekapp või selle osa, öökapp, raamaturiiul või selle osa, laud ja tool. Samuti nähtub tervisekaitsenõuetest laste hoolekandeesutustele, et üksnes varjupaik võib olla omaette maa-alata. Koolkodul, noortekodul ja tugikodul peab olema omaette maa-ala. Asenduskoduteenuse osutamise puhul on nii maa-alale kui ka ruumidele kehtestatud veelgi konkreetsemad nõuded kui muudele laste hoolekan-deesutustele. Ka Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkesta-mise Euroopa Komitee (CPT) on märkinud, et eeskujulik alaealiste kinnipidamisasutus<sup>116</sup> tagab kinnipeetavatele nõuetekohase olme. Peale piisava suuruse, hea valgustuse ja ventilatsiooni peaksid alaealiste magamis- ja eluruumid olema korralikult sisustatud ja hästi kujundatud ning jätma positiivse visuaalse mulje. Kui turvakaalutlused ei nõua vastupidist, võiks kinnipeetavate valduses olla mõistlikul hulgal isiklikke asju.<sup>117</sup>

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse koordinaatoril koostöös OÜ Corrigo juhatusel tagada lastele keskkuses nende vajadustele vas-tavad elamistingimused. Õiguskantsler soovitas edaspidi keskkusesse vastu võtta üksnes nii mitu last, kui mitmele on keskkuses realselt võimalik tagada nende vajadustele vastavad ela-mistingimused. Samuti soovitas õiguskantsler Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse koordinaatoril koostöös OÜ Corrigo juhatusel võimaluse korral luua keskuse juurde aiaga pii-ratud maa-ala, mida lapsed saaksid kasutada värskes õhus kehakultuuriga tegelemiseks, män-gimiseks või muudeks tegevusteks.

OÜ Corrigo juhatusel esindaja vastas, et keskus on hankinud laste tubadesse uut mööblit ning paigutanud tubades mööblit ümber, et laste elamistingimusi parandada. Samuti esitas keskus Tervise Arengu Instituudile ettepaneku muuta lepingumahu ehk vähendada noorukite kohtade arvu alates 2014/15. õppeaastast. Põhimõtteline nõusolek saadi ning alates 2014/15. õppe-aastast võetakse keskkusesse vastu mitte rohkem kui 16 noorukit ning see tagab lastele elu-ruumid, kus ei ole enam kui kaks voodit.

113 Vt eksperdi arvamust ruumide ja planeeringu võimaliku stressi tekitava mõju kohta.

114 Vt sotsiaalministri 09.01.2001. a määrus nr 4 „Laste hoolekandeesutuse tervisekaitsenõuded“. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13360780>.

115 Vt sotsiaalministri 20.07.2007. a määrus nr 59 „Tervisekaitsenõuded asenduskoduteenusele“. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12855667>.

116 Kinnipidamiskoht on ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava koht-lemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli järgi asutus, kus hoitakse või võidakse hoida isikuid, kellelt on võetud vabadus avalikku võimu teostava asutuse korralduse alusel, sellise asutuse toetusel või sõnaselgel või vaikival nõusolekul. Vabaduse võtmine tähendab kohtu-, hal-dus- või muu ametiasutuse korraldusel isiku mis tahes vormis kinnipidamist, vangistust või paigutamist riik-likku või eraõiguslikku järelevalveasutusse, kust isikul ei ole lubatud omal tahtel lahkuda. Seega on Jõhvi Noo-rukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskus kinnipidamiskoht ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inim-väärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolli mõttes.

117 Vt CPT standardid, lk 64 p 29. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.pdf>.

## 5.2. Vaba aja veetmise võimalused ja personali vähesus

Kontrollimisel selgus, et Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskuses viibivatel lastel ei ole piisavalt võimalusi eakohaseks ja arendavaks huvitegevuseks ning vaba aja mõtestatud sisustamiseks. Samuti jääb vajaka füüsilise tervise hoidmiseks vajalikust kehakultuurilisest sekumiseks.<sup>118</sup> Sama probleemi tuvastas õiguskantsler keskuse töös ka 2010. aastal. Ehkki keskus on vahepealse ajaga lastele mõningaid lisavõimalusi huvitegevuseks loonud (käsitööruum ja katusealune ruum füüsiliseks tegevuseks), ei ole laste vajadustega siiski piisavalt arvestatud.<sup>119</sup>

Üheks takistuseks laste vaba aja mõtestatud sisustamisel ja laste soovidega arvestamisel on lastega vahetus kontaktis oleva personali vähesus. Tööajagraafikutest nähtub, et nädalavahe- tustel, samuti öhtusel ja öisel ajal (16.00 kuni 8.00) on kummaski rühmas tööl üldjuhul ainult üks kasvataja. Nimetatud probleemile juhtis õiguskantsler tähelepanu ka 2010. aasta kontroll- käigu järel. Lastega vahetult kokku puutuvate töötajate vähesus võib olla ka üks põhjus, miks keskus on probleeme lastevahelise vägivallega.

Kuigi praegu ei ole reguleeritud, kui mitu töötajat peaks konkreetse laste arvu korral rehabilitat- sioonikeskuses korraga tööl olema, peab personali hulk keskusel igal ajal olema selline, et laste rahvusvahelistest ja riigisisestest õigusaktidest tulenevad õigused oleksid tagatud. Praegusel juhul tekib kahtlus, et lastega vahetus kontaktis oleva personali vähesuse<sup>120</sup> tõttu kannatab nii turvalisus asutuses kui ka laste võimalused eakohaseks ja arendavaks huvitegevuseks ning vaba aja mõtestatud sisustamiseks.

Kontrollkäigul osalenud eksperdi hinnangul võiks mõlemas rühmas lastega töötada samal ajal vähemalt 2 täiskasvanut. See võimaldaks sisulisemat ja turvalisemat kontakti lastega.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Jõhvi noorte ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse koor- dinaatoril koostöös OÜ Corrigo juhatusega luua keskusel viibivatele lastele täiendavaid võima- lusi vaba aja veetmiseks ja arendavaks huvitegevuseks, sealhulgas pakkuda kõigile keskusel lastele regulaarselt vajalikku kehakultuurilist sekumist, et hoida nende füüsilist tervist.

Samuti soovitas õiguskantsler keskuse koordinaatoril koostöös OÜ Corrigo juhatusega tagada, et keskusel oleks igal ajal sõltumata kellaajast või nädalapäevast piisaval hulgal töötajaid, et kõikide keskusel viibivate laste õigused oleksid tagatud.

OÜ Corrigo juhatuse esindaja vastas, et keskus on esitanud Tervise Arengu Instituudile ette- paneku muuta lepingut, et suurendada töötajate arvu. Juurde taotleti kolme kasvataja ame- tikohta. Juhatuse esindaja kinnitusele planeerib keskus oma töökorralduse nii, et pidevalt on tagatud kolme täiskasvanud töötaja viibimine noorukite juures. Lisaks lubas keskusel esindaja parandada laste võimalusi eakohaseks ja arendavaks huvitegevuseks ning vaba aja mõtesta- tud sisustamiseks.

## 5.3. Õigus sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusle

Vestlustest laste ja töötajatega selgus, et laste suhtlusringkond on keskusel oleku ajal olu- liselt kitsam, piirdudes enamikul juhtudest mõne perekonnaliikmaga. Inimeste ring, kellega

118 Vt ka eksperdi arvamust. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/opcat-kontrollkaik-johvi-noorukite-ravi-ja-rehabilitatsioonikeskus-0->

119 Eksperdi hinnangul on „võimalused hoolitseda oma kehalise tervise eest läbi liikumisharjumuste parandamise puudulikud“ (sealsamas).

120 Kontrollkäigul osalenud eksperdi hinnangul on lisaks personali vähesusele probleemiks ka kasvatajate spet- siifilise erialase õppe ja täienduskoolituse puudumine (sealsamas). Vastava erihariduse (pedagoogilise või sot- siaaltöö alal) puudumine ja täienduskursustel mitteosalemine võivad samuti olla üheks põhjuseks, miks tööta- jad on laste vaba aja mõtteka sisustamisega kohati jänni jäänud.

lapsel on keskus viibimise ajal lubatud suhelda, on kooskõlastatud lapse seadusliku esindajaga. Lisaks toimuvad kõik lapse telefonikõned lähedastega keskuse töötaja juuresolekul. Paljud lapsed, kellega õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigul vestlesid, tunnistasid, et töötaja juuresolekul telefonikõne ajal häirib neid ja nad ei saa oma lähedasega usalduslikult vestelda.

Keskuse soov vältida lapse kontakte tema heaolu ohustada võivate isikutega ning vajadus kontrollida, et vestlus last ei kahjustaks, on mõistetav. Samas on nende eesmärkide saavutamiseks võimalik kasutada ka teisi, lapse õigusi vähem riivavaid meetmeid. Näiteks on võimalik kõne alguses kontrollida, kellega laps suhtleb, ning kõne ajal jälgida last eemalt või heli-kindla klaasi tagant, et hinnata lapse emotsionaalset olukorda ning vajaduse korral sekkuda. Kirjade puhul on võimalik kontrollida, ega kiri ei ole adresseeritud inimesele, kellega suhtlemine ei ole lubatud. Interneti teel suhtlemise puhul võib suhtluspartneri kontrollimine ilma sõnumi sisu kontrollimata olla keerulisem, kuid kindlasti mitte võimatu. Näiteks on võimalik luua eraldi suhtluskeskkond, kus saavad suhelda üksnes kindlad isikud vms.

Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusel puudub seaduslik alus piirata laste sõnumis-aladust ja eraelu puutumatus. Juba 2010. aastal tegi õiguskantsler keskuse juhatajale ettepaneku lõpetada laste õiguse sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusle piiramine seadusliku aluseta. Põhjendatud juhtudel soovitas õiguskantsler laste kirjavahetuse piiramiseks sõlmida eraldi kokkulepe laste ja nende eestkostjatega.

Perekonnaseaduse § 126 lõike 2 järgi hõlmab isikuhooldusõigus ka õigust määrata need kolmandad isikud, kellega laps võib suhelda. Vanema otsus on siduv kolmanda isiku suhtes, kellel vanem on keelanud lapsega suhelda. Seega juhul, kui vanem (või muu lapse seaduslik esindaja, kellele kuulub lapse isikuhooldusõigus) leiab, et lapse huvides on vaja piirata tema suhtlemist teatud kolmandate isikutega, siis võib vastava kokkuleppe sõlmimine keskusega olla põhjendatud. Samas tuleks seda igal konkreetsel juhul eraldi kaaluda ning kolmandate isikutega suhtlemise piirang ei tohiks olla üldreegel.

Samas ei ole sõnumite sisuga tutvumine (nt telefonikõne juures viibimine, lapsele saadetud ja lapse saadetavate kirjade läbilugemine) lapse nõusolekuta põhjendatud, eriti arvestades, et soovimatute isikutega suhtlemist on kokkuleppel lapse seadusliku esindajaga võimalik piirata. Samuti raskendab keskuse töötajate täielik kontroll laste edastatavate sõnumite sisu üle oluliselt laste võimalust soovi korral keskuse tegevuse kohta kaebust esitada.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse koordinaatorile ettepaneku lõpetada olukord, kus rikutakse laste õigust sõnumi saladusele ja eraelu puutumatusle, ning kasutada muid meetmeid kontrollimaks, et laps ei suhtleks kolmandate isikutega, kellega suhtlemine on lapse seadusliku esindajaga kokkuleppel piiratud, ning et vestlus ei avaldaks lapsele kahjulikku mõju.

OÜ Corrigo juhatuse esindaja vastas, et keskus on muutnud töötajate käitumisjuhiseid ning leidnud mooduse privaatsete vestluste tagamiseks.

#### 5.4. Värskes õhus viibimise piiramine mõjutusmeetmena

Kontrollimisel selgus, et rohkem kui ühel korral on keskusest omavoliliselt lahkunud ja tagasi toodud lapse suhtes mõjutusmeetmena rakendatud keeldu minna teatud aja jooksul õue jalutama.<sup>121</sup>

On arusaadav, et teenust saavate laste käitumise juhtimiseks on vaja teatud olukordades kasutada mõjutusmeetmeid. Samuti on arusaadav, et kui laps on korra keskusest omavoliliselt

121 Mõne lapse väitel on koos teistega õues jalutamise keeld kehtinud kuni kuu aega.



lahkunud, siis on tema õue jalutama viimisel omavolilise lahkumise risk suurem, kui teda õue mitte lubades. Olukorras, kus lastega käib hommikuti jalutamas ainult üks kasvataja, on omavolilise lahkumise risk suur.

Samas peab õiguskantsler vajalikuks märkida, et värskes õhus viibimise võimalus on teenust saavate laste seisukohast väga tähtis ja peab üldjuhul olema tagatud igapäevaselt. Värskes õhus viibimist ei tohiks piirata, kasutades seda distsiplinaarkaristusena. Seda seisukohta on oma soovitusel kinnitanud ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee.<sup>122</sup> Seega olukorras, kus asutusel puudub aiaga piiratud maa-ala ning peamine võimalus värskes õhus viibida on asutuse lähedal asuval tervikjuhul jalutamine, peab keskus tagama piisava arvu töötajate olemasolu, et võimaldada kõigil lastel õues jalutada, ka nendel, kelle puhul on omavolilise lahkumise oht suurem.

Eelnevast tulenevalt tegi õiguskantsler Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskuse koordinaatorile ettepaneku mitte piirata laste värskes õhus viibimise võimalusi distsiplinaarkaristusena ning luua igale keskuses viibivale lapsele, kes seda soovib, võimalus iga päev viibida värskes õhus.

## 6. Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler nelja tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajat:

- SA Tartu Ülikooli Kliinikum ([asi nr 7-9/140630](#))
- AS Wismari Haigla ([asi nr 7-9/141043](#))
- SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla ([asi nr 7-9/141289](#))
- SA Narva Haigla ([asi nr 7-9/150158](#))

Tahtest olenematu vältimatu psühhiaatrilise abi osutajate juurde tehtud kontrollkäigud viidi läbi etteteatamata.

Kontrollkäigule Põhja-Eesti Regionaalhaiglas kaasas õiguskantsler eksperdina psühhiaatri, kes viiteid patsientide väärkohtlemisele ei tuvastanud ja leidis, et psühhiaatriline abi oli üldjoontes nõuetekohane. Ekspert jõudis siiski asjaolusid kogumis hinnates seisukohale, et psühhiaatrilist abi osutatakse aegunud ja tänapäevase psühhiaatrilise intensiivravi osutamiseks kõlbmatu ehitises.

Kõigis neljas kontrollitud asutuses oli probleeme ohjeldamiseks kasutatavate ruumide nõuetekohasusega ning patsientide inimväarikuse tagamisega. Lisaks nägi õiguskantsler tahtest olenematu abi osutajaid kontrollides olulisemate kitsaskohtadena taas kord privaatsuse puudumist<sup>123</sup> ja ohjeldusmeetmete rakendamise puudulikkust dokumenteerimist<sup>124</sup>.

Järgnevalt on täpsemalt käsitletud olulisemaid viidatud puudusi ja õiguskantsleri soovitusi nende kõrvaldamiseks. Enamiku esile toodud probleemide kõrvaldamiseks on kontrollitud asutused astunud samme.

<sup>122</sup> Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus CM/Rec(2008)11 (inglise keeles *Recommendation CM/Rec(2008)11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures*) punkti 81 järgi peavad alaealised, kelle vabadust on piiratud, saama regulaarselt vähemalt ühe tunni värskes õhus viibida. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1367113&Site=CM%20-%20RelatedDocuments>. Nimetatud reeglite kommentaarides on Euroopa Nõukogu ministrite komitee selgitanud, et värskes õhus viibimise keelamist ei tohi kasutada alaealise distsiplinaarkaristusena (lk 34). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1367113&Site=CM%20-%20RelatedDocuments>.

<sup>123</sup> SA Tartu Ülikooli Kliinikum, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Narva Haigla. Vt ka õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse ülevaade, lk 73. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/oiguskantsleri\\_tegevuse\\_ulevaade\\_2013.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/oiguskantsleri_tegevuse_ulevaade_2013.pdf).

<sup>124</sup> SA Tartu Ülikooli Kliinikum, Wismari Haigla AS, SA Narva Haigla.

## 6.1. Jälgimis- ja eraldusruumi nõuetekohasus

Ülevaateaastal esines jätkuvalt probleeme selliste ruumide nõuetekohasusega, mida tahtest olenematu psühhiaatrilise abi osutajad kasutavad ohjeldamiseks. Kolmes asutuses tekkis kahtlus, et ohjeldatud patsient võis jääda teiste patsientide nägemisulatusse.<sup>125</sup> Kahes asutuses puudus eraldusruum.<sup>126</sup> Ühes neist eraldati patsient jälgimisruumi, kus paiknesid voodid ja seintele kinnitatud radiaatorid, mistõttu ei pruukinud eraldamine olla turvaline.

Ühes haiglas<sup>127</sup> viibisid jälgimisruumis nii ohjeldatud patsiendid kui ka jälgimisel olevad patsiendid, kes ei olnud ohjeldatud; teises<sup>128</sup> ei olnud õiguskantsleri hinnangul jälgimisruumi viimise teekond piisavalt turvaline, kuna liiguti läbi mitme ruumi (sh kitsas koridor), kus paiknes muu hulgas lahtisi esemeid, mida oli võimalik kasutada enda ja teiste vigastamiseks. Ühes asutuses<sup>129</sup> oli osakond üle rahvastatud, mistõttu kasutati nii eraldus- kui ka jälgimisruumi tava-palatina. Seetõttu ei olnud tagatud ohjeldatu turvalisus, kuna ruumis olnud mööbel ei olnud kinnitatud ning ruumis toimuvat ei olnud võimalik täielikult jälgida. Lisaks oli oht, et eraldatud või ohjeldatud patsient satub teiste patsientide vaatevälja. Kasutusel olnud jälgimisruum oli akendeta pime väike ruum, mis ei pakkunud rahustavat keskkonda ja mõjus ebainimlikult.

Õiguskantsler on jätkuvalt seisukohal, et ohjeldamisel peab olema tagatud patsiendi ja töötajate turvalisus, seda ka teekonnal eraldus- või jälgimisruumi. Ohjeldamiseks mõeldud ruumis peab olema tagatud ohutu ja rahustav keskkond, milles isikul ei ole võimalik end vigastada. Seetõttu leiab õiguskantsler endiselt, et ohjeldamiseks mõeldud ruumi kasutamine tavapala-tina ohustab patsientide turvalisust.<sup>130</sup> Samuti tuleb ohjeldamisel arvestada, et see ei või toimu-da teiste patsientide nähes.

Eeltoodu pinnalt tegi õiguskantsler asutustele soovitusel tagada nõuetekohase ja turvalise jäl-gimis- ja eraldusruumi olemasolu, kasutada neid ruume üksnes eesmärgipäraselt ning tagada ohjeldamise turvalisus. Samuti soovitas õiguskantsler tagada ohjeldamine väljaspool teiste patsientide nägemisulatust ning jälgimis- või eraldusruumi viimise teekonna ohutus nii pati-siendile kui ka töötajale.

## 6.2. Oht inimväärikusele

Ühe suurema probleemina tõstati ülevaateaastal tahtest olenematu psühhiaatrilise abi osu-tajate juures, keda kontrolliti, patsientide inimväärikuse tagamine. Nii selgus kahel kontrollkäi-gul<sup>131</sup>, et patsientidele ei anta piisavalt selgitusi ravi kohta, ühes asutuses<sup>132</sup> puudus palatites muu sisustus peale voodi, ühes asutuses<sup>133</sup> ei olnud tagatud isiklike riiete kandmise õigus ning kahes asutuses<sup>134</sup> esines probleeme vaba aja tegevuste ning värskes õhus viibimise võimaluse tagamisega.

Põhiseaduse §-st 10 tuleneb inimväärikuse põhimõte, mis on põhiseaduse üks peamisi print-siipe.<sup>135</sup> See, millal on inimese väärrikust alandatud moel, mil vastavat tegevust võiks pidada

125 Wismari Haigla AS, SA Narva Haigla, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

126 SA Tartu Ülikooli Kliinikum, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

127 Wismari Haigla AS.

128 SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

129 SA Narva Haigla.

130 Vt ka õiguskantsleri 2013. aasta ülevaade, lk 73.

131 Wismari Haigla AS, SA Narva Haigla.

132 SA Tartu Ülikooli Kliinikum.

133 SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

134 SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Narva Haigla.

135 Inimväärikuse põhimõttest tuleneb nõue kohelda inimesi subjektina olenemata sellest, millises olukorras nad parajasti on. See tähendab, et inimestesse tuleb suhtuda austusega ja näha neid autonoomsete oma tahte kandjatena. Inimest ei või võtta asjana ja tema kui asjaga ümber käia. Samamoodi ei või teda sundida tingi-mustesse, mis tema kui inimese väärrikust alandaks.

teise inimese väärkohtlemiseks, ehk millal on rikutud PS §-s 18 sätestatud väarikust alandava kohtlemise keeldu, sõltub paljuski konkreetsetest asjaoludest.<sup>136</sup>

Õiguskantsleri hinnangul on selgituste andmine ravi ja patsientide õiguste ning kohustuste kohta oluline, et kohelda patsienti kui subjekti, mitte kui objekti. Ka on isiklike asjade hoiustamise võimalus ja palati sisustamise abil rahustava keskkonna loomine oluline, et tagada patsiendi inimväarikus.<sup>137</sup> Inimväarikuse tagamise põhimõttega ei saa kooskõlas olevaks pidada sedagi, kui patsientidel ei võimaldata kanda isiklikke riideid<sup>138</sup> või kui nende vaba aja sisustamisele ei pöörata piisavalt tähelepanu. Tegevusetus ja igavus võivad muuta patsiendid oma elu käekäigu suhtes passiivseks, panna neid tundma end haiglaravi objektina, kelle elu pole mõtestatud, ning tekitada neist rahunemist, mistõttu mõjub see ebasoodsalt ka patsientide paranemisele. Samuti leidis õiguskantsler, et olukord, kus patsiendid, kelle tervislik seisund seda võimaldab, ei saa regulaarselt viibida värskes õhus, võib kahandada nende heaolu, ja pidev siseruumides viibimine põhjustada vabaduskaotuse tunnet.<sup>139</sup>

Sellest tulenevalt soovitas õiguskantsler anda patsientidele senisest enam teavet nende õiguste ja kohustuste ning ravi kohta, lubada patsientidel kanda isiklikke riideid, tagada patsientidele igapäevane värskes õhus viibimine ning võimalused vaba aja sisustamiseks ja terapeutilisteks tegevusteks.

### 6.3. Ohjeldusmeetme rakendamise dokumenteerimine

Ülevaateastal pööras õiguskantsler senisest enam tähelepanu ohjeldusmeetme rakendamise dokumenteerimisele. Probleeme piisavalt põhjaliku ja täpse dokumenteerimisega esines kolmes asutuses.<sup>140</sup> Kõigis neis olid selgitused ohjeldusmeetme rakendamisele eelnenud olukorra ehk ohjeldamisvajaduse põhjendatuse ning ohjeldusmeetme rakendamise jätkamise vajaduse kohta napisõnalised või mõnel juhul puudusid üldse.

Ühes asutuses<sup>141</sup> täideti ohjeldamisvormi puudulikult, ohjeldamise lõpetamise põhjendus oli fikseerimata ning näiteks puudus ka ohjeldamise lõpetamise otsustanud arsti nimi ja allkiri. Enamikul juhtudel ei olnud dokumenteeritud ohjeldusmeetme rakendamise järgne tegevus. Teises asutuses<sup>142</sup> ei andnud dokumendid piisavat ülevaadet toimunud ohjeldamise kohta, kuna fikseeritud ei olnud patsiendi jälgimine arsti poolt, õe sissekanded olid puudulikud, osal juhtudel puudus ohjeldamise lõpuaeg ning vähemalt ühel juhul puudus ohjeldamise otsustanud arsti nimi ja ohjeldamisel osalenud isikute nimed. Mitmel juhul ei olnud märgitud, kas isikul tekkis ohjeldamise käigus vigastusi ega olnud dokumenteeritud ohjeldusmeetme rakendamise järgset tegevust. Kolmandas asutuses<sup>143</sup> puudusid mõnedel ohjeldamisvormidel sissekanded ohjeldamise jälgimise kohta.

136 Arvestada tuleb kohtlemise kestust, selle mõju isikule (nii kehalist kui ka vaimset), isiku sugu, vanust ning ohvri tervislikku seisundit, erinevate tingimuste koosmõju ning konkreetse isiku olukorda.

137 Vähesele sisustusele ja isiklike asjade hoiustamiseks mõeldud kappide puudumist psühhiaatrilise abi osutaja juures on probleemina välja toonud ka CPT. Vt CPT raport nr CPT/Inf (2014) 1, p 112. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/est/2014-01-inf-eng.htm>. CPT on ka varem rõhutanud, et psühhiaatriga haiglas tuleks tagada olmetingimused, mis avaldavad soodsat mõju patsientide ravile ja enesetundele. Psühhiaatrias nimetatakse seda teraapiiliseks keskkonnaks. Seetõttu tuleks erilist tähelepanu pöörata patsientide elu- ja puhkeruumide sisustusele. CPT hinnangul on äärmiselt soovitatav tagada öö- ja riidekappide olemasolu ning patsientide võimalus teatud isiklike asjade hoidmiseks (nt raamatud või fotod). Samuti rõhutab CPT isiklike asjade hoidmiseks mõeldud lukustatava pinna olemasolu tähtsust patsientidele. Selle puudumine võib kahandada patsientide turvalisuse ja osalise iseseisvuse tunnet. Vt „CPT standardid. Üldaruannete põhilised osatekstid“, lk 49. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.pdf>.

138 CPT on rõhutanud, et haiglariiete kandmine ei toeta patsientide isiksust ja eneseväarikust ning individuaalne riietus peaks olema osa terapeutilisest protsessist. Seetõttu on CPT teinud Eestile soovitusi astuda samme tagamaks, et patsientidel oleks õigus kanda enda riideid. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.cpt.coe.int/documents/est/2014-01-inf-est.pdf>, p 113.

139 Värskes õhus viibimise olulisust on rõhutanud ja vastava soovitusi Eestile teinud ka CPT. Sealsamas, p 114.

140 SA Tartu Ülikooli Kliinikum, Wismari Haigla AS, SA Narva Haigla.

141 SA Tartu Ülikooli Kliinikum.

142 Wismari Haigla AS.

143 SA Narva Haigla.

Õiguskantsleri hinnangul tuleb ohjeldamisvormi täita nii, et selle kaudu saaks piisavalt põhjalikku teavet ohjeldamise põhjendatuse, tekkinud vigastuste, patsiendi jälgimise ning selgituste andmise kohta. Dokumenteerimine peab olema piisavalt põhjalik, et ohjeldamise järel oleks võimalik üheselt tuvastada ohjeldamisvajaduse tekkimise aluseks olnud asjaolusid ja põhjendusi. Dokumenteerimiskohustuse järgimine on oluline eeldus isiku põhiõiguste tagamiseks. Kui vabaduspõhiõiguse piiramine ohjeldamise näol ei ole piisava täpsusega dokumenteeritud, ei ole õiguskantsleril ega muul pädeval järelevalveasutusel võimalik adekvaatselt hinnata ohjeldatud patsientide põhiõiguste ja -vabaduste kaitse põhimõtte tagamist ning ohjeldamise õiguspärasust.

Seetõttu soovitas õiguskantsler dokumenteerida ohjeldusmeetmete rakendamine viisil, mis vastab kehtestatud nõuetele ja mis muu hulgas võimaldab kontrollida ohjeldusmeetme rakendamise põhjendusi (sh ohjeldamisele eelnenud olukorda ning alternatiivsete meetmete mitesobivust), ohjeldatu jälgimise sagedust, ohjeldamise jätkamise sisulist vajadust (sh alternatiivsete meetmete jätkuvat mitesobivust) ning patsiendile ohjeldamise vajaduse ja põhjenduste selgitamist.

#### 6.4. Privaatsuse tagamine

Korduva probleemina kerkis ülevaateastal esile patsientide privaatsus. Ühes asutuses<sup>144</sup> oli nii meeste kui ka naiste osakonnas vaid üks pesemisruum; meeste pesemisruumis toimus pesemine teiste pesemisruumis viibivate patsientide vaateväljas; pesemine toimus alati personali juuresolekul; tualett- ja pesemisruumidel puudus uste lukustamise võimalus, meeste tualettruumi uksele oli ava, mis võimaldas jälgida ruumis toimuvat; naiste pesemisruumi pääses üksnes läbi ühe kasutusel oleva palati; osakonnas puudus võimalus üksi olla, sh puudusid võimalused olla vaikuses, sulgeda palati uks või kasutada palatis sirmi. Teises asutuses<sup>145</sup> polnud eraldi selgelt märgistatud tualettruume naistele ja meestele; ühel tualettruumil puudus uks; osakonnas ei olnud ruumi, kus patsient saaks segamatult rääkida teda külastavate isikutega; puudusid võimalused üksi olla.

Õiguskantsler mõistab, et akuutses psüühilises seisundis isiku suhtes tuleb tema ohutuse tagamiseks rakendada tervishoiuteenuse osutajal kõrgendatud tähelepanu. See eeldab, et isikute järele on olemas piisav valve. Samas tuleb piisava järelevalve tagamise meetmete valikul psühhiaatrilise abi osutajal hinnata, kas rakendatav meede on selline, mis võimalikult vähe riivab isiku eraelu puutumatus, kuid aitab tagada patsientide ja töötajate õiguste kaitse. Lisaks tuleb hinnata, kui intensiivselt rakendatav meede isiku privaatsust riivab. Kõiki ilmnunud asjaolusid kogumis vaadates ei olnud õiguskantsleri hinnangul patsientide privaatsuse nii intensiivne riivamine proportsioonis saavutatava eesmärgiga ning võis seada ohtu nende inimvääriskuse. Seetõttu soovitas õiguskantsler astuda samme patsientide privaatsuse tagamiseks.

Ka oli ühe asutuse<sup>146</sup> osakonna ruumides, muu hulgas kõikides palatites, patsientide jälgimiseks kasutusel ulatuslik videovalve. Sarnaselt 2013. aastaga leidis õiguskantsler, et olukord, kus isiku nõusolekuta piiratakse niivõrd mahukalt inimvääriskust ja õigust eraelu puutumatus, ei saa see olla eesmärgipärane, kui igal konkreetsel juhul ei kaaluta selle vajalikkust ja põhjendatust. Sellest tulenevalt soovitas õiguskantsler tagada, et olukorras, kus isik ei ole andnud nõusolekut kasutada palatis videovalvet, kaalutaks igal konkreetsel juhul videovalve kohaldamise vajalikkust ja ulatust.<sup>147</sup> Asutus ei nõustunud õiguskantsleri videovalvet puudutavate soovitusetega.

144 SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

145 SA Narva Haigla.

146 SA Tartu Ülikooli Kliinikum.

147 Selline otsus peaks läbipaistvuse ja kontrollitavuse huvides olema tehtud iga kord iga isiku puhul kirjalikult taasesitatavas vormis. Videovalve rakendamise otsus peaks olema kehtiv vaid konkreetse ajavahemiku jooksul, mille lõppedes tuleb otsus üle vaadata.

## 7. Ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad

Õiguskantsler kontrollis 2014. aastal kuut ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajat:

- AS Hoolekandeteenused Valkla kodu ([asi nr 7-9/140773](#))
- AS Räpina Haigla ([asi nr 7-9/140420](#))
- MTÜ Paunküla Hooldekeskus ([asi nr 7-9/140418](#))
- AS Hoolekandeteenused Imastu kool-kodu ([asi nr 7-9/140852](#))
- AS Hoolekandeteenused Erastvere kodu ([asi nr 7-9/141288](#))
- SA Narva-Jõesuu Hooldekodu ([asi nr 7-9/150129](#))

Kõik kontrollkäigud ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate juurde tehti etteteatamata. AS-is Räpina Haigla õiguskantsler rikkumisi ei tuvastanud.

Kontrollkäigul, mis tehti AS Hoolekandeteenused Erastvere kodusse, osales eksperdina perearst, kes hindas asutuses osutatava ööpäevaringse erihooldusteenuse ja selle raames osutatava iseseisva õendusabiteenuse vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele. Muu hulgas tuli eksperdil hinnata ja anda oma põhjendatud arvamus väärkohtlemise, klientide seisundi ning õendusabi kvaliteedi, dokumenteerimise ja kättesaadavuse kohta. Ekspert ei tuvastanud viiteid väärkohtlemisele, kuid tõi välja, et erivajadustega klientidele teenuse osutamisel oleks vaja tagada meditsiinilise ettevalmistusega töötaja pidev kohalolu, kuivõrd erialase ettevalmistuseta tegevusjuhendajal ei ole pädevust anda ravimeid ning hinnata meditsiinilist sekkumist.

Mõnda asutust<sup>148</sup> külastasid õiguskantsleri nõunikud lühikese aja jooksul korduvalt, sh öhtusel ajal ja etteteatamata, et kontrollida õiguskantsleri soovitude täitmist.

2014. aastal pööras õiguskantsler kontrollkäikudel ööpäevaringset erihooldusteenust osutavates asutustes senisest enam tähelepanu ravimite käitlemisele ja manustamisele ning tuvastas selles vallas probleeme kolmes asutuses. Erihooldekodudes oli ülevaateaastal probleemiks ka oht, et rikutakse erihooldusteenust saavate isikute inimväarikust ning piiratakse ebaseaduslikult nende vabaduspõhiõigust. Jätakuvalt valmistas ülevaateaastal muret tegevusjuhendajate ebapiisav arv.

Nimetatud puudusi ning õiguskantsleri soovitusi nende kõrvaldamiseks on järgnevalt põhjalikumalt käsitletud. Mitmed õiguskantsleri esile toodud puudused on ülevaate koostamise ajaks kõrvaldatud.

### 7.1. Ravimite käitlemine ja manustamine

Ravimite käitlemise probleeme esines kahes erihooldekodus. Ühes asutuses<sup>149</sup> ei peetud ravimite üle arvestust. Seetõttu polnud võimalik tuvastada, kui suures koguses ja kellele kirjutatud ravimid peaksid hooldekodus olema ning kellele neid tegelikult manustati.<sup>150</sup> Teises asutuses<sup>151</sup> oli põhimõtteliselt kõigil töötajatel ligipääs õe kabinetile, kus asusid kõik ravimid, sh retseptiravimid. Samuti selgus, et ravimeid ei säilitatud nõuetele vastavates tingimustes<sup>152</sup>, ravimid paiknesid osakondades lukustamata kappides ning asutuses hoiustati ravimeid, mida klientidele enam ei antud. Ka tekkis kahtlus, et osakondades hoiustatakse lahkunud patsientidele välja kirjutatud retseptiravimeid, mida vajaduse korral manustatakse teistele klientidele.

148 AS Hoolekandeteenused Valkla kodu ja Erastvere kodu.

149 SA Narva-Jõesuu Hooldekodu.

150 Lisaks sellele, et igapäevaselt ei fikseeritud, milliseid ravimeid isikutele manustamiseks osakondadele üle anti, puudus ka selge ja jälgitav dokumentatsioon selle kohta, milliseid ravimeid ja millise raviskeemi alusel on arst klientidele välja kirjutanud.

151 AS Hoolekandeteenused Erastvere kodu.

152 Näiteks paiknes kontrollkäigu ajal õe kabinetis ravim, mida peaks säilitama külmikus ning vaatamata Ravimi- ameti esindaja märkusele ei olnud ravimit ka öhtuse kontrollkäigu ajaks külmikusse pandud.

Kuna ravimite käitlemise põhimõtted ei olnud kooskõlas nõuetega, leidis õiguskantsler, et selline ravimite käitlemise praktika võib seada ohtu klientide tervise ja elu.<sup>153</sup> Ka võib praktika, kus puudub reaalne kontroll retseptiravimite olemasolu, koguse ja arvestuse üle, tuua kaasa ravimite kuritarvitamise. Seetõttu soovitas õiguskantsler tagada, et ravimite käitlemine toimuks kehtestatud nõudeid silmas pidades ning et kõrvalistel isikutel puuduks juurdepääs ravimitele.

Ravimite manustamisse puutuvalt tekkis mitmes asutuses<sup>154</sup> kahtlus, et ravimeid manustatakse klientidele nende tahte vastaselt. Samuti tekkis kahes erihooldekodus<sup>155</sup> kahtlus, et rahustavate ravimite manustamine oli jäetud tegevusjuhendajate otsustada.

Õiguskantsleri hinnangul peab ööpäevaringse erihooldusteenuse osutaja tagama kliendi raviskeemi järgimise meetodite toel, mille kasutamisel inimene ise vabatahtlikult võtab talle määratud ravimeid. See tähendab, et kui erihooldekodu elanik ei ole nõus rohtu võtma, ei saa teda selleks sundida. Raviskeemivälist ja tahtevastast ravimite manustamist võib pidada ravimitega ohjeldamiseks, mis ei ole ööpäevaringse erihooldusteenuse osutamisel lubatud. Siiski on õiguskantsleri hinnangul mõeldav, et isik ei pea teatud ravimeid võtma pidevalt, vaid näiteks haiguse ägenemisel. Seejuures peab aga olema võimalik kontrollida ravimi manustamise põhjendatust ning tagama, et vajadust isikule ravimit manustada hindaks tervishoiutöötaja, mitte tegevusjuhendaja, kellel puudub selleks vastav pädevus.

Seetõttu tegi õiguskantsler ettepaneku lõpetada ravimite manustamine klientidele nende tahte vastaselt ja tagada, et vajaduse järgi manustatud ravimite üle peetaks arvestust nii, et oleks selge, millise kliendi raviskeemist tulenevalt ravimit manustati ning mis põhjusel. Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku tagada, et ravimi manustamise otsustaks selleks vajaliku koolituse saanud tervishoiutöötaja ning see oleks dokumenteeritud selliselt, et säiliks tõhus ja reaalne võimalus tagantjärele kontrollida arsti pädevuseta tervishoiutöötaja tegevust.

## 7.2. Oht inimväärikusele

Ülevaateaastral tehtud kontrollkäikudel erihooldekodudesse selgus, et iga kord ei pruugi neis asutustes olla tagatud klientide inimväärikas kohtlemine. Näiteks oli ühe erihooldekodu<sup>156</sup> ühes osakonnas pesuruum külm ja niiske ning teises osakonnas sanitaarruum koristamata. Ka oli klientide pesemiseks kasutusel vann, mille serv oli katkine ja terav. Samuti selgus jutuajamisest töötajatega, et pakutava toidu kogus ei ole alati klientidele piisav. Teises erihooldekodus<sup>157</sup> kurtsid aga mitmed kliendid igavuse üle, mistõttu tekkis õiguskantsleril küsimus, kas asutuses pööratakse klientide vaba aja sisustamisele piisavalt tähelepanu.

Sestap tegi õiguskantsler ettepaneku tagada sanitaarruumide inventari korrasolek ja ruumide puhtus ning hinnata pakutava toidu piisavust. Lisaks soovitas õiguskantsler tagada klientidele sellised võimalused vaba aja veetmiseks ning terapeutilisteks tegevusteks, mille puhul on arvestatud klientide eripära. Sealjuures leidis õiguskantsler, et teenuse eesmärkide saavutamisele (mh isiku arendamine) kaasaaitamiseks tuleks läbi mõelda, milliseid vabaajategevusi klientidele pakkuda ning kuidas leida võimalusi kaasata kliendid ühistevõrgustesse (sh tuleks arvestada klientide vanuselist, soolist jm eripära).

153 Nii võib retseptiravimi manustamine isikule, kellele see ei ole välja kirjutatud, ohustada tema õigust tervise kaitsesele, kuna võib juhtuda, et ravim ei ole konkreetsele isikule tema tervises seisundist lähtuvalt sobilik või ei sobi kokku teiste talle välja kirjutatud ravimitega.

154 MTÜ Paunküla Hooldekeskus, AS Hoolekandeteenused Erastvere kodu, AS Hoolekandeteenused Valkla kodu.

155 AS Hoolekandeteenused Valkla kodu ja AS Hoolekandeteenused Erastvere kodu.

156 AS Hoolekandeteenused Valkla kodu.

157 AS Hoolekandeteenused Erastvere kodu.

### 7.3. Isikute vabaduse piiramine

Sarnaselt 2012. ja 2013. aasta kontrollkäikudega ilmnes, et mõnes erihooldekodus võidakse ebaseaduslikult piirata kliendi vabaduspõhiõigust. Ühes asutuses<sup>158</sup> selgus ringkäigul, et õhtusel ajal oli vähemalt kaks kohtumääruse alusel teenust kasutavat klienti enda tubadesse lukustatud. Teises<sup>159</sup> oli kontrollkäigu ajal üks klient oma tuppa lukustatud ning mitme toa ukseks olid lukustusvahendid, mis võimaldasid ukse lukustamist väljastpoolt ilma võimaluseta seda seestpoolt avada.<sup>160</sup> Kolmandas<sup>161</sup> oli psüühikahäiretega isikute osakonnas ruum, mille sai väljastpoolt võtmega sulgeda, kuid puudus võimalus seda seestpoolt avada.

Õiguskantsler on jätkuvalt seisukohal, et ööpäevaringse erihooldusteenuse kliendi eraldamist oma magamistuppa või teise selleks otstarbeks mitte kohandatud ruumi ei saa pidada lubatavaks. Teenusekasutajate vabaduse meelevaldse piiramise välistamiseks tegi õiguskantsler ettepaneku lõpetada klientide enda tuppa lukustamine, kasutada eraldamist üksnes juhul, kui kõik eraldamise tingimused on täidetud ning eraldamise vajaduse tekkimise korral tagada eraldamine üksnes selleks ette nähtud eraldusruumis.

Lisaks tegi õiguskantsler ettepaneku analüüsida, milliseid seaduslikke meetmeid on võimalik rakendada öisel ajal kiiresti ohtlikuks muutuva kliendi ja teiste klientide ohutuse tagamiseks ning võtta ohutuse tagamiseks edaspidi kasutusele meede, mis ohtu silmas pidades kõige vähem riivab klientide õigusi ning suurendada töötajate teadlikkust klientide vabaduspõhiõiguse piiramise lubatavusest.

### 7.4. Tegevusjuhendajate arv

Ülevaateaastal oli jätkuvalt probleemiks erihooldekodudes töötavate tegevusjuhendajate eba piisav arv. Nii oli kahes erihooldekodus<sup>162</sup> öisel ajal osakonnas tööl vaid üks tegevusjuhendaja. Õhtusel ringkäigul ühes neist selgus, et üksi tööl olev tegevusjuhendaja ei viibi pidevalt osakonnas, mistõttu oli osakond jäetud järelevalveta.

Õiguskantsleri hinnangul mõjutab erihooldusteenuse kvaliteeti olulisel määral tegevusjuhendajate arv. Ülevaateaastal tehtud kontrollkäigud annavad alust mureks, et ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajad ei suuda endiselt tagada seadusega kehtestatud minimaalset tegevusjuhendajate arvu. Sealjuures on õiguskantsler seisukohal, et arvestades näiteks asutuse hoonete paigutust ja klientide jaotust osakondade vahel, klientide psüühikahäirete olemust ja raskust või muud asutuse eripära, ei pruugi ka miinimumnõuete järgimisest piisata.

Selleks, et ööpäevaringset erihooldusteenust saavatel isikutel oleks turvaline elukeskkond ning nende iseseisvat toimetulekut säilitataks või suurendataks nende seisundit ja oskusi arvestades, tegi õiguskantsler ettepaneku tagada, et asutuses oleks igal ajal tööl vähemalt nõuetele vastav arv tegevusjuhendajad ning teenust kasutavad isikud ei oleks mitte üheski olukorras jäetud järelevalveta.

## 8. Õendusabiteenuse osutajad

Ülevaateaastal kontrollis õiguskantsler 12 õendusabiteenust osutavat asutust:

- SA Hiiu Ravikeskus ([asi nr 7-9/140310](#))
- AS Põlva Haigla ([asi nr 7-9/140419](#))
- SA Tartu Ülikooli Kliinikum ([asi nr 7-9/140843](#))

158 AS Hoolekandeteenused Valkla kodu.

159 MTÜ Paunküla Hooldekeskus.

160 Õiguskantsleri nõunikele ringkäiku teinud töötaja ukse lukustamise lubatavuses ei kahelnud. Töötaja väitis, et klient on ennetavalt lukustatud oma tuppa tema enda kaitseks. Töötaja selgitas veel, et töötajad lukustavad teenust kasutavaid kliente tuppa kliendi enda turvalisuse tagamiseks.

161 SA Narva-Jõesuu Hooldekodu.

162 AS Hoolekandeteenused Erastvere kodu ja AS Hoolekandeteenused Valkla kodu.

- SA Võnnu Haigla ([asi nr 7-9/140842](#))
- SA Väandra Tervisekeskus ([asi nr 7-9/140629](#))
- AS Järvamaa Haigla ([asi nr 7-9/140943](#))
- SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu ([asi nr 7-9/140968](#))
- SA Pärnu Haigla ([asi nr 7-9/140969](#))
- SA Kuressaare Haigla ([asi nr 7-9/141290](#))
- SA Narva Haigla ([asi nr 7-9/150130](#))
- SA Jõhvi Haigla ([asi nr 7-9/150117](#))
- SA Sillamäe Haigla ([asi nr 7-9/141488](#))

Kõik kontrollkäigud toimusid etteteatamata. Üheksal kontrollkäigul õendusabiteenuse osutajate juurde osales õendusabiekspert, kes hindas õendusabiteenuse kvaliteeti, viiteid väärkohtlemisele, patsientide ravidokumentide nõuetekohast täitmist, patsientide kehalist seisundit, töötajate oskusi, arsti kättesaadavust ning asutuse meditsiinilist inventari.

Teravaimate probleemidena õendusabiteenuse osutajate juures ilmnisid kehtiva nõusolekuta õendusabiteenuse osutamine, puudujäägid ravimite käitlemisel ja manustamisel ning privaatsuse tagamata jätmine. Neid küsimusi on alljärgnevalt käsitletud põhjalikumalt. Lisaks esines ülevaateastal õendusabiteenuse osutajate juures probleeme seoses vabaduspõhiõiguse aluseta piiramisega<sup>163</sup>, personali ebapiisavusega<sup>164</sup>, õe väljakutsesüsteemi kasutamisega<sup>165</sup>, inimväärkuse tagamisega<sup>166</sup> ning keelebarjääri ületamisega<sup>167</sup>.

### 8.1. Nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks

Sarnaselt 2013. aastaga pööras õiguskantsler ülevaateastal suuremat tähelepanu nõusoleku olemasolule õendusabiteenuse osutamiseks. Nõusoleku dokumenteerimise probleeme esines seitsmes<sup>168</sup> kontrollitud asutuses.

Mõnel juhul puudus patsiendi või tema seadusliku esindaja nõusolek täielikult, teistel juhtudel puudus nõusolekut kinnitav allkiri või allkirja andnud isiku nimi. Esines ka juhtumeid, kus patsiendi eest oli nõusoleku andnud seadusliku esindaja asemel hooldaja või sotsiaaltöötaja. Lisaks tekkis mõnel juhul kahtlus, et nõusoleku teenuse osutamiseks oli andnud dementne patsient, kes sisuliselt ei olnud võimeline hindama kõiki nõusoleku andmiseks vajalikke asjaolusid. Kuna mitmel juhul puudus kirjalikult fikseeritud nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks ja polnud välja toodud selgitusi isiku otsusevõimetuse kohta, tekkis õiguskantsleril küsimus, kas kõikidelt õendusabiteenust saavatelt isikutelt või nende seaduslikelt esindajatelt oli küsitud seadusega ette nähtud nõusolek.<sup>169</sup>

Nõusoleku andmine tervishoiuteenuse osutamiseks puudutab otsustusvabadust isiku füüsilise ja vaimse puutumatus üle, mida kaitsevad nii PS § 26 kui ka § 19. Kuna tervishoiuteenuse osutamisega mõjutatakse inimese keha ja vaimu ühel või teisel moel, on vajalik, et juba enne tervishoiuteenuse osutama asumist saaks inimene ise otsustada selle üle, kas ta soovib, et talle osutatakse tervishoiuteenust.

<sup>163</sup> SA Narva Haigla, AS Põlva Haigla.

<sup>164</sup> SA Sillamäe Haigla, SA Jõhvi Haigla.

<sup>165</sup> SA Väandra Tervisekeskus, SA Kuressaare Haigla, SA Võnnu Haigla.

<sup>166</sup> AS Järvamaa Haigla, SA Hiiu Ravikeskus.

<sup>167</sup> SA Hiiu Ravikeskus.

<sup>168</sup> SA Hiiu Ravikeskus, AS Järvamaa Haigla, SA Kuressaare Haigla, SA Pärnu-Jaagupi Hoolduskodu, SA Narva Haigla, SA Pärnu Haigla, SA Väandra Tervisekeskus.

<sup>169</sup> Seadusliku esindaja puudumise korral tuleks patsiendi lähedastel, patsiendil endal või kohalikul omavalitsusel esitada kohtule avaldus patsiendi teovõime piiramiseks. Kui seaduslik esindaja on patsiendile määratud, peab tervishoiuteenuse osutaja tutvuma asjaomase kohtulahendiga ja tegema selle põhjal kindlaks, mis küsimustes ja millistes ulatuses võib patsiendile määratud eestkostja patsiendi asemel otsuseid langetada.



Sestap tegi õiguskantsler soovitus tagada, et õendusabiteenuse osutamisel patsientidele, kelle puhul tekib kahtlus nende võimes anda teadev nõusolek, küsitaks patsientidelt (kui nad on selleks võimelised), kes tulevad õendusabiteenust saama, või nende seaduslikelt esindajatelt alati kohane nõusolek õendusabiteenuse osutamiseks ja et see fikseeritaks kirjalikult. Kohase nõusoleku olemasoluks tuleb tagada, et patsiendi ravidokumentides fikseeritaks selgitus, miks õendusabiteenuse osutaja leidis, et patsient on otsusevõimetu või piiratud teovõimega patsient ei ole võimeline õendusabiteenuse osutamise poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma.

## 8.2. Ravimite käitlemine ja manustamine

Sarnaselt ööpäevaringse erihooldusteenuse osutajate kontrollimisega pööras õiguskantsler 2014. aastal õendusabiteenuse osutajate juures senisest enam tähelepanu ravimite käitlemist ja manustamist puudutavatele aspektidele. Ravimite käitlemise ja manustamise probleeme esines viies asutuses<sup>170</sup>.

Nii ei olnud mitmes asutuses<sup>171</sup> tagatud, et patsiendid või kolmandad isikud ei pääseks ravimitele juurde, mõnes asutuses<sup>172</sup> hoiustati asutusest lahkunud patsientide ravimeid, ühel juhul<sup>173</sup> esines puudusi ravimite üle arvestuse pidamisel ning ühes asutuses<sup>174</sup> ei olnud ravimite käitlemine dokumenteeritud viisil, mis tagaks selge ülevaate osakonnas kasutusel olevatest ravimitest.

Ravimite väär käitlemine võib tuua inimese tervisele kaasa negatiivseid tagajärgi, seades ohtu tema õiguse tervise kaitsele ja elule. Kuna õendusabiteenust osutatakse ka patsientidele, kes ei ole oma seisundist tulenevalt võimelised mõistma ravimite valest kasutusest tingitud tagajärgi, võib ravimite väär käitlemine tuua kaasa olukorra, kus patsiendi kätte võivad sattuda ravimid, mis ei ole talle ette nähtud, ning nende manustamisel seatakse ohtu patsiendi tervis või elu. Ka võib sellisel viisil ravimite säilitamisel kaduda ülevaade olemasolevatest ravimitest ning tekkida küsimus, kas patsientidele on ravimeid õigesti manustatud. Täiendavalt võib kirjeldatud praktika tuua kaasa ravimite kuritarvitamise, kuivõrd puudub reaalne kontroll retseptiravimite olemasolu, koguse ja arvestuse üle.

Eeltoodu pinnalt leidis õiguskantsler, et ravimite käitlemise põhimõtted ei olnud kooskõlas kehtestatud nõuetega. Seetõttu soovitas õiguskantsler tagada, et ravimite käitlemine toimuks kehtestatud nõudeid silmas pidades ning et kõrvalistel isikutel puuduks juurdepääs ravimitele.

Ravimite manustamise puutuvalt tekkis kahes asutuses<sup>175</sup> ka kahtlus, et haiglas manustatakse lahkunud patsientide retseptiravimeid teistele patsientidele, kellele need ei olnud välja kirjutatud. Kuna selline praktika seab ohtu patsiendi õiguse tervise kaitsele (nt ei ole ravim konkreetsele patsiendile tema terviseseisundist lähtuvalt sobilik või ei sobi kokku teiste talle välja kirjutatud ravimitega) ning võib kaasa tuua ravimite kuritarvitamise, soovitas õiguskantsler tagada, et retseptiravimeid manustatakse üksnes patsientidele, kellele need on välja kirjutatud.

Kahes asutuses<sup>176</sup> oli arst andnud mõnel juhul õele etteulatava loa manustada rahustavaid ravimeid. Õiguskantsler selgitas, et kui arst on andnud õele volituse manustada patsiendile ravimeid vajaduse ilmnemisel, tuleb õel vajaduse hindamisel ja ravimi manustamisel see dokumenteerida viisil, mis võimaldab tervishoiuteenuse osutajal hiljem kontrollida, mis põhjusel otsustas õde ravimit konkreetsel ajal ja valitud koguses manustada. Dokumenteerimine ja sel-

170 SA Hiiu Ravikeskus, AS Järvamaa Haigla, SA Jõhvi Haigla, SA Kuressaare Haigla, SA Narva Haigla.

171 SA Narva Haigla, SA Kuressaare Haigla, SA Hiiu Ravikeskus, AS Järvamaa Haigla.

172 SA Jõhvi Haigla, SA Kuressaare Haigla, AS Järvamaa Haigla.

173 SA Kuressaare Haigla.

174 SA Jõhvi Haigla.

175 SA Jõhvi Haigla, AS Järvamaa Haigla.

176 SA Järvamaa Haigla, SA Narva Haigla.

lele järgnev kontroll on vajalik, et vältida ravimite kuritarvitamist. Vastasel juhul on oht, et patsiendile manustatakse ravimeid ravieesmärgilise näidustusteta ja hoopis mõnel muul (lubamatul) eesmärgil. Sellisel tegevusel võivad olla aga patsiendile rängad või lihtsalt ebasoovitavad tagajärjed, kuna arsti pädevuseta tervishoiutöötaja, kel puudub nende ravimite väljakirjutamise õigus, ei pruugi olla võimeline hindama kõiki terviseriske.

Seetõttu soovitatakse õiguskantsler tagada, et tervishoiutöötajad teeksid patsientidele ravimite manustamist ja muid õendusabiteenust puudutavaid otsuseid omandatud eriala piires, hinnates vajaduse korral patsiendi seisundit isiklikult ja vahetult. Samuti soovitatakse õiguskantsler tagada, et olukorras, kus arst on volitanud arsti pädevuseta tervishoiutöötaja (õde) manustama patsiendile ravimit, säiliks arstil tõhus ja reaalne võimalus tagantjärele tema tegevust kontrollida.

### 8.3. Privaatsus

Sarnaselt psühhiaatriahaiglatega tuvastas õiguskantsler ülevaateastal õendusabiteenuse osutajate juures probleeme patsientide privaatsuse tagamisega. Kolmes asutuses<sup>177</sup> selgus ringkäigul, et osakonnas ei kasutata sirme patsientide privaatsuse tagamiseks hügieenitoimingute tegemisel ning ühes neist võeti patsientide vastu ruumis, kuhu oli võimalik möödakäijatel vabalt sisse vaadata.

Õiguskantsleri hinnangul ei saa inimvääriskuse põhimõttega kooskõlas olevaks pidada olukorda, kus inimene peab hügieenitoiminguid tegema või taluma nende tegemist kaaspatsientide nähes, kuna see riivab inimese väärikust, ning seetõttu tuleks selliseid olukordi vältida. Seetõttu soovitatakse õiguskantsler tagada, et hügieenitoimingute või intiimsemat laadi protseduuride tegemisel kasutataks sirme või muid patsiendi privaatsust tagada võimaldavaid abivahendeid ning et vastuvõturuumi aken oleks varustatud kattega.

Ühes asutuses<sup>178</sup> avalikustati kontrollkäigu ajal keskuses viibivate patsientide täisnimed nende nimesiltide paigutamise palati uste kõrvale seinale. Õiguskantsleri hinnangul riivab selline tegevus patsiendi õigust eraelu puutumatusel, kuna nii on võimalik kolmandatel isikutel patsientide nimedega tutvuda ning omada ülevaadet sellest, kes õendusabiteenust parasjagu saavad. Tegemist on isikuandmete avalikustamisega isikuandmete kaitse seaduse tähenduses ning seetõttu on asutus kohustatud töötleva isikuandmeid ainult vastavalt töötlemise eesmärgile ning nii vähesel määral kui võimalik.<sup>179</sup> Seetõttu soovitatakse õiguskantsler lõpetada patsientide täisnimede avalikustamise ilma nõusolekuta.

Nii SA-s Tartu Ülikooli Kliinikum kui ka AS-s Järvamaa Haigla oli patsientide jälgimiseks palatites seatud sisse ulatuslik videovalve. Sarnaselt psühhiaatriahaiglatega leidis õiguskantsler ka siin, et inimvääriskuse ja õiguse eraelu puutumatusel niivõrd mahukas piiramine isiku nõusolekuta ei saa ilma igal konkreetsel juhul vajalikkuse ja põhjendatuse kaalumiseteta olla eesmärgipärane. Sellest tulenevalt soovitatakse õiguskantsler tagada, et olukorras, kus isik ei ole andnud nõusolekut kasutada palatis videovalvet, kaalutaks igal konkreetsel juhul videovalve kohaldamise vajalikkust ja ulatust.<sup>180</sup>

177 SA Tartu Ülikooli Kliinikum, AS Järvamaa Haigla, SA Võnnu Haigla.

178 SA Vändra Tervisekeskus.

179 Vt ka õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 77. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2010\\_aasta\\_tegevuse\\_ulevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2010_aasta_tegevuse_ulevaade.pdf).

180 Selline otsus peaks läbipaistvuse ja kontrollitavuse huvides olema tehtud iga kord iga isiku puhul kirjalikult taasesitatavas vormis. Videovalve rakendamise otsus peaks olema kehtiv vaid konkreetse ajavahemiku jooksul, mille lõppemisel tuleb otsus üle vaadata.

## 4. OSA

### ÕIGUSKANTSLER LASTEOMBUDSMANINA

## I. SISSEJUHATUS

Lapse õiguste konventsiooni<sup>181</sup> on ÜRO peassamblee 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 järelevalve tarvis sõltumatu institutsiooni asutamist konventsiooni artiklist 4 tulenevaks osalisriikide kohustuseks. Eestis täidab lapse õiguste järelevalve sõltumatu institutsiooni ehk lasteombudsmani ülesandeid alates 19.03.2011 õiguskantsler.<sup>182</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 lasteombudsmanina kontrollib lapsi puudutavate õigustloovate aktide vastavust seadusele ja põhiseadusele. Samuti kontrollib õiguskantsler lasteombudsmanina 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. Lapse õiguste kaitseks võib lasteombudsmani poole pöörduda avaldusega ka lapsevanem või lapse seaduslik esindaja. Igaühel on võimalik pöörduda õiguskantsleri kui lasteombudsmani 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 lastesse puutuvate otsuste langetamisel nende parimatest huvidest.

Õiguskantsler, täites ühtlasi ka väärkohtlemise riikliku ennetusasutuse ülesandeid, teeb regulaarseid kontrollkäike lasteasutustesse, kus laste liikumisvabadus on piiratud (nt erikoolid, kinnised lastepsühhiaatria osakonnad), et hinnata laste õiguste kaitstust ja ennetada laste väärkohtlemist nendes asutustes.

Lisaks järelevalve tegemisele on lasteombudsmani ülesandeks olla ka laste õiguste tutvustaja ja edendaja. Lasteombudsmani missiooniks on 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 ning 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 muutumisele. Lasteombudsman saab hoiakute muutumisele kaasa aidata, tutvustades lapse õiguste konventsiooni ja selgitades lapse õigusi erinevatele ühiskonnagruppidele: lastele endile, lapsevanematele, lastega töötavatele spetsialistidele, riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele ning teistele ühiskonnaliikmetele. Lasteombudsman korraldab erinevaid analüüse ja uurimusi lapse õiguste valdkonnas ning teeb nende pinnalt üldistusi. Samuti annab lasteombudsman nende pinnalt soovitusi ja teeb ettepanekuid laste olukorra parandamiseks ning juhib erapooletult tähelepanu lastekaitsega seotud probleemidele ühiskonnas. Lasteombudsman esindab laste huve õigusloomeprotsessis ning korraldab lapse õiguste alaseid koolitusi ja seminare. Lasteombudsman vastab laste ja teiste isikute esitatud laste õiguste alastele küsi-

181 Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>.

182 Vt õiguskantsleri seaduse § 1 lõige 8. Elektrooniliselt kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072011060>.

mustele ning teeb koostööd riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, kodanikeühendustega, koolidega, erialaspetsialistidega ja teiste lapse õiguste kaitse ja edendamistega seotud võrgustiku liikmetega.

Lasteombudsmani ülesannete täitmiseks on Õiguskantsleri Kantseleis eraldi struktuuriüksusena loodud laste õiguste osakond, mille koosseisus on kokku 5 ametikohta ja kus ülevaateaastal töötas 3 inimest.

Järgmisena antakse ülevaade 2014. aasta olulisematest lapse õigusi puudutavatest menetlustest, kontrollkäikudest lasteasutustesse ning lapse õiguste edendamisega seotud tegevustest.

## II. MENETLUSED

2014. aastal algatas õiguskantsler kokku 134 asjamenetlust, mis puudutasid laste õigusi. Nendest 62 olid sisulised menetlused ning 72 menetlust olid sellised, mille lahendamine õiguskantsleri pädevusse ei kuulunud. Nendel juhtudel selgitas õiguskantsler avaldajale oma pädevust ning andis nõu, kuidas avaldaja saab oma õigusi kõige paremini kaitsta. Lapsed ise pöördusid ülevaateaastal oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole 7 korral. Ülejäänud juhtudel olid pöördujateks lapsevanemad või muud lapse seaduslikud esindajad. Selgitusi lapse õiguste kohta jagasid Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna nõunikud ka telefoni teel.

Ülevaateaastal algatas õiguskantsler 15 asjamenetlust erinevate lapsi puudutavate õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Nendest 2 omal algatusel ning 13 avalduse alusel. Ülevaateaastal võttis Riigikogu vastu uue lastekaitse seaduse, mis jõustub 01.01.2016. Tegemist on lapse õigusi ja Eesti lastekaitse süsteemi korraldust reguleeriva raamseadusega, mistõttu hoidis õiguskantsler kõnealuse seaduse menetlemisel hoolikalt silma peal.

Õiguskantsler avaldas eelnõu kohta lapse õiguste seisukohast arvamust eelnõu menetluse käigus, samuti analüüsis õiguskantsler juba vastu võetud seaduse mõningate sätete põhiseaduspärasust avalduse alusel. Täpsemalt saab sellest menetlusest lugeda tagantpoolt.

Menetlusi avalikku võimu teostavate isikute ja asutuste tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler kokku 37, nendest 11 omal algatusel ning 26 avalduse alusel. Lisaks avaldas õiguskantsler ülevaateaastal arvamust 4 lapsi puudutava õigusakti eelnõu kohta ning esitas eelnõu väljatöötajale oma soovitusel.

Nagu eelmisel ülevaateaastal nii esitati ka sel ülevaateperioodil mitmeid pöördumisi lapse hooldusõiguse ja suhtlusõiguse küsimustes. Avaldajad kaebasid enamasti valla- või linnavalitsuse lastekaitsetöötajate tegevuse peale lapse perest eraldamisel, lapse elu korraldamisel pärast perest eraldamist ning lapse ja vanemate suhtlusõiguse piiramisel.

Lapse hooldus- ja suhtlusõigust puudutavate avalduste ning telefonikõnede jätkuvalt suur hulk viitab sellele, et probleemid, mis tekivad lapse elu korraldamisel pärast lapse perest eraldamist ja millele õiguskantsler oma eelmises aastaülevaates tähelepanu juhtis, on endiselt aktuaalsed.

Õiguskantsler tuvastas ülevaateaastal mitmel korral, et kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajad on rikkunud lapse ja vanemate õigusi. Esines juhtumeid, kus omavalitsuse ametnikud olid eraldanud lapse perest valedele kaalutlustele tuginedes või piiranud lapse ja vanema suhtlusõigust kohtu nõusolekuta. Mitmel korral leidis suhtlusõiguse rikkumine aset olukordades, kus vanem oli sattunud kinnipidamisasutusse. Omavalitsuse ametnikud ei selgitanud sellistel juhtudel välja, kas ja millistel tingimustel oleks kinnipidamisasutuses viibiva vanemaga suhtlemine lapse huvides, ega pöördunud suhtlusõiguse piiramiseks kohtu poole, vaid piirasid suhtlusõigust üksnes põhjusel, et vanem viibib kinnipidamisasutuses.

Riigi sekkumine vanemate hooldus- ja suhtlusõigusesse oleks kooskõlas lapse õigustega, kui igas lapsi puudutavas menetluses tehtaks põhjalik mõjuanalüüs, mille käigus selgitataks välja kõik konkreetse lapse heaolu mõjutavad kaitse- ja riskitegurid ning analüüsitaks erinevate võimalike lahenduste mõju lapse heaolule. Lisaks tuleks igal sellisel juhul välja selgitada lapse enda arvamus, kui tema arengutase võimaldab seda väljendada, ning seda otsustamisel arvesse võtta. Sellisel juhul oleks võimalik teha otsus, mis lähtuks lapse parimatest huvidest.

Lisaks ilmnes mitmest avaldusest ka sel ülevaateaastal probleem, et vanemad ei arvesta pärast lahutust lapse elu korraldamisel piisavalt tema huvide ja arvamusega. Avaldustest tuli välja, et tihti on vanemad hõivatud üksnes omavaheliste probleemide lahendamisega ega suuda

tegutseda lapse huvides. Tihti kahjustasid vanemate omavahelised halvad suhted oluliselt ka lapse heaolu.

Õiguskantsleri hinnangul oleks laste huvide kaitseks vanemate lahuselu korral vaja pakkuda vanematele senisest oluliselt enam võimalusi perenõustamis- ja lepitusteenuste kasutamiseks. Seejuures on oluline, et need teenused oleksid kättesaadavad kõikjal Eestis ning vanematele taskukohased. Oluline on vanemaid toetada, et nad suudaksid lapsele turvalist ja toetavat kasvukeskkonda pakkuda ka pärast lahtutust.

Samuti olid ülevaateaastral jätkuvalt aktuaalsed probleemid lapse huvide arvestamisega suhtlusõigust puudutavate kohtumääruste täitmisel.<sup>183</sup>

Järgmisena on võimalik tutvuda valitud menetlustega 2014. aastast.

## 1. Laste perest eraldamine, perest eraldatud laste elu korraldamine ning perest eraldatud lapse ja vanema suhtlusõigus

Kontrollides kohaliku omavalitsuse tegevust lapse perest eraldamisel, on õiguskantsleri kui järelevalve tegija pädevus piiratud, sest õiguskantsler ei saa omavalitsusele ette kirjutada, milline täpselt oleks pidanud olema tema hinnang olukorrale või millise otsuse oleks ta pidanud langetama. Lapse olukorrale hinnangu andmine ja sekkumisvajaduse üle otsustamine on omavalitsuse kaalutusotsus ning õiguskantsler saab selle otsuse kontrollimisel sarnaselt kohtuga kontrollida üksnes seda, kas otsuse tegemisel on tehtud olulisi kaalutusvigu.

Samuti on õiguskantslerile lapse perest eraldamist puudutava avalduse esitamise ajal sageli käimas ka kohtuvaidlus vanema hooldusõiguse üle. Õiguskantsler ei saa anda hinnangut küsimustes, milles on käimas kohtumenetlus. Seega saab õiguskantsler kontrollida kohaliku omavalitsuse tegevust, mis eelnes lapse perest eraldamisele, ja tegevust perest eraldatud laste elu korraldamisel sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lõike 2 mõttes.

Õiguskantsler kontrollis avalduse alusel Mustamäe Linnaosa Valitsuse tegevust laste elu korraldamisel pärast laste eraldamist perest ([Mustamäe Linnaosa Valitsuse tegevus perest eraldatud laste elu korraldamisel, asi nr 7-5/131525](#)). Kõnealuses asjas oli kohalik omavalitsus lapsed perest eraldanud, kohtumäärusega oli vanema hooldusõigus peatatud ning omavalitsus oli määratud perest eraldatud laste eestkostjaks. Seega, lisaks sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lõikes 2 sätestatud kohustusele korraldada laste elu pärast nende eraldamist perest, tekkis linnaosa valitsusel kohtumääruse ja perekonnaseaduse § 179 lõike 1 alusel kohustus hoolitseda avaldaja laste eest ning korraldada nende hooldamine ja kasvatamine. Õiguskantsleri poole pöördus laste bioloogiline vanem, kes ei olnud rahul kohaliku omavalitsuse tegevusega laste elu korraldamisel, täpsemalt sellega, et lastel ei võimaldatud käia lasteaias ning lapsed eraldati teineteisest.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et kohalik omavalitsus oli rikkunud Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse §-s 3 sätestatud lapse parimate huvide järgimise põhimõtet koostoimes sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lõike 2 nõuetega, kuna ei võimaldanud perest eraldatud lapsel lasteaias käimise jätkamist ja selle kaudu ei taganud tema elukorralduse järjepidevust kolme kuu jooksul, arvates lapse perest eraldamisest ega põhjendanud, miks lasteaias mittekäimine on lapse huvides. Samuti rikkus omavalitsus õiguskantsleri hinnangul sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lõikest 3 tulenevat kohustust jätta ühest perekonnast pärit lapsed perekonnast

<sup>183</sup> Riigikohtu üldkogu juhib tähelepanu, et vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva eripärase kohtulahendi täitmise kord tervikuna ei ole täitemenetluse seadustikus piisavalt selgelt reguleeritud, mistõttu vajaks see regulatsioon koostöös TsMS §-ga 563 täiendamist või muutmist, et tagada vanema ja lapse suhtlemist reguleeriva kohtulahendi täitmise selge kord ning sellise kohtulahendi efektiivse ja kiire täitmine. Vt täpsemalt RKUKm 17.12.2013 nr 3-2-1-4-13, p 55.

eraldamisel kokku ega põhjendanud, miks laste eraldamine on nende huvides. Õiguskantsler selgitas kohalikule omavalitsusele, et selle kohustuse täitmata jätmist ei saa põhjendada lapse bioloogilise vanema sooviga paigutada lapsed erinevatesse turvakodudesse, eriti võttes arvesse, et omavalitsuse enda hinnangu kohaselt ei suutnud laste bioloogiline vanem laste huvisid tagada ning omavalitsus oli määratud laste eestkostjaks.

Kõnealusel menetluses tekkis ka suhtlusõiguse piiramise küsimus. Nimelt piiras kohalik omavalitsus vanema ja lapse suhtlusõigust lapse turvakodus viibimise esimestel nädalatel. Õiguskantsler leidis, et omavalitsus oli ema ja lapse suhtlusõigust piiranud ilma õigusliku aluseta. Perekonnaseaduse § 143 lõike 3 kohaselt saab suhtlusõigust piirata üksnes kohus. Samuti selgitas õiguskantsler, et suhtlusõigus on hooldusõigusest eraldiseisev instituut ning hooldusõiguse piiramine, peatamine või äravõtmine ei mõjuta vanema ja lapse suhtlusõigust.

Laste perest eraldamise kohta esitatud avaldusest ajendatuna tegi õiguskantsler ka ühe ette-teatamata kontrollkäigu Tallinna Lastekodu väikelaste turvakodusse, et hinnata perest eraldatud laste elamistingimusi turvakodus.

Õiguskantsleri poole pöördus laste bioloogiline vanem, kes kaebas olmetingimuste üle Tallinna Lastekodu väikelaste turvakodus, täpsemalt selle üle, et lapsed ei saa magada oma voodites.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et avaldaja lastele olid turvakodus viibimise ajal tagatud õigusaktide nõuetele vastavad voodikohad. Kontrollkäigu raames tutvusid õiguskantsleri nõunikud turvakodu elu-oluga ka üldisemalt ning vestlesid kasvatajatega ja kahe suurema lapsega. Vestlustel ei kurdetud elamistingimuste üle ning õiguskantsleri nõunikele ei jäänud kontrollkäigul silma ka muid puudusi laste hooldamise ja elamistingimuste osas.

## 2. Kinnipidamisasutuses viibiva vanema ja tema lapse õiguste piiramine

Ülevaateaastal analüüsis õiguskantsler mitmel juhul kinnipidamisasutuses viibiva vanema ja tema lapse õiguste piiramise vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele. Näiteks menetluses, kus Tartu Linnavalitsus eraldas lapse perest üksnes põhjusel, et lapse hooldusõiguslik vanem viibis kinnipidamisasutuses ([Lapse paigutamine asenduskodusse seoses ema vahistamisega, asi nr 7-5/140938](#)), leidis õiguskantsler, et Tartu Linnavalitsus oli teinud olulise kaalutusvea.

Linnavalitsus eraldas lapse perest, sest vahistamise ning kinnipidamisasutuses viibimise tõttu ei saanud hooldusõiguslik vanem tema eest hoolitseda. Linnavalitsus eraldas lapse sel kaalutusel hoolimata sellest, et hooldusõiguslik vanem oli lapse enne kinnipidamisasutusse minekut andnud kasupere hoolde.

Õiguskantsler leidis, et Tartu Linnavalitsuse kaalutus ei olnud kooskõlas perekonnaseaduse § 135 lõikega 4, mille järgi saab kohaliku omavalitsuse poolt lapse perest eraldamise aluseks olla üksnes oht lapse tervisele või elule. Õiguskantsleri hinnangul tegi Tartu Linnavalitsus avaldaja lapse perest eraldamisel olulise kaalutusvea.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler linnavalitsusel järgida edaspidi laste perest eraldamisel seaduse nõudeid. Samuti tasub nimetatud menetlusest välja tuua õiguskantsleri järeldus, et kohalik omavalitsus peab lapse kasuperest eraldamisel kohaldama sama sätet, mis lapse bioloogilisest perest eraldamisel, s.o perekonnaseaduse § 135 lõiget 4, mille järgi võib lapse kasuperest eraldada üksnes juhul, kui omavalitsuse hinnangul on lapse tervis või elu ohus.

Samas asjas tekkis ka lapse ja tema lähisugulaste vahelise suhtluse piiramise küsimus. Õiguskantsler juhtis linnavalitsuse tähelepanu sellele, et suhtlemise piiramise õiguslik alus sõltub



sellest, kas vanema hooldusõigus on säilinud või mitte. Kõnealusel juhul oli avaldaja hooldusõigus täies ulatuses säilinud ning seega sai avaldaja otsustada, milliste kolmandate isikutega tema laps suhtleb. Kui linnavalitsus oleks sellises olukorras pidanud vajalikuks lapse ja tema lähedaste vahelise suhtluse piiramist, oleks ta pidanud pöörduma kohtusse (perekonnaseaduse § 143 lg 3) vanema otsustusõiguse piiramiseks/äravõtmiseks selles küsimuses, mis puudutab lapse ja kolmandate isikute vahelist suhtlemist. Täiendavalt selgitas õiguskantsler, et lapse ja tema lähisugulaste vahelise suhtlemise korraldamisel peab kohalik omavalitsus lähtuma lastekaitse seaduse §-st 28, mille kohaselt on lapsel, kes on lahutatud ühest või mõlemast vanemast, õigus säilitada isiklikud suhted ja kontakt mõlema vanemaga ning lähedaste sugulastega, välja arvatud, kui see kahjustab last.

Teisel juhul vaidlustas üks kinnipidamisasutuses viibiv isa Lasnamäe Linnaosa Valitsuse tegevuse õiguspärasuse tema ja tütre suhtlusõiguse piiramisel ([Suhtlusõigus lapsega, asi nr 7-5/130764](#)).

Kõnealusel juhul oli laps perest eraldatud ning viibis turvakodus. Käimas oli kohtumenetlus, et piirata avaldaja hooldusõigust oma lapse suhtes. Suhtlusõiguse küsimuses kohtumenetlust algatatud ei olnud. Avaldaja kaebas õiguskantslerile, et kohaliku omavalitsuse ametnikud ei võimaldanud tal kinnipidamisasutuses viibimise ajal kohtuda oma tütreaga ning piirasid nende suhtlust telefoni teel.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et Lasnamäe Linnaosa Valitsus oli rikkunud avaldaja ja tema tütre põhiõigust perekonnaelu puutumatusetele, täpsemalt perekonnaseaduse § 143 lõikes 1 sätestatud suhtlusõigust, kui keeldus avaldaja ja tema tütre suhtlemiseks võimalusi loomast, pöördumata seejuures kohtu poole avaldaja ja tema tütre suhtlusõiguse piiramiseks. Lisaks leidis õiguskantsler, et Lasnamäe Linnaosa Valitsus oli rikkunud avaldaja põhiõigust perekonnaelu puutumatusetele, täpsemalt perekonnaseaduse § 116 lõikes 2 sätestatud hooldusõigust, kui piiras kohtu loata vanemate hooldusõigust alates ühe aasta vältel ja jättis täitmata perekonnaseaduse § 135 lõikes 4 sätestatud kohustuse esitada pärast lapse perest eraldamist viivitamata kohtule avaldus vanema õiguste piiramiseks lapse suhtes.

Ka kaebuses Loksa Linnavalitsuse tegevuse peale oli põhiküsimuseks linnavalitsuse tegevuse õiguspärasus lapse eraldamisel perest ja kinnipidamisasutuses viibiva vanema ja lapse suhtlemise korraldamises ([Loksa Linnavalitsuse tegevus lapse perest eraldamisel, asi nr 7-5/141077](#)).

Ka sel juhul piiras kohalik omavalitsus kinnipidamisasutuses viibiva vanema ja tema lapse suhtlust, kuna leidis, et suhtlemine ei ole lapse parimates huvides, kuid ei pöördunud suhtlusõiguse piiramiseks kohtu poole.

Selleski asjas tuvastas õiguskantsler, et Loksa Linnavalitsus oli rikkunud avaldaja ja tema tütre põhiõigust perekonnaelu puutumatusetele, täpsemalt PKS § 143 lõikes 1 sätestatud suhtlusõigust, kui piiras mitme kuu vältel avaldaja ja tema tütre suhtlemist kohtu loata. Lisaks tuvastas õiguskantsler, et Loksa Linnavalitsus oli rikkunud avaldaja põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kuna pöördus kohtu poole enam kui kuu pärast lapse perest eraldamist, mitte viivitamata, nagu näeb ette perekonnaseaduse (PKS) § 135 lg 4 teine lause.

Kirjeldatud kaasuste kokkuvõtteks saab märkida, et mitmel juhul ei olnud kohaliku omavalitsuse ametnikud kursis perekonnaseaduse suhtlusõigust puudutavate normidega või tõlgendasid neilt vääralt. Samuti ei peetud mitmel juhul kinni nõudest pöörduda pärast lapse perest eraldamist viivitamata kohtu poole vanemate hooldusõiguse piiramiseks.

### 3. Kohaliku omavalitsuse tegevus asenduskoduteenusel oleva lapse elu korraldamisel

Eraldi küsimusena tõusis ülevaateastal suhtlusõiguse korraldamine juhul, kui laps elab asenduskodus Eestis, aga tema vanem välismaal ([Asenduskodus elava lapse ajutiselt perekonda lubamine, asi nr 7-5/140386](#)). Õiguskantsleri poole pöördus välisriigis elav vanem, kelle hooldusõigust tema Eestis elava lapse suhtes oli kohus piiranud, kuid suhtlusõigust mitte. Avaldaja soovis, et laps viibiks koolivaheajal tema juures. Kohtla-Järve Linnavalitsus lapse eestkostja ja hoolekande korraldajana ei lubanud last välisriiki vanema elukohariigi lastekaitsetöötajate kirjaliku põhjendatud arvamusega.

Asjas oli põhiküsimuseks, kas Kohtla-Järve Linnavalitsus võib seada tingimusi lapse välisriiki minemiseks või seda keelata olukorras, kus kohus ei ole lapse ja vanema suhtlusõigust piiranud.

Järelevahtemenetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et otsustades selle üle, kas lubada laps vanema juurde külla või mitte, toimus Kohtla-Järve Linnavalitsus seadusega talle antud pädevuse piires. Lapse eestkostjal ja seaduslikul esindajal on õigus määrata lapse viibimiskohta ning seega otsustada, keda laps võib külastada ja keda mitte. Kohustus küsida lapse perekonda võtmiseks eestkostja nõusolekut ei ole vanema suhtlusõiguse rikkumine.

Samuti oli õiguspärane Kohtla-Järve Linnavalitsuse soov saada vanema elukohariigi lastekaitsetöötajate hinnangut tema kohta. Külustusõiguse realiseerimiseks peab vanem taotlema luba oma elukohajärgselt kohalikul omavalitsuselt. Kui vanema elukoht ei ole Eestis, peab ta loa saamiseks pöörduma välisriigi pädeva ametiasutuse poole. Õiguskantsler selgitas avaldajale, et seesugust riikidevahelist lastekaitsealast koostööd reguleerib [vanema kohustuste kindlaksmääramise ja laste kaitse abinõude rakendamise pädevuse, kohaldatava õiguse, abinõude tunnustamise, rakendamise ja koostöö konventsioon](#) ning Eestis koordineerib seda Justiitsministeerium.

Kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasust kontrollis õiguskantsler ka seoses ühe lapse asendushoolduse ümberkorraldamisega ([Asenduskoduteenusel lõpetamine, asi nr 7-5/140681](#)). Õiguskantsleri poole pöördus asendushooldusel viibiv alaealine, kelle Tartu Linnavalitsus otsustas paigutada asenduskodust ümber turvakodusse. Otsusele eelnevalt ega järgnevalt ei püüdnud Tartu Linnavalitsus avaldajaga kontakti otsida. Seetõttu ei teadnud avaldaja oma elukoha muutusest, oma dokumentide asukohast ega seda, kas turvakodust elluastumisel on tema õigused teistsugused kui asenduskodust elluastumise korral.

Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et Tartu Linnavalitsus oli rikkunud kohustust kaasaata alaealist avaldajat tema asendushoolduse ümberkorraldamisse, sh teavitada teda, kuulata ära tema arvamus ning valmistada teda ette elukorralduse muutusteks.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler Tartu Linnavalitsusel selgitada avaldajale, millised on tema õigused ja linnavalitsuse kohustused avaldaja täisealiseks saamisel ning millised avaldaja dokumendid on Tartu Linnavalitsuse valduses. Samuti soovitas õiguskantsler Tartu Linnavalitsusel teha edaspidi hea halduse tava järgides mõistlikke pingutusi inimeste kaasamiseks neid puudutavate hoolekandeküsimuste lahendamisse, kasutades inimestega kontakti saavutamiseks vajaduse korral erinevaid suhtluskanaleid ja -viise.

Tartu Linnavalitsus vastas, et pärast turvakodusse elama asumist on avaldajat kõigiti nõustatud ja antud soovitusi edaspidiseks elukorralduseks.

#### 4. Arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta

19.11.2014 võttis Riigikogu vastu uue lastekaitse seaduse, mis jõustub 01.01.2016.<sup>184</sup> Uue lastekaitse seaduse jõustumisega muutub kehtetuks 1992. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. Uue lastekaitset reguleeriva seaduse vajadusest on räägitud aastaid. 2003. aastal tõi ÜRO Lapse Õiguste Komitee Eesti kohta tehtud lõppjäreldest ühe etteheitena välja, et kehtiv lastekaitse seadus ei ole piisavalt rakendatav. Kehtivat seadust on kritiseerinud erinevad huvirühmad ning selle muutmise vajadust on rõhutanud ka õiguskantsler. Seega on uue lastekaitse seaduse vastuvõtmine suur samm edasi laste heaolu paremini tagava õigusraamistiku loomisel.

Uue seaduse vastuvõtmisele eelnes pikk konsulteerimis- ja kaasamisperiod. Sotsiaalministeerium on uue lastekaitse seaduse eelnõu ettevalmistamise faasis kaasanud erinevaid huvirühmi ja korraldanud avalikke arutelusid alates 2011. aastast. Uue lastekaitse seaduse eelnõu seletuskirja lisa 3 „Ülevaade lastekaitse seaduse eelnõu koostamise kaasamisprotsessist aastatel 2011–2014“ sisaldab üksikasjalikku ülevaadet huvirühmade kaasamisest ja toimunud kaasamisüritustest.<sup>185</sup>

Samuti tegi PriceWaterhouseCoopers Sotsiaalministeeriumi tellimusel lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsi. PriceWaterhouseCoopersi aruande lõppraportis on välja toodud Eesti lastekaitse korralduse kitsaskohad ning esitatud soovitusid süsteemi parandamiseks.<sup>186</sup>

Eelnõu ettevalmistamisse oli kaasatud ka Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond, kes esitas omad märkused ja ettepanekud. 30.01.2014 esitas õiguskantsler sotsiaalministeerile arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta (Arvamus lastekaitse seaduse eelnõule, asi nr 18-2/140132). Õiguskantsler tõi arvamusel välja järgmised eelnõu tugevused:

1. Eelnõu ühtlustab lastekaitse seaduse, perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse regulatsioone, mis puudutavad lastekaitset. Nii näiteks kõrvaldab eelnõu perekonnaseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse vastuolud, mis puudutavad lapse perest eraldamist.
2. Eelnõuga kehtestatakse lastekaitse valdkondadeülese koostöö põhimõtte, mis peaks tulevikus tagama selle, et kõik laste õigusi ja heaolu puudutavad küsimused lahendatakse ühtselt, sõltumata sellest, kas konkreetne küsimus langeb Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi või mõne muu ministeeriumi valitsemisalasse.
3. Eelnõu alusel luuakse lastekaitse nõukogu kui valitsuskomisjon, kellel peaks olema võtmeroll valdkondadeülese lastekaitse tagamisel ning kõigi laste heaolu puudutavate seaduseelnõude ja riiklike strateegiate harmoniseerimisel.
4. Sotsiaalkindlustusametis luuakse lastekaitsealane nõustamispädevus (lastekaitseüksus) ning Sotsiaalkindlustusameti lastekaitseametnikud hakkavad nõustama kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajaid lastekaitse juhtumite lahendamisel.
5. Eelnõuga kehtestatakse kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate regulaarse töönõustamise alused ning kohustus pakkuda neile riiklikul tasandil koolitusi.
6. Eelnõuga parandatakse lapse perest eraldamise regulatsiooni kitsaskohad, konkretiseerides mõningaid aspekte, mis peaks tagama kohalikes omavalitsustes ühtsema rakenduspraktika laste perest eraldamisel.

Õiguskantsler leidis eelnõus ka mitmeid kitsaskohti, nende kõigi üksikasjalik väljatoomine pole siinkohal otstarbekas. Seetõttu on järgmisena vaid markeeritud mõned kitsaskohad ning täp-

<sup>184</sup> Seaduse § 19 (lastekaitsetöötajale esitatavad nõuded) jõustub 01.01.2020.

<sup>185</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu ja selle menetlemise protsessiga saab tutvuda Riigikogu veebilehel: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=f3beec87-7eaf-4aad-afa0-aacbdde93a4c&>.

<sup>186</sup> PriceWaterhouseCoopersi aruande lõppraport on internetis kättesaadav: [http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lastekaitse\\_alusanaluus\\_pwc\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lastekaitse_alusanaluus_pwc_2013_27.11_2.pdf).

semalt on võimalik nende kohta lugeda õiguskantsleri arvamusest ([Arvamus lastekaitseeaduse eelnõule, asi nr 18-2/140132](#)). Nii näiteks tõi õiguskantsler oma arvamuses välja, et ennetustöö põhimõtted on seaduses sätestatud liialt üldiselt ja deklaratiivselt ning need ei kohusta sisuliselt kohalikke omavalitsusi konkreetset lapsi ja peresid puudutavat ennetustööd tegema. Õiguskantsleri arvates oleks pidanud seaduses sisalduma konkreetsem ennetustöö regulatsioon. Samuti ei pidanud õiguskantsler piisavaks nõuet, et kohalik omavalitsus peab üksnes „vajaduse korral“ looma lastekaitsetöötaja ametikoha – seadus näeb ette väga olulisi meetmeid, mille rakendamine sõltub lastekaitsetöötaja olemasolust. Kui selline ametikoht omavalitsuses puudub, siis kannatab ka lastekaitsetöö kvaliteet selles omavalitsuses. Samuti oleks õiguskantsleri hinnangul pidanud seaduses selgemini olema sätestatud lapse perest eraldamisega seonduv; segadust tekitab säte, mis puudutab lapse perest eraldamist, kui vanem ei ole vabatahtlikult nõus last teenuseosutaja juurde paigutama. Ka lapsevanema kaebeõigus võiks olla seaduses selgemini sätestatud.

## 5. Uue lastekaitseeaduse põhiseaduspärasuse kontroll

Ülevaateastal esitati õiguskantslerile ka avaldus uue, veel jõustumata lastekaitseeaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks ([Lastekaitseeaduse probleemid, asi nr 6-1/141453](#)). Menetluse tulemusena leidis õiguskantsler, et avalduses väljatoodud lastekaitseeaduse sätted ei ole avaldaja osutatud osas vastuolus põhiseaduse ega ÜRO lapse õiguste konventsiooniga.

Perekonna tähtsustamise osas selgitas õiguskantsler, et uue lastekaitseeaduse § 7 sätestab expressis verbis, et lapse arengu ja kasvu loomulikuks keskkonnaks on perekond ning esmane vastutus lapse õiguste ja heaolu eest on lapsevanemal või last kasvataval isikul. Samuti selgitas õiguskantsler seoses lapse õigusega tunda oma vanemaid, et see õigus tuleneb põhiseaduse § 27 lõikest 3 ja perekonnaseaduse §-st 116. Nii põhiseaduse § 27 lõikest 3 kui ka perekonnaseaduse § 116 lõikest 2 tulenev vanema kohustus kasvatada oma last ja hoolitseda tema eest tagab lapse õiguse saada vanematelt hoolitsust. Selleks et tagada lapsele õigus tunda oma vanemaid, sätestab ka perekonnaseaduse § 143 lapse õiguse suhelda isiklikult oma vanematega ja vanemate õiguse ning kohustuse suhelda lapsega isiklikult.

Lastekaitsetöötaja tegevuse vaidlustamisega seoses leidis õiguskantsler, et vastuse sellele, millises korras tuleks lastekaitsetöötaja tegevust vaidlustada, annavad haldusmenetluse seadus ja halduskohtumenetluse seadustik ning sõltuvalt vaidlustatava tegevuse õiguslikust iseloomust ka tsiviilkohtumenetluse seadustik. Õiguskantsler selgitas tsiviil- ja halduskohtu pädevusega seonduvat ning leidis, et kohtu valiku puhul on määrava tähtsusega, mida konkreetselt vaidlustatakse. Kui isik vaidlustab lastekaitsetöötaja tegevust või tegevusetust haldusmenetluses, näiteks leiab, et rikuti seaduses ettenähtud tähtaega abivajaduse hindamiseks või haldusakti andmise menetluses ei kuulatud asjassepuutuvat isikut ära, tuleks tal pöörduda halduskohtusse. Kui aga isik vaidlustab enda kui vanema hooldusõigusesse sekkumist, näiteks leiab, et laps on temast eraldatud alusetult, on tegemist hooldusõiguse asjaga ja tuleks pöörduda tsiviilkohtusse.

Uue lastekaitseeaduse § 33 lõike 1 kohta, mis annab lastekaitsetöötajale õiguse piirata lapse perest eraldamise korral lapse ja vanema suhtlusõigust 72 tunniks, leidis õiguskantsler, et lastekaitseeadus on perekonnaseaduse suhtes eriseaduseks, mis puudutab lastekaitsetöötaja pädevust lapse perest eraldamise korral. Õiguskantsler rõhutas, et suhtlusõiguse piiramise puhul on tegemist ajutise ja erandliku meetmega – lastekaitsetöötaja saab lapse ja vanema suhtluskorda määrata maksimaalselt 72 tunniks, misjärel ta peab pöörduma kohtusse. Püsivamat liiki suhtlusõiguse piirangute seadmine ja suhtluskorra määramine jäävad endiselt kohtu pädevusse vastavalt perekonnaseaduse §-le 143.

Uue lastekaitseseaduse § 33 lg 1 p 2 sätestab, et hädaohus oleva lapse võib ajutiselt perekonnast eraldada, kui lapse hooldusõigust teostav isik keeldub lapse ajutisest paigutamisest teenuseosutaja juurde. Õiguskantsler leidis, et viidatud sätet tuleb tõlgendada koostoimes sama seaduse § 32 lõikega 4, mis sätestab, et hädaohus olev laps paigutatakse ohutusse tingimustesse selleks sobivat teenust osutava sotsiaal-, tervishoiu- või haridusasutuse või isiku (teenuseosutaja) juurde sõltuvalt lapse olukorrast ja vajadustest. Kuna lapse perest eraldamisel on möödapääsmatu lapse paigutamine vastavat teenust pakkuvasse asutusse, siis on ilmne, et lubades perekonnaseaduse § 135 lõikes 4 sätestatud aluste esinemisel last kohtu loata perest eraldada, peab seadus võimaldama kohtu loata last ka vajalikku asutusse paigutada (nt turvakodu, haigla). Samas väljendas õiguskantsler seisukohta, et uue lastekaitseseaduse § 33 lg 1 võiks olla selgemini sõnastatud ning on praegusel kujul segadust tekitav. Õiguskantsleri hinnangul ei ole uue lastekaitseseaduse § 33 lg 1 punktidel 1 ja 2 iseseisvat regulatiivset toimet, sest lapse perest eraldamise õiguslik alus on oht lapse elule või tervisele, mis on sätestatud sama seaduse § 33 lg 1 esimeses lauses.

Avaldaja etteheidete kohta, et Riigikogu sotsiaalkomisjon ei kaasanud teda eelnõu menetlusse, leidis õiguskantsler, et avaldaja on füüsilise isikuna oma seisukohad sotsiaalkomisjonile esitanud ja ta on ära kuulatud ka komisjoni istungil.

Kokkuvõttes juhtis õiguskantsler avaldaja tähelepanu sellele, et tegu on uue, veel jõustumata seadusega ning ei ole ka välistatud, et kõik õigusnormid ei hakka tööle sel viisil ja moel, nagu seadusandja on soovinud. Seetõttu on võimalik, et tulevikus tekivad praktikaprobleemid, mis võivad viia ka põhiseadusvastasuseni.

### III. KONTROLLKÄIGUD

Ülevaateaastal tegi õiguskantsler 4 kontrollkäiku lasteasutustesse. Kontrollkäikudest 2 olid etteteatatud ja 2 etteteatamata. Õiguskantsleri kontrollkäigust Jõhvi noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusesse ([Kontrollkäik Jõhvi Noorukite ravi- ja rehabilitatsioonikeskusesse, asi nr 7-9/140744](#)) on kirjutatud põhjalikumalt ülevaate [3. osas](#).

Lisaks külastas õiguskantsler kolme asenduskodu: Tilsu Lastekodu ([Kontrollkäik Tilsu Lastekodusse, asi nr 7-7/140781](#)); Imastu Kool-Kodu ([Kontrollkäik Imastu Kool-Kodusse, asi nr 7-9/140904](#)) ja Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskust ([Kontrollkäik Tallinna Lastekodu Lasnamäe Keskusesse, asi nr 7-8/130125](#)).

Sarnaselt eelmiste aastatega pööras õiguskantsler ka sel ülevaateaastal erilist tähelepanu asenduskoduteenuse osutajate tegevusele perest eraldatud laste põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel. Selleks korraldas õiguskantsler kontrollkäigud Tilsu Lastekodusse ja Imastu Kool-Kodusse ning järelkontrollkäigu Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskusesse. Neist esimene oli etteteatatud ja teised kaks etteteatamata. Järgmisena on välja toodud kontrollkäikudel tuvastatud peamised puudused.

#### 1. Töötajate arv peredes

Kõigis kolmes asenduskodus oli probleeme asenduskoduteenusele kehtestatud nende nõuete täitmisega, mis puudutavad kasvatusala töötajate arvu peredes. Tilsu Lastekodus ja Imastu Kool-Kodus oli öösiti mitme pere peale üks töötaja, kuigi seaduse järgi peaks igas peres olema vähemalt üks töötaja. Lisaks oli kõigis kolmes asenduskodus raske või sügava puudega laste peresid, kus päevasel ajal oli vaid üks töötaja, kuigi seaduse järgi peaks olema vähemalt kaks. Tallinna Lastekodus tuvastas õiguskantsler töötajate puuduse probleemi juba eelmisel kontrollkäigul ning juhtis sellele asenduskodu tähelepanu juba 2013. aastal, kuid olukord ei olnud eelmise külastusega võrreldes paranenud.

Õiguskantsler selgitas asenduskodudele, et isegi, kui mõni seadusenõue võib teatud olukorras tunduda liiga jäik, ei anna see õigust seadust mitte täita. Seadusandja on kehtestanud konkreetseid nõuded, et tagada iga lapse heaolu, sh piisav hoolitsus, igakülgne turvalisus ja individuaalne tähelepanu. Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes tuleb alati ja igal pool esikohale seada lapse parimad huvid. Niisiis tuleb lähtuda sellest, mis on parim lapsele tema individuaalset olukorda arvestades, mitte sellest, mis on mugavam töökorralduslikult.

Eeltoodust lähtudes tegi õiguskantsler asenduskodudele ettepaneku täita nõudeid, mis on seadusega kehtestatud vajaliku arvu kasvatusala töötajate tööviibimise kohta.

#### 2. Töötajate kvalifikatsioon

Tilsu Lastekodus ja Imastu Kool-Kodus oli puudusi ka kasvatusala töötajate kvalifikatsiooni-nõuete täitmisega. Tilsu Lastekodus puudus neljal öisel ajal töötaval inimesel igasugune kasvatusala töötaja kvalifikatsioon. Imastu Kool-Kodu kahe pere töötajate koosseisus puudus vähemalt kasvataja kvalifikatsioonile vastav töötaja.

Seadusega sätestatud kvalifikatsiooni-nõuete kohaselt jaotuvad kasvatusala töötajad järgmiselt: abikasvataja, nooremkasvataja, kasvataja ja vanemkasvataja. Abikasvataja kvalifikatsiooni-nõuded on kõige madalamad ja vanemkasvatajal kõige kõrgemad. Iga asenduskodu pere kohta peab olema vähemalt üks kasvataja kvalifikatsioonile vastav töötaja.

Õiguskantsler selgitas Tilsis Lastekodule, et ka öösel peab peres olema töötaja, kelle kvalifikatsioon vastab vähemalt abikasvataja omale. Imastu Kool-Kodu puhul osutas õiguskantsler, et vähemalt kasvataja kvalifikatsioonile vastav töötaja on oma suurema teadmiste- ja kogemusepagasiga vajalik, et nõustada ja toetada teisi vähema kvalifikatsiooniga kasvatajaid laste eest hoolitsemisel. Piisava kvalifikatsioonita töötajad ei tarvitse olla võimelised lahendama keerulisemaid kasvatusprobleeme ega pakkuma lapsele piisavalt professionaalset tuge ja abi näiteks nende erivajadustest lähtudes või eriolukordades.

Eeltoodu põhjal tegi õiguskantsler asenduskodudele ettepaneku tagada, et kõik asenduskodu peredes laste eest hoolitsevad töötajad vastaksid seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuetele.

### 3. Laste paigutamine peredesse

Nii Tilsis Lastekodus kui ka Imastu Kool-Kodus on ette tulnud laste ümberpaigutamist ühest perest teise. Tilsis näiteks on lapsi paigutatud teatud ikka jõudes vanemate laste perre. Imastus on ümberpaigutamisi toimunud näiteks uue lapse saabumisel perre.

Õiguskantsler juhtis asenduskodude tähelepanu peresarnaste tingimuste loomise ja asendushoolduse järjepidevuse olulisusele. Elukorraldus asenduskodus peaks võimalikult palju sarnanema pereeluga. Laste ühest perest teise ümberpaigutamine ei toeta peresarnaste suhete loomist asenduskodus. Asenduskodu ühest perest teise suunamisega katkestatakse senises peres laste ja kasvatajate vahel tekkinud suhted ning lapsed peavad harjuma uute laste ja töötajatega, mis ei anna head alust usalduslike suhete püsimiseks. Püsivate kiindumusuhete loomine peaks olema asenduskodu peamine eesmärk, mille abil kompenseerida perest ilma jäänud lapsele eluks ja arenguks vajalikku lähedust.

Eeltoodust lähtudes soovitas õiguskantsler asenduskodudel mitte paigutada lapsi ühest perest teise, välja arvatud siis, kui see on lapse parimates huvides.

### 4. Laste eluruumide paigutus ja sisustus

Imastu Kool-Kodus tegi õiguskantslerile muret veel laste eluruumide paigutus ja sisustus. Asenduskodu ühe pere ruumid asusid lifti ja erihooaldusteenusel olevate täiskasvanud klientide eluruumide vahel, mistõttu läbisid need kliendid regulaarselt laste peret. Teises peres oli trellitatud uksega elutuba ja ühe lapse toas vaid madrats. Töötajate sõnul oli selline korraldus tingitud ühe lapse väidetavatest määramishoogudest.

Õiguskantsler selgitas, et laste eluruumide üldisel paigutusel on oluline roll neile peresarnaste tingimuste, turvalisuse ja privaatsuse tagamisel. Lastele eraldi ruumides teenuse osutamine võimaldab kujundada keskkonna nende eale ja arengule vastavaks ning vältida kõrvalistest täiskasvanutest tulenevaid ohtusid lapse heaolule. Asenduskodu pereruumid on laste kodu, millest ei peaks naabrid läbi kõndima. Muu hulgas tuleb tagada laste õigus privaatsusele, et pere ja lapsed saaksid segamatult omaette toimetada. Välistada tuleb ka oht laste turvalisusele: lapse õigust turvalisusele ei ole rikutud mitte üksnes siis, kui laps on viga saanud, vaid ka siis, kui võimalikud riskid on jäetud maandamata.

Samuti märkis õiguskantsler, et tühjad ja trellitatud ruumid ei loo kodust õhkkonda. Loomulikult tuleb arvestada, et mööbel ja kujundus vastaks laste vajadustele ja oleks ohutu. Seega on arusaadav, kui pereruumide mööbel erineb, lähtudes laste erivajadustest. Samas leiavad eksperdid, et ka probleemse käitumisega laste puhul aitab elukeskkonna normaalsus muu hulgas muuta nende käitumist soovitavas suunas. Seetõttu tuleks mööbli eemaldamise ja trellide asemel leida lahendus, et sisustus oleks samal ajal nii ohutu kui ka kodune (nt lõhkumis-

kindlamast materjalist mööbel, krõpsuga kinnitatavad kardinad) ning lastele antaks korduvaid võimalusi tavapärase mööbliga harjuda.

Kokkuvõttes soovitas õiguskantsler korraldada asenduskoduteenuse osutamine nõnda, et teisi teenuseid saavad kliendid ei läbiks asenduskodu eluruume, ning konsulteerida spetsialistidega, kuidas sisustada eluruumid ühtaegu ohutult ja koduselt.

## 5. Laste toitlustamine

Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskuse järelkontrollkäigu peamine eesmärk oli saada ülevaade, kuidas on asenduskodu täitnud 2013. aastal antud soovitusel tagada laste õigus piisavale, mitmekülgsele ja täisväärtuslikule toidule. Tollal ei erinenud ettenähtud toiduportsjonid vastavalt laste vanuserühmadele, ei katnud vanemate laste toiduenergia vajadust ega vastanud Eesti toitumis- ega toidusoovitustele.

Järelkontrolli tulemuste põhjal oli hea meel tõdeda, et pakutav toit vastas erinevas vanuses laste igapäevasele energiavajadusele. Samas ilmnis, et söögikordade vaheline aeg oli lubatust pikem ning toidus oli nõutavast mõnevõrra rohkem rasvasid ja vähem süsivesikuid. Seetõttu soovitas õiguskantsler asenduskodul järgida edaspidi tervisekaitsenõudeid, mis on kehtestatud toitlustamisele.



## IV. LAPSE ÕIGUSTE EDENDAMINE

Lasteombudsmani ülesandeks on lisaks järelevalvele olla lapse õiguste edendaja ja laste jaoks olulistele probleemidele tähelepanu juhtija. Järgmisena saab lugeda ülevaateastal lapse õiguste edendamiseks tehtust: korraldatud üritustest, välja antud abimaterjalidest, avalikest pöördumistest, koolitustest, loengutest, artiklitest ja muudest tegevustest.

### 1. Nõustamisvoldik „Kool kiusamisest vabaks“

Lasteombudsman koostas koos erialaspetsialistidega nõustamisvoldiku „[Kool kiusamisest vabaks](#)“, kus on praktilised nõuanded kiusamise ennetamiseks ja kiusamisjuhtumite lahendamiseks nii õpilastele, õpetajatele kui ka lapsevanematele. Näiteks õpilastele mõeldud voldiku osas on juhised nii neile, keda kiusatakse, kui ka kiusajatele. Õpetajad aga leiavad brošüürist näpunäiteid selle kohta, mida teha kiusamise ennetamiseks, kuidas luua klassis positiivset õhkkonda ning kuidas lahendada kiusamisjuhtumeid. Lapsevanematele selgitatakse näiteks, kuidas aru saada, kas last kiusatakse või on ta ise teiste kiusajaks ning mida nendes olukordades ette võtta.

Kiusamisteemalise brošüüri koostasid Eesti Koolipsühholoogide Ühingu juht Triin Kahre, perekeskuse Sina ja Mina juht Ly Kasvandik, Haridus- ja Teadusministeeriumi kooliturvalisuse ekspert Jürgen Rakaselg ning Tartu Ülikooli õppejõud, SA Kiusamise Vastu nõukogu esimees Kristiina Treial.

Nõustamisvoldik „Kool kiusamisest vabaks“ on olemas trükitud kujul ja veebiversioonis ning see on saadaval nii eesti kui ka vene keeles.

### 2. Konverents „Kiusamisvaba haridustee“

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond korraldas koostöös Lastekaitse Liiduga 2. aprillil konverentsi „Kiusamisvaba haridustee“, kus tutvustati olemasolevaid programme ja materjale kiusamisvaba õppekeskkonna loomiseks. Konverentsi avasid Tema Kuninglik Kõrgus Taani kroonprintsess Mary ja Vabariigi Presidendi abikaasa Evelin Ilves.

Üritusel esinesid ettekannetega tunnustatud rahvusvahelised eksperdid Christina Salmivalli Soomest ja Lars Stilling Netteberg Taanist ning Eesti selle ala asjatundjad: Margit Sutrop Tartu Ülikooli eetikakeskusest, Sirje Piht Tallinna Ülikooli kasvatusteaduste instituudist ja Kristiina Treial Tartu Ülikoolist. Lisaks räägiti SA Kiusamise Vastu pilootprojektist (KiVa) ja Lastekaitse Liidu projektist „Kiusamisvaba lasteaed ja kool“.

Oma kogemusi jagasid konverentsil kiusamisvastastes programmides osalenud kooli ja lasteaia juhid. Ühiselt arutati, kuidas kiusamisvaba õppekeskkond aitab kaasa õpilaste õppeedukusele ja üldisele heaolule, vahetati kogemusi ning visandati ühiselt tulevikku.

Konverentsil „Kiusamisvaba haridustee“ tutvustati esmakordselt ka lasteombudsmani ja erialaspetsialistide koostöös valminud nõustamisvoldikut „[Kool kiusamisest vabaks](#)“.

### 3. „Kool kiusamisest vabaks“ kodulehekül

Lasteombudsmani eestvedamisel valmis kodulehekül „[Kool kiusamisest vabaks](#)“, kust leiab praktilisi soovitusi kiusamise ennetamiseks ja kiusamisjuhtumite lahendamiseks.

Veebilehel selgitatakse, mis on kiusamine ja mida selle vastu teha, ühtlasi jagatakse suuniseid turvalisema koolikeskkonna loomiseks. Eraldi näpunäited on nii õpilastele, õpetajatele, koolijuhtidele, lapsevanematele kui ka tugispetsialistidele. Kodulehelt „Kool kiusamisest vabaks“ leiab veel viiteid erinevatele kiusamisvastastele programmidele ja teemalehtedele ning välja on toodud ka kasuliku kirjanduse loetelu. Koduleht on eesti ja vene keeles ning see on nutitelefoni kohanduv.

#### 4. Lasteombudsmani pöördumine koolijuhtide poole

Lasteombudsman Indrek Teder juhtis kooliaasta alguse pöördumises koolijuhtide tähelepanu nende rolli tähtsusele koolikeskkonna ja väärtuste kujundamisel. Ta pani koolijuhtidele südamele, et nad seaksid turvalise ja kiusamisest vaba koolikeskkonna oma kooli prioriteediks, sest füüsiliselt ja vaimselt turvaline koolikeskkond ning sõbralikud ja toetavad suhted on eduka õppe eelduseks.

Ühtlasi pidas lasteombudsman oma pöördumises vajalikuks kooli direktoritele meelde tuletada, et koolides tuleks hoolsamalt järgida Sotsiaalministri kehtestatud tervisekaitse nõudeid, täpsemalt kontrollitööde korraldamist puudutavaid nõudeid.

Pöördumises teavitati koolijuhte veel sellest, et valminud on koduleht „Kool kiusamisest vabaks“ ja nõustamisvoldiku „Kool kiusamisest vabaks“ veebiversioon. Lisaks julgustas lasteombudsman koolijuhte aktiivsemalt kiusamisvastaseid programme kasutama.

#### 5. Tunnustusauhind „Lastega ja lastele“

Lastekaitsepäeval tunnustati Õiguskantsleri Kantseleis toimunud pidulikul üritusel neid, kes oma uute algatuste või pikemaajalise tegevusega on oluliselt panustanud laste heaolusse.

Auhindu jagati kuues kategoorias. Tunnustuse „Lapse suur tegu“ pälvis Keeni kooli õpilane Jaagup Hinn, liikumispuudega koolikaaslase igapäevase abistamise eest. „Elutöö“ kategooria auhinna sai Leelo Tungal, kelle looming ja tegevus on mõjutanud paljusid lapsi. Traumaterapeut Maire Riisi tunnustati „Muutuste looja“ tiitliga pikaajalise töö eest leinas lastega perede heaks. Kogumiku „Ohutusraamat koolilapse vanematele“ tõi tunnustuse projekti „Aasta tegu“ idee autorile ja eestvedajale, Lääne prefektuuri ennetusteenistuse vanemale Liilia Männile. Tiitel „Aasta pere“ anti perekond Mikkudele, kelle suur ja ühtehoidev pere on armastust muusika vastu põlvest põlve edasi andnud paljudele muusikasõpradele. Laste ja noorte lemmikuks osutus lugemiskoer Susi ja tema perenaine Maarja Tali.

Tunnustusauhinna „Lastega ja lastele“ algatajateks on Eesti Asenduskodu Töötajate Liit, MTÜ Lastekaitse Liit, MTÜ Lasterikaste Perede Liit, MTÜ Oma Pere, MTÜ SEB Heategevusfond, SA Dharma ja Õiguskantsleri Kantselei. Tunnustusauhinnad andsid üle õiguskantsler ja lasteombudsman Indrek Teder ning sotsiaalminister Helmen Kütt.

#### 6. Lasteombudsmani, Eesti Lastekirjanduse Keskuse ja Vilde muuseumi „Minu esimesed triibulised“ arutelutunnid

Ülevaateaastal möödus 110 aastat Eduard Vilde lastejutustuse „Minu esimesed triibulised“ esmakordsest ilmumisest. Sel puhul korraldas lasteombudsman koos Eduard Vilde muuseumi ja Eesti Lastekirjanduse Keskusega teemanädala „Minu esimesed triibulised“.

Teemanädala raames toimusid 14., 15. ja 17. oktoobril Eesti Lastekirjanduse Keskuses 3.–4. klasside õpilastele arutelutunnid. Tunnis loeti lastele katkendeid Vilde jutustusest, mängiti läbi

probleemsituatsioone ning arutati lastega võrdsuse, õigluse, karistamise, märkamise ja vägi-vallavaba lapsepõlve teemadel. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna nõunikud tutvustasid lastele ka lapse õigusi ja kohustusi ning juhtisid tähelepanu seostele jutustuses kirjel-datud olukordade ja tänapäeval ette tulevate juhtumite vahel. Arutelutunnid lõppesid triibulise loovülesandega.

## 7. Lapse õiguste eriprogramm festivalil Just Film

Lasteombudsmani üks ülesanne on lapse õigustest teavitamine, sh laste jaoks oluliste tee-made tõstatamine ja nende üle diskussiooni tekitamine. Eesti oma filmifestival, mille on üht-viisi omaks võtnud nii lapsed, noored kui ka täiskasvanud, on selleks suurepärase võimalus.

Pimedate Ööde filmifestivali (PÖFF) noorte- ja lastefilmide festivali Just Film raames linastus juba neljandat aastat järjest lapse õiguste eriprogramm, mis oli ülevaateaastal pühendatud ÜRO lapse õiguste konventsiooni 25. aastapäevale.

14.–23. novembril linastunud eriprogramm koosnes hoolikalt valitud üheksast omanäolisest fil-mist, mille valimisel osalesid lisaks Just Filmi programmimeeskonnale ka Õiguskantsleri Kant-selei, Justiitsministeerium ja MTÜ Lastekaitse Liit. Programmi filmivalik oli väga mitmekesine: filme oli nii Kuubalt, Venemaalt, Poolast, Põhjamaadest kui ka USA-st. Läbivateks teemaks oli seekord lapsed ja noored, kes kannavad enda ja oma lähedaste eest hoolitsemisel suuremaid kohustusi kui nende vanusele kohane.

Lapse õiguste programmis linastunud filmide järel toimusid kinosaalis ka arutelud, milles osa-lesid erinevad lastega seotud eksperdid ning filmitemadest puudutatud noored.

## 8. Lasteombudsmani nõuandev kogu

Lasteombudsmani nõuandev kogu kutsuti ellu 2011. aastal, et kaasata lapsi ombudsmani töösse. Nõuandva kogu töös osalemine annab lastele võimaluse väljendada oma seisukohti neid puudutavates olulistest küsimustes, et juhtida ühiskonna tähelepanu sellele, mis lastele muret teeb. Nõuandva kogu tööd reguleerib [statuut](#).

Nõuandva kogu liikmed on alla 18-aastased laste- ja noorteorganisatsioonide esindavad lapsed. 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, Eesti Õpilasesinduste Liit ning ühendus Ühise Eesmärgi Nimel.

2014. aastal kohtusid nõuandva kogu liikmed ühel korral. Arutelul keskenduti peamiselt kooli turvalisusele, kuna see on noorte jaoks oluline teema. Turvaline lapsepõlv on lasteombudsmani üks prioriteete ning edendamistöös keskendus ta ülevaateaastal just kiusamisvaba haridustee teemale.

Arutlustest tuli muu hulgas välja, et kiusamine võib halvematel juhtudel kesta aastaid. Seda kinnitavad ka uuringud. Muret tekitavaks oli noorte tõdemus, et paljud lapsed ei räägi kiusa-misest oma vanematele või kui ka räägivad, siis tihti ei julge, ei oska või ei taha vanemad sek-kuda. Noored leidsid, et kui vanemad on valmis sekkuma, siis on sellel enamasti ka tulemus ja kiusatav saab abi. Noorte hinnangul on arutamisest ja nõustamisest abi. Veel lisasid noored, et probleemsetes lastes tuleks näha nende positiivseid omadusi ja neid toetada – ses osas sõltub palju pedagoogide pühendumusest.

Noorte mõtted ja arvamused innustasid lasteombudsmani nõustamisvoldiku ja kodulehe „Kool kiusamisest vabaks“ koostamisel. Samuti olid noored abiks kooli- ja lasteaiajuhtidele korraldatud konverentsi „Kiusamisvaba haridustee“ ettevalmistamisel. Nõuandvasse Kogusse kuuluva noorteühingu Eesti 4H noored liikmed koostasid videomaterjali õpilaste endi tähelepanekutest kiusamise kohta ja soovitudest, mis aitaksid kooli turvalisemaks muuta. Sellest videomaterjalist tehtud kokkuvõtet esitleti konverentsil „Kiusamisvaba haridustee“, kus osalesid ka videomaterjali autorid.

## 9. Riigisisene koostöö

Ülevaateaastal tegid lasteombudsmani nõunikud lapse õiguste kaitsel ja edendamisel koostööd lisaks riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustele ja ülikoolidele ka mitme mittetulundusühingu ja organisatsiooniga: noorteühing Eesti 4H, Tartu Ülikooli eetikakeskus, Eesti Lastekirjanduse Keskus, Eduard Vilde Muuseum, perekeskus Sina ja Mina, Eesti Koolipsühholoogide Ühing, Eesti Õpilasesinduste Liit, Just Film, Lastekaitse Liit, MTÜ SEB Heategevusfond, SA Kiusamise Vastu, Eesti Asenduskodu Töötajate Liit, MTÜ Lasterikaste Perede Liit, MTÜ Oma Pere, SA Dharma, MTÜ Noorteühing TORE jt.

## 10. Rahvusvaheline koostöö

2014. aasta kevadel toimus kolmas Balti riikide lasteombudsmanide kohtumine Vilniuses. Seekordsele kohtumisele oli kutsutud ka Poola lasteombudsman, kes oli huvitatud koostööst Balti lasteombudsmanidega ning avaldas soovi edaspidistel iga-aastastel kohtumistel osaleda. Leedu lasteombudsmani korraldatud kahepäevasel kohtumisel jagati head praktikat ja vahetati kogemusi, samuti arutati ühiste probleemide ja edasiste koostöövõimaluste üle. Lepiti kokku, et 2015. aastal võõrustab kolleege Poola lasteombudsman. Iga-aastaste koostöökohtumiste korraldamise traditsioon on alguse saanud 2012. aastal Eesti lasteombudsmani initsiatiivil.

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik Nele Parrest ja Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru osalesid 2014. aasta oktoobris Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku [ENOC üldassambleel ja aastakonverentsil](#) Edinburghis. 2014. aastal oli ENOC-i aastakonverentsi peateemaks kasinusmeetmete mõju lastele (The Impact of Austerity on the Realization of Children's Rights). Aastakonverentsil võeti vastu [ühine seisukoht](#), milles rõhutatakse laste erilist haavatavust ja vajadust analüüsida kasinusmeetmete rakendamisel nende mõju lastele ning vältida laste langemist vaesusse. Ühises pöördumises kutsutakse kõiki Euroopa riike muu hulgas üles koostama riiklikku tegevuskava laste vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemiseks ning koguma regulaarselt andmeid laste olukorra ja lastele riigi poolt eraldatavate rahaliste ressursside kohta.

## 11. Teiste institutsioonide tegevuses osalemine

Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna töötajad osalesid 2014. aastal ka teiste institutsioonide tegevuses. Margit Sarv osales SEB Heategevusfondi hobistipendiumi komisjoni töös, Lapse Huvikaitse Koja loomekonkursi „Miks ma vajan perekonda“ žüriis ning Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu tunnustusauhinna valikukomisjonis. Kristi Paron osales liikumise „Kiusamisvaba haridustee“ töös.

## 12. Koduleht ja Facebooki profiil

Lapse õigustest teavitamiseks ja lasteombudsmani tegevuse tutvustamiseks on loodud lasteombudsmani Facebooki profiil ning 2012. aasta märtsikuus valmis lasteombudsmani kodulehekülge. Kodulehekülge on nii eesti, vene kui ka inglise keeles.

Lasteombudsmani koduleht on lapselähedase ja rõõmsa kujundusega ning selle keskne sisu ja üks olulisemaid väärtusi on see, et õiguskantsler kui lasteombudsman selgitab lapsele ja noorele lihtsalt, arusaadavalt ja vahetult nende peamisi õigusi ja kohustusi. Samuti leiab lasteombudsmani kodulehelt teavet lapsevanema õiguste-kohustuste ja Eesti lastekaitse korralduse kohta ning mitmesugust huvitavat teavet seoses lapse õiguste ja lasteombudsmani tööga.

Lastel on Facebooki ja lasteombudsmani kodulehe kaudu võimalik õiguskantslerile hõlpsasti ka avaldus esitada.

### 13. Konverents „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?”

10.–11. detsembril toimus Tartus 7. väärtuskasvatuse konverents „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?”, mida korraldasid ühiselt Tartu Ülikooli eetika-keskus, Haridus- ja Teadusministeerium, Lastekaitse Liit, MTÜ Noorteühing TORE, SA Kiusamise Vastu ja Õiguskantsleri Kantselei.

Konverentsi tähelepanu keskmes oli turvaline koolikeskkond ja head suhted koolis. Esinesid mitmed tunnustatud eksperdid: Christina Salmivalli, Suvianna Hakalehto-Wainio, Kristi Liiva, Anna Markina, Piret Visnapuu-Bernadt, Halliki Harro-Loit, Margit Sutrop jpt.

Konverentsi avas õiguskantsler ja lasteombudsman Indrek Teder ning arutelu „Kiusamisvaba haridustee – kuidas sinna jõuda?” juhtis laste õiguste osakonna nõunik Kristi Paron.

### 14. Erialaloengud, ettekanded ja kõned

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

- 14.01. I. Teder, tervituskõne Statistikaameti kogumiku „Laste heaolu” esitlusel Õiguskantsleri Kantseleis.
- 14.01. A. Reinomägi, ettekanne Statistikaameti kogumiku „Laste heaolu” esitlusel Õiguskantsleri Kantseleis.
- 14.02. A. Aru, K. Paron, M. Sarv tutvustasid Tondi Põhikooli õpilastele lapse õigusi ja kohustusi.
- 13.03. M. Sarv, ettekanne Statistikaameti kogumikku „Laste heaolu” tutvustaval seminaril Valga Maavalitsuses.
- 16.03. M. Sarv, ettekanne MTÜ Eesti Asenduskodude Laste Liit seminaril „Õigused ja kohustused” Tartus.
- 19.03. A. Aru, lasteombudsmani töö tutvustamine Moldova karistusreformi korraldajatele.
- 26.03. A. Aru, ettekanne „Laste kaasamine kohaliku elu korraldamisse” X linnade ja valdade päeval Tallinnas.
- 02.04. I. Teder, tervituskõne konverentsil „Kiusamisvaba haridustee” Õpetajate Majas.
- 15.04. M. Sarv, ettekanne „Asenduskodude järelevalvest ja soovitusel maavanematele” maavalitsuste lastekaitsetöötajate infopäeval Sotsiaalministeeriumis.
- 24.04. M. Sarv, ettekanne „Lapse õigused ja heaolu Eestis ja Euroopas” europarlamenti kandidaatidele Tallinnas.
- 12.05. M. Sarv, ettekanne „Kohalike omavalitsuste rollist asenduskoduteenusel olevate laste hoolekande korraldaja ja eestkostjana” Pärnumaa kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajatele Pärnu Lastekülas.
- 14.05. A. Aru, ettekanne „Lapse õigused asendushooldusel” seminaril „Asendushoolduse tulevik Eestis” Tallinnas.
- 22.05. A. Aru, ettekanne lapse hooldus- ja suhtlusõigusest lastekaitsetöötajate kogemuseseminaril.

- 23.05. A. Aru, M. Sarv, lapse õiguste ja kohustuste tutvustamine Keila-Joa Sanatoorses Internaatkoolis.
- 29.05. A. Aru, lasteombudsmani töö tutvustamine Aserbaidžaani organisatsiooni Center for Innovations in Education esindajatele.
- 01.06. I. Teder, tervituskõne tunnustusüritusel „Lastega ja lastele“ Õiguskantsleri Kantseleis.
- 11.06. A. Aru, M. Sarv, lasteombudsmani töö tutvustamine Austraalia noorsootöötajatele.
- 11.08. A. Aru, M. Sarv tutvustasid noorteühingu Eesti 4H suvelaagris osalejatele lapse õigusi ja kohustusi.
- 16.08. K. Paron juhtis arvamusefestivalil laste vaesust puudutavat arutelu „Vaeslapsel talutüdrukus: kuidas tegeleda laste vaesusega?“ Paides.
- 28.08. A. Aru, ettekanne „Tänane õpilane – homme otsustaja?“ hariduskonverentsil „Õpetaja – tuleviku kujundaja“ Valgas.
- 01.09. I. Teder, kooliaasta alguse pöördumine.
- 11.09. I. Teder, tervituskõne Praxise konverentsil „Noor täna ja aastal 2030“ Tallinnas.
- 15.10. A. Aru, ettekanne Tartu Maavalitsuse infopäeval.
- 16.10. A. Aru, ettekanne „Lastega seotud teemade käsitlemine erinevate kaasuste kaudu lapse õiguste tagamisel“ seminaril „Lapsed meedias“ TLÜ Balti filmi- ja meediakoolis.
- 31.10. M. Sarv, sõnavõtt konverentsil „Õigus väärrikusele – euroopaliku sotsiaalpoliitika nurkakivi“ vaesuse ja laste väärrikuse teemasid käsitlevas arutlusringis.
- 26.11. A. Aru, lasteombudsmani töö tutvustamine Armeenia sotsiaaltöötajatele.
- 26.11. M. Sarv, ettekanne Jüri Gümnaasiumi õpilastele lapse õigustest ja kohustustest.
- 05.12. I. Teder, avakõne konverentsil „Laste ja noorte heaolu parandamine ning sotsiaalse tõrjutuse ennetamine“ Tallinnas.
- 05.12. A. Aru, osalemine arutlusringis „Millele tugineb laste ja noorte heaolu ja toimetulek?“ konverentsil „Laste ja noorte heaolu parandamine ning sotsiaalse tõrjutuse ennetamine“ Tallinnas.
- 05.12. N. Parrest, tervituskõne noorteparlamendi istungil Riigikogus.
- 10.12. K. Paron, juhtis arutlusringi „Kiusamisvaba haridustee – kuidas sinna jõuda?“ konverentsil „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?“ Tartus.
- 10.12. I. Teder, tervituskõne konverentsil „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?“ Tartus.

## 15. Artiklid, arvamused, intervjuud

Tramm, K. [intervjueeritavad Indrek Teder, Andres Aru ja Andra Reinomägi]. Kus on see vaene, kurb ja üksildane Eesti laps? – Maaleht, 23.01.2014.

Paron, K. Mida teha vanemliku hoolitsuseta laste heaks? – Eesti Päevaleht, 06.01.2014.

Kivioja, A. Kui kooli tuleb uusimmigrandi laps. – Õpetajate Leht, 14.03.2014.

Paron, K. Kiusamine koolis – paratamatus või tegemata töö? – Postimees, 02.04.2014.

Kivioja, A., Sarv, M. Kuhu hääbub rahulolematuse? – Postimees, 02.06.2014.

Aru, A., Reinomägi, A. Laste kaasamisest kohaliku elu korraldamisse laste pilgu läbi. – Sotsiaaltöö nr 3, 2014, lk 21–23.

Reinomägi, A., Sinisaar, H. On aeg vaadata laste heaolu laiemalt. – Sotsiaaltöö nr 3, 2014, lk 42–46.

Ibrus, K. [intervjueeritavad Indrek Teder ja Andres Aru]. Õiguskantsler: omavalitsused peaksid laste surmajuhtumeid uurima ja oma vead välja selgitama. – Eesti Päevaleht, 08.09.2014.

Paron, K. Lõimigem kiusamisvastased programmid kooli väärtuskasvatuse. – Õpetajate Leht, 17.10.2014.

Aru, A., Sarv, M. Lapsed, kellele on pandud liiga suur koorem. – PÕFFi ajakiri 2014, lk 100–101.

Aru, A. Lapse õiguste konventsioon – tööriist lapsesõbralikuma ühiskonna ehitamisel. – Märka Last nr 9, 2014.

Gornischeff, K., Hainas, K., Sarv, M., Leps, A. Vastutust võtta on tähtis, aga mitte lapse- ja noorpõlve hinnaga. – Just Leht (Just Filmi erileht, ilmus Postimehe lisana), 13.11.2014.

Laste õiguste teemal andsid laste õiguste osakonna nõunikud 2014. aastal kümme teleintervjuud. Andra Reinomägiga tehti viis teleintervjuud kogumiku „Laste heaolu“ teemadel. Kiusamisest rääkisid Andres Aru Kanal 2 saates „Reporter“ ja Kristi Paron TV 3 saates „Seitsmesed uudised“. Margit Sarve usutleti kahes ETV „Aktuaalsele kaamerale“ antud intervjuus lapse õiguste eriprogrammi teemadel ning ETV saates „Terevisioon“ kõneles ta tunnustusauhinnast „Lastega ja lastele“.

Raadiointervjuusid tehti ülevaateaastal lasteombudsmani ja laste õiguste osakonna nõunikega viiel korral. Lasteombudsman Indrek Teder rääkis Kuku Raadiole antud intervjuus oma kooliaasta alguse pöördumisest koolijuhtide poole ning tutvustas uut koolikiusamise teemalist veebilehekülge. Lastekaitsepäeval usutles Vikerraadio Andres Aru, kes rääkis laste õigustest ja kohustustest ning tunnustusauhinnast „Lastega ja lastele“. Andres Aru andis ülevaateaastal intervjuu ka Põlvamaa kohalikule raadiojaamale Raadio Marta, kus ta tutvustas lasteombudsmani tööd, ning Kuku Raadio usutluses kõneles Aru Tapa erikooli kontrollkäigust. Andra Reinomägi rääkis Kuku Raadios kogumikust „Laste heaolu“.

## 5. OSA

ÜLEVAADE ÕIGUSKANTSLERILE SEADUSEGA PANDUD  
MUUDE ÜLESANNETE TÄITMISEST



## I. SISSEJUHATUS

Õiguskantsleri põhiülesanded on teostada normikontrolli (alused: PS § 139 lg 1, ÕKS § 1 lg 1 ja §-d 15 jj)<sup>187</sup> ja tegutseda ombudsmanina (alused: PS § 139 lg 2, ÕKS § 1 lg 2 ja §-d 19 jj). Õiguskantsleril ka mitmeid teisi põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevaid pädevusi:

- Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks (PS §-d 76, 85, 101, 138, § 139 lg 3, § 153 lg 2, ÕKS § 1 lg 3);
- Euroopa Parlamendi presidendile ettepaneku tegemine Eestist valitud Euroopa Parlamendi liikmelt Euroopa Ühenduste privileegide ja immunitetide protokolliga ettenähtud immuniteedi võtmiseks (ÕKS § 1 lg 3<sup>1</sup>);
- Riigikohtu üldkogule taotluse tegemine tunnistada Vabariigi President kehtvalt võimeetuks oma ülesandeid täitma (ÕKS § 1 lg 4, Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 11, PSJKS § 25 lg 3);<sup>188</sup>
- eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamine (ÕKS § 1 lg 5, § 35<sup>5</sup> jj);
- võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine (ÕKS § 35<sup>16</sup>);
- piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis 3 sätestatud riigi ennetus- asutusena tegutsemine (ÕKS § 1 lg 7);
- lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 tulenevate lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesannete täitmine (ÕKS § 1 lg 8);
- järelevalve tegemine põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel (ÕKS § 1 lg 9);
- sõnaõigusega Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitel osalemine (PS § 141 lg 2, ÕKS § 2 lg 1, RKTS § 71, VVS § 18 lg 4);
- Riigikogu liikmete arupärimistele ja kirjalikele küsimustele vastamine (PS § 74, ÕKS § 3, RKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1);
- distsiplinaarmenetluse algatamine kohtunike suhtes (KS § 91 lg 2 p 2);
- kohtute haldamise nõukojas liikmena osalemine (KS § 40 lg 1);
- arvamuse andmine õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks nõusoleku andmise menetluses ning erakonna tegevuse lõpetamise menetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5, § 28 lg 5, § 33 lg 2);
- arvamuse andmine Euroopa Kohtu kohtuniku kandidaadile, Üldkohtu kohtuniku kandidaadile ja kohtujuristide kandidaatidele, samuti teistele rahvusvaheliste kohtute kohtunike kandidaatidele (VVS § 20<sup>2</sup> lg 2, VSS § 9 lg 9).<sup>189</sup>

Õiguskantsleri kui riigi ennetusasutuse tegevust on kajastatud ülevaate [3. osas](#).

Lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 tulenevate ülesannete täitmise kokkuvõtte on toodud ülevaate [4. osas](#).

<sup>187</sup> Õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrollimisega seotud täpsustavad mitmed teisedki seadused. Näiteks sätestab erakorralise seisukorra seaduse § 40, et järelevalvet erakorralise seisukorra ajal vastuvõetud erakorralist seisukorda korraldavate õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle teostab õiguskantsler. VVS § 85 lg 5 näeb ette maaavanema õiguse pöörduda õiguskantsleri poole kohaliku omavalitsus- organi üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks. VVS § 53 lg 7 ja § 81 lg 4 sätestavad, et kui kantsler või riigisekretär jäävad määrusele (korraldusele) kaasallkirja andmisel eriarvamusele, on neil õigus esitada kirjalik motiveeritud seisukoht, mis saadetakse koos määrusega õiguskantslerile.

<sup>188</sup> Lisaks sätestab Vabariigi Presidendi töökorra seaduse § 5 lg 2, et kui Vabariigi President on võimetu esitama avaldust Riigikogu esimehele selle kohta, et ta on ajutiselt võimetu oma ülesandeid täitma (selgitades ka põhjust), teeb seda õiguskantsler.

<sup>189</sup> Lisaks loetletud pädevustele on Riigikogu valimise seaduse § 14 lg 1 p 3 järgi õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik Vabariigi Valimiskomisjoni liige. Erakonnaseaduse § 12<sup>10</sup> lg 2 p 1 kohaselt on õiguskantsleri nimetatud isik erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liige. Õiguskantsler on nimetanud oma esindaja ka avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjoni liikmeks (ATS § 18 lg 6).

PS § 146 sätestab, et õigust mõistab ainult kohus. Seega ei või teised organid ja asutused sekunda õigusemõistmisesse. Siiski näeb kohtute seadus ette võimaluse algatada kohtuniku vastu distsiplinaarmentlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Algamisõigusega isikud ja organid on loetletud KS § 91 lõikes 2 ning nende hulka kuulub ainsa kohtusüsteemivälise organina õiguskantsler. 2014. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi kasutada talle kuuluvat õigust esitada distsiplinaarsüüdistus kohtuniku vastu. Mõnel korral juhtis õiguskantsler siiski kohtute esimeeste tähelepanu puudujääkidele kohtute töös. Sellekohane õiguskantsleri praktika 2014. aastal on avatud käesoleva osa [II jaos](#).

2014. aastal tuli õiguskantsleril kolmel korral kasutada oma eelnimetatud pädevust teha ettepanek kõrge ametikandja kriminaalvastutusele võtmiseks (nn immuniteedimenetlus). Tegu oli Riigikogu liikmetega. Pikemalt on seda käsitletud käesoleva osa [III jaos](#).

2014. aastal ei viinud õiguskantsler läbi ühtegi lepitusmenetlust eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks. Nii kõnealust pädevust kui ka õiguskantsleri poolt võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamist on pikemalt käsitletud käesoleva osa [IV jaos](#).

Alates 1.01.2015 näeb ÕKS § 1 lg 9 sõnaselgelt ette õiguskantsleri kohustuse teha järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste üle nende poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel. Selle tegevusega alustas õiguskantsler ombudsmani mandaadi alusel juba 2014. aastal. Seda on täpsemalt kirjeldatud käesoleva osa [V jaos](#).

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse võivad lisaks õiguskantslerile algatada ka Vabariigi President, kohaliku omavalitsuse volikogu ning kohus.<sup>190</sup> Neil juhtudel kaasatakse õiguskantsler kohtumenetlusse menetlusosalisena ning ta annab Riigikohtule arvamuse vaidlustatud akti põhiseadusele vastavuse kohta. 2014. aastal andis õiguskantsler Riigikohtule 37 sellekohast arvamust, millest 21 seonduvad kõrge riigilõivu nõudega kohtumenetluses. Ülejäänud puudutasid järgmisi kohtuasju:

- Harju Maakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks krediidasutuste seaduse § 50 lg 2;
- Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks HKMS § 112 lg 1 p 1;
- EraKS § 22<sup>2</sup> põhiseaduspärasuse kontroll;
- Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Tallinna Linnavolikogu 28.10.2004 määrusega nr 36 kehtestatud Nõmme linnaosa ehitusmääruse § 7 lg 2;
- Tartu Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks PPS § 106 lg 1 osas, milles alates 01.01.2010 kuni 01.01.2013 pensionile läinud politseinike pensioni ümberarvutamisel ei arvestatud 01.01.2010-01.01.2013 kehtinud politseinike ametipalkade vähenemist;
- Tartu Maakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata TsMS § 311<sup>1</sup> lõige 3 (alates 1.01.2013 kehtiv redaktsioon);
- Sõmeru, Rägavere, Vinni, Kadrina, Rakvere, Nissi, Paikuse, Kernu, Haljala, Kose, Vaivara ja Harku vallavolikogu ning Tallinna Linnavolikogu taotlused jäätmeseaduse muutmise seaduse § 1 lg 1 põhiseadusevastaseks tunnistamiseks ja seaduse jõustumise peatamiseks;
- SHS § 22 lg-te 1 ja 2, § 22<sup>2</sup> lg-te 1 ja 2 ning PKS § 183 lg 3 põhiseaduspärasuse kontroll;
- Tartu Halduskohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks kuni 21.12.2013 kehtinud vangla sisekorraeeskirja § 6 lg 6, milles see nägi ette, et kinnipeetava isiklik ruum peab kambris olema vähemalt 2,5 m<sup>2</sup>, aga või olla väiksem kui 3 m<sup>2</sup>;

<sup>190</sup> Lisaks võib Riigikogu esitada Riigikohtule taotluse anda seisukoht, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega.

- Eesti Töötukassa kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 6.05.2013 otsuse peale haldusastjas nr 3-12-1093 V.K. kaebuses Eesti Töötukassa 30.03.2012 ettekirjutuse nr 6-7.2/4 ja 3.05.2012 vaideotsuse nr 73 tühistamise nõudes;
- Tunnistada põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks KS§ 132<sup>7</sup> lg 2 ja Eesti keskmise palgaga seotud ametipalkade maksmise ajutise korralduse seaduse, kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja kohtute seaduse muutmise seaduse § 3 punkti 2 alusel KS § 82 kehtetuks tunnistamine osas, milles need ei võimalda alates 1.07.2013 ümber arvutada seniseid kohtunike vanaduspensione lähtuvalt 1.07.2013 jõustunud Riigikohtu liikme, ringkonnakohtu kohtuniku ning maa- ja halduskohtuniku ametipalgast;
- Aktsiaselts Uvic määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 24.05.2013 määrusele menetluskulude kindlaksmääramiseks;
- L.U. kassatsioon Tartu Ringkonnakohtu 25.02.2013 otsusele L.U. hagi korteriühistu LÄÄNE 7 TARTU vastu töövaidluses;
- Kiili Vallavalitsuse 25.04.2006 määruse nr 4 „Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord“ § 2 lõigete 1 ja 5 ning lõike 6 esimese lause põhiseaduspärasuse kontroll;
- Rae Vallavalitsuse 12.03.2013 määruse nr 12 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 4 lg 2 põhiseaduspärasuse kontroll;
- Tartu Halduskohtu taotlus (3-13-2460) tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata SHS § 22<sup>2</sup> lg 1 ja 2 osas, milles need ei võimalda arvata toimetulekutoetuse arvestamisel perekonna sissetuleku hulgast välja kutsekooli õpilasele õppetootuste ja õppelaenu seaduse alusel makstavat eritoetust, mida makstakse lähtudes õpilase majanduslikust olukorrast.

## II. DISTSIPLINAARMENETLUSE ALGATAMINE KOHTUNIKU VASTU

Kohtute seaduse järgi on õiguskantsler kohtute esimeeste ja Riigikohtu üldkogu kõrval ainus kohtusüsteemiväline organ, kellele on antud pädevus algatada distsiplinaarmenetlus (s.t koostada distsiplinaarsüüdistus) kohtuniku vastu. Taoline pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal kohtute seaduse jõustumisel.<sup>191</sup> Õiguskantsleri õigus algatada distsiplinaarmenetlus laieneb kõikidele kohtunikele (KS § 91 lg 2 p 2). Lõpliku otsuse kohtuniku õigeks- või süüdimõistmiseks distsiplinaarsüüdistuses teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkollegium (KS § 94 lg 1).<sup>192</sup>

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

Distsiplinaarsüüteo mõiste sisustamine on praktikas sageli keeruline. Probleemseks muudab selle põhiseadusest tulenev keeld sekkuda sisulisse õigusemõistmisesse, mille ainupädevus on PS § 146 järgi kohtul. See tähendab, et distsiplinaarmenetluse algatamis õigusega isiku pädevuses ei ole kujundada seisukohta, kuidas konkreetset kohtuasja tuleb sisuliselt lahendada ega anda hinnangut kohtulahendi sisulisele õigsusele: ei või ümber hinnata kohtu sisulisi õigusakte tõlgendavaid ja rakendavaid seisukohti; ei saa otsustada, kas üks või teine tõend on vajalik või mitte või kas mingi asjaolu on tõendatud; ei saa öelda, milline kaal tuleks anda ühele või teisele tõendile jms. Õiguskantsler on kujundanud kriteeriumid ja põhimõtted, millest ta lähtub oma tegevuses kohtute üle kontrolli teostamisel. Pikemalt on neid tutvustatud õiguskantsleri 2005. aasta ülevaates<sup>193</sup>.

Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise välja selgitamiseks võib õiguskantsler algatada menetluse nii omal initsiatiivil kui ka avalduse alusel. Tuleb rõhutada, et distsiplinaarmenetlus ei ole isikule õiguskaitsevahend – distsiplinaarmenetluse algatamine või mittealgatamine, samuti distsiplinaarkaristuse määramine ei too kaasa kohtulahendite muutmist või tühistamist ega aita muul moel kaasa menetlusest puudutatud isiku õiguste kaitsele. Seetõttu ei ole isikul subjektiivset õigust nõuda distsiplinaarmenetluse algatamist ega ka kohtuniku karistamist distsiplinaarkorras.<sup>194</sup>

KS § 91 lg 3 sätestab, et distsiplinaarmenetluse algataja võib koguda distsiplinaarasja lahendamiseks vajalikke tõendeid ja nõuda seletusi. Distsiplinaarsüüteo tunnuste esinemise väljaselgitamiseks pöördub õiguskantsler menetluse käigus vastava kohtu esimehe poole, küsida teavet ja paluda esimehe vastusele lisada ka asjakohase kohtuniku selgitus toimunu kohta. Sel viisil teabe palumine tagab kohtu esimehe informeerimise, kohtuniku ärakuulamisõiguse ning väldib menetluse dubleerimist. Probleem seisneb asjaolus, et kohtute seaduse kohaselt ei ole välistatud, et samaaegselt algatavad distsiplinaarmenetluse erinevad ametiisikud.<sup>195</sup>

Laekunud teabe alusel kujundab õiguskantsler seisukoha distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarsüüdistuse koostamise põhjendatuse kohta. Ajalised piirid seisukoha kujundami-

191 Esimene kohtute seadus võeti vastu 1991. a (RT 1991, 38, 472). 2002. a jõustunud kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu 2. lugemise käigus Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu seisuga 06.12.2000, nr 607 SE, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

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

193 Vt Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, lk 346–347.

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

195 Kirjeldatud olukorra vältimiseks hoiab õiguskantsler menetluse käiguga kursis ka Riigikohut. Riigikohus edastab samuti õiguskantslerile koopia kõigist avaldajate pöördumistest, mis on saadetud Riigikohtu poolt alamaastme kohtu esimeestele järelevalve korras kontrollimiseks ja vastamiseks (palvega edastada koopia oma vastusest Riigikohtu esimehele ja õiguskantslerile). 2014. aastal oli sellekohaseid Riigikohtu edastamisi 19.

seks tulenevad KS § 90 lõikest 1, mis sätestab, et distsiplinaarmenetlust ei algatata, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud kaks aastat või avastamisest kuus kuud.

Ülevaateaastal oli kohtute tegevust puudutavaid asjamenetlusi kokku 159. Enamikul juhtudel sisulist menetlust ei algatatud (nt kui kaebuse sisu oli rahulolematuse jõustunud kohtuotsusega). Õiguskantsler algatas ülevaateaastal 12 sisulist uurimist kohtuniku tegevuse kontrollimiseks ning 3 menetlust kohtu muu tegevusega seondult. Võrdluseks: 2013. aastal algatas õiguskantsler 15 (lisaks 2 menetlust kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2012. aastal 16 (lisaks 2 menetlust kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2011. aastal 25 (lisaks 8 menetlust kohtu muu tegevuse uurimiseks), 2010. aastal 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.

Ülevaateaastal, nagu ka 2012. ja 2013. aastal, ei esitanud õiguskantsler ühtegi distsiplinaarsüüdistust kohtuniku vastu. Võrdluseks: 2011. ja 2010. aastal algatas õiguskantsler ühe kohtuniku distsiplinaarmenetluse, 2008. ja 2009. aastal ei tulnud õiguskantsleril kordagi pöörduda distsiplinaarsüüdistusega Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi poole.

Õiguskantsler edastas 2013. aastal kohtutele ühe soovitus ja ühe ringkirja.

Õiguskantsleri soovitus puudutas menetlusaega, täpsemalt seaduses sätestatud tähtaja mittejärgimist. Kõnealusel juhul ei järginud kohus TsMS § 384 lg 1 lauses 1 sätestatud nõuet lahendada hagi tagamise avaldus (reguleerimaks vanema suhtlust lapsega menetluse ajaks) hiljemalt avalduse esitamise päevale järgneval tööpäeval.<sup>196</sup> Õiguskantsler asus seisukohale, et kohtu kui õigusemõistja puhul on selline seaduse eiramine taunitav. Kuna kohus nõuab ühiskonnaliikmetelt õigusnormidest kinnipidamist, siis peab ta ka ise lähtuma oma tegevuses samast reeglist. Õiguskantsler leidis siiski, et distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu ei ole põhjendatud. Esiteks seetõttu, et viivitus oli mõnepäevane. Teiseks, kohtuniku töökoormus tol hetkel oli ülisuur. Tegu oli kohtusüsteemi kui terviku (või konkreetse kohtu) probleemiga, mis ei ole etteheidetav konkreetsele kohtunikule. Kolmandaks, õiguskantsler rõhutas, et ei soovi sekkuda õigusemõistmisse ega kujundada seisukohta asja sisulise lahendamise kohta. Ta märkis, et kohtuasja materjalidest nähtuvalt ei esinenud selliseid elulisi asjaolusid, mis oleks tinginud ilmselgelt laste õiguste ja huvide rasket rikkumist ja oleks seetõttu nõudnud väga kiiret kohtupoolset sekkumist.

Menetlustähtaegade järgimisega seonduvat mainiti mitmes teiseski pöördumises. Näiteks leidis üks avaldaja, et Tartu Maakohus ei järginud kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud tähtaega vahistuse põhjendatuse kontrollimisel. Kuna isiku pöördumised kohtu poole olid tõlgendatavad mitmeti (st kas ta soovib vahistuse põhjendatuse kontrolli või vahistuse asendamist elektroonilise valvuga) ning kuna kaitsja oli esitanud kassatsioonkaebuse, kus puudutas antud teemat, ei kujundanud õiguskantsler oma seisukohta.

Kahes asjas tõstatati küsimus Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumi poolt mõistliku menetlusaja järgimisest. Mõlemas asjas möönis õiguskantsler, et isiku õigust mõistlikule menetlusajale võidi rikkuda. Siiski puudus alus algatada kohtunike vastu distsiplinaarmenetlust. Ehkki kohtuasjades kahetsusväärset viivitati, ei olnud see etteheidetav asja menetlevatele kohtunikele – probleem oli Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumi üldine ülekoormus. Esimene nimetatud asjadest oli eriti kurioosne. Avaldaja pöördus Tartu Halduskohtu poole juba 20.01.2012. Tartu Halduskohus tegi otsuse 27.06.2012 ja rahuldaskäebuse. 28.11.2013 määrusega Tartu

<sup>196</sup> Kõnealusel juhul esines teinegi väiksem probleem – kohtuasja materjalidest ei ilmnenu selgelt, kas kohus käsitles vanema suhtlemiskorra määramist lepitusmenetlusena TsMS § 563 mõttes. Kohtuniku selgitusest võis järeldada, et tegu ei olnud lepitusmenetlusega, kuid Tallinna Ringkonnakohtu pidas läbi viidud menetlust lepitusmenetluseks. Õiguskantsler nentis, et ta ei pea korrektseks seda, et ei ole üheselt selge, kas ja millise menetlusetapi või -liigiga on konkreetset juhtumil tegu. Menetlustoimingute valiku selgus on oluline, et menetlusosalised teaksid, millised on nende vastavad menetlusõigused ja -kohustused.

Ringkonnakohus tühistas Tartu Halduskohtu otsuse ja saatis kohtuasja halduskohtule kaebuse menetlusse võtmise uueks otsustamiseks. Ringkonnakohus heitis halduskohtule ette seda, et kohus ei kontrollinud eelmenetluses kaebuse tähtaegsust ning ei täitnud selgituskohustust. Selle tulemusel tagastas Tartu Halduskohus 3.05.2014 määrusega avaldaja kaebuse. Teisisõnu, alles kahe aasta möödumisel selgus, et kohus ei hakka üldse avaldaja kaebust lahendama.

Eelviidatud õiguskantsleri ringkiri käsitles isikuandmete avaldamist kohtulahendites. Nimelt on õiguskantsleri poole pöördunud mitmed avaldajad, kes on väljendanud rahulolematust enda nime avaldamisega tsiviilasjas tehtud kohtulahendites ja sellekohaste taotluste/kaebuste lahendamisega kohtusüsteemi siseselt. Nii näiteks kirjeldas üks avaldaja, et pöördus maakohtu esimehe poole taotlusega, et kõikides teda puudutavates tsiviilkohtuasjades asendataks jõustunud kohtulahendites tema nimi tähemärkidega (mitte initsiaalidega). Kohtu esimees (täpsemalt tema kohusetäitja) märkis, et „Vastavalt TsMS § 462 lg 2 alusel oleks pidanud Te esitama kohtule enne kohtuotsuste jõustumist taotluse, milliste tingimustega Te jõustunud kohtuotsust soovite avalikustada, näiteks milliste initsiaalidega.“ Kuigi õiguskantsler ei või õigusemõistmisse sekkumise keelu tõttu konkreetsel juhul ümber hinnata õigusnormile antud tõlgendust, otsustas õiguskantsler abstraktselt siiski analüüsida küsimust, kuidas tõlgendada menetlusseadustike norme. Seda põhjusel, et isikuandmete avalikustamisega seonduv on tema teravdatud tähelepanu all.<sup>197</sup> Menetluse tulemusel asus õiguskantsler seisukohale, et igal ajal võib esitada (TsMS § 462 lõikes 2 nimetatud) taotluse asendada jõustunud kohtuotsuses andmesubjekti nimi initsiaalide või tähemärgiga ning mitte avalikustada tema isikukoodi, sünniaega, registrikoodi ega aadressi. Taotlust ei pea põhjendama ning selle rahuldamata jätmise määruse peab tegema kohtunik.

Õiguskantslerile kohtuniku või kohtu muu tegevuse peale esitatud kaebustes toodi esile veel ka järgmisi teemasid: juurdepääs kohtutoimikule peale menetluse lõppu (sh arhiveeritud kohtuistungite protokollide tõlkimine), istungi protokollide parandamine, maksekäsu kiirmenetluse lõpetamise tagajärjed (hagi esitamise lubatavus), maakohtu pädevus riigi õigusabi taotluse lahendamisel jms. Korduvalt käsitleti avaldustes ka kohtuniku võimaliku erapoolikuse ja taandamisega seonduvat. Vaidlustati nii esimese kui teise astme kohtute tegevust ning nii kriminaal-, tsiviil- kui ka halduskohtumenetluses toimunut.

Kohtunike ja kohtute tegevusega seonduvaid küsimusi tekkis õiguskantsleri menetlustes veel, näiteks andis õiguskantsler korduvalt arvamuse kohtuid ja kohtute tööd puudutavate õigusaktide eelnõudele. Samuti osales ta kohtute haldamise nõukoja töös, esitas oma seisukoha kohtunike ametisse sobivuse ja Rahvusvahelise Kriminaalkohtu kohtunikukandidaadi kohta ning andis Riigikohtule arvamuse kohtunike 2015. aasta koolitusprogrammi eelnõu kohta.

### III. IMMUNITEEDIMENETUS

2014. aastal tegeles õiguskantsler kolmel korral riigi peaprokuröri taotlusega teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt saadikupuutumatusse äravõtmiseks. Varasemalt on õiguskantslerile esitatud üheksa immuniteedimenetluse taotlust: 1996., 1998. ja 2008. aastal ühel korral; 2005., 2009. ja 2012. aastal kahel korral. Kõik senised menetlused on puudutanud Riigikogu liikmeid. Teiste kõrgemate ametikandjate – Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, Riigikohtu esimees või liige – kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku tegemist õiguskantsleri senises praktikas taotletud ei ole.

PS § 76 sätestab, et Riigikogu liige on puutumatu ja et Riigikogu liiget saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Riigikogu liikme immuniteet ei ole absoluutne keeld karistamiseks – Riigikogu liikme karistamatus oleks vastuolus õigusriikluse üldpõhimõtetega. Immuniteedi peamine eesmärk on seada üksnes edasilükkav menetluslik takistus, kaitsmaks parlamendi liikmeid (eeskätt opositsiooni esindajaid) parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest neid ebaausate võtetega kõrvaldada poliitilisest debatist.

Immuniteedimenetluse käivitamiseks esitab riigi peaprokurör KrMS § 378 alusel õiguskantslerile taotluse. KrMS § 378 lg 5 järgi tutvub õiguskantsler vajaduse korral kriminaaltoimiku materjaliga, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid. Õiguskantsler esitab Riigikogule kirjaliku ettepaneku anda nõusolek süüdistusakti koostamiseks riigi peaprokuröri taotluses nimetatud isiku kohta, välja arvatud juhul, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu (KrMS § 378 lg 6).

Täites õiguskantslerile seadusega pandud ülesandeid Riigikogule ettepaneku tegemisel, ei ole õiguskantsleri pädevuses anda hinnangut tõendite lubatavusele ega tõendite piisavusele esitatud kahtlustuse põhjendamiseks. Õiguskantsleri pädevuses ei ole ka anda seisukoht kahtlustatava süü olemasolu ega selle tõendatuse kohta. Õiguskantsler peab lähtuma üksnes eelviidatud KrMS § 378 lõikes 6 toodud kriteeriumitest – „süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu“. Nõusoleku andmisel Riigikogu liikme suhtes süüdistusakti koostamiseks ei otsusta ka Riigikogu süü küsimust. Vastavalt PS § 22 lõikele 1 ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

Kolmest riigi peaprokuröri esitatud taotlusest kaks olid seotud varasemate riigi peaprokuröri taotlustega. Nimelt otsustas õiguskantsler 2012. aastal mitte esitada ettepanekuid Riigikogu liikmetelt immuniteedi äravõtmiseks ning tagastas taotlused prokuratuurile. Õiguskantsler leidis, et süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu KrMS § 378 lõike 6 mõttes. Peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et prokuratuuri ja uurimisasutuste tegevuse aluseks olnud õigusnormid, mis võimaldasid Riigikogu liikme igapäevategevusega vahetult ja tihedalt seotud valduste läbiotsimist ilma täitevvõimust sõltumatu erapooletu otsustaja eelneva nõusolekuta, olid õiguskantsleri hinnangul vastuolus põhiseadusega. Õiguskantsler viis asjakohaste seadusenormide põhiseaduspärasuse küsimuse Riigikohtu ette. Kõnealuseid menetlusi on põhjalikumalt kirjeldatud 2012. ja 2013. aasta tegevuse ülevaadetes.<sup>198</sup>

Riigikohus siiski kinnitas 17.02.2014 otsusega<sup>199</sup> õiguskantsleri vaidlustatud normide põhiseaduspärasust, mistõttu riigi peaprokurör pöördus uuesti õiguskantsleri poole taotlustega teha Riigikogule ettepanek anda nõusolek kahelt Riigikogu liikmelt saadikupuutumatusse äravõtmiseks. Õiguskantsler täitis prokuratuuri palve ning tegi Riigikogule vastavad ettepanekud

<sup>198</sup> Vt Õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 5 ja 71; Õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse ülevaade, lk 107.

<sup>199</sup> RKPJKo 17.02.2014, nr 3-4-1-54-13.

([Riigikogu liikmelt Lauri Laasilt saadikupuutumatus e äravõtmine, asi nr 8-1/140315](#), [Riigikogu liikmelt Priit Toobalilt saadikupuutumatus e äravõtmine, asi nr 8-1/140316](#)).

Kolmas 2014. aastal riigi peaprokuröri esitatud taotlustest puudutas olukorda, kus süüdistusakt koostati enne isiku Riigikogu liikmeks asumist. Seetõttu ei käsitlenud õiguskantsleri ettepanek Riigikogule nõusoleku andmist Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks, vaid tema osas kohtumenetluse jätkamiseks ([Riigikogu liikmelt Urbo Vaarmanniilt saadikupuutumatus e äravõtmine, asi nr 8-1/140269](#)).

Oluline on ka välja tuua, et ülevaate aastal võttis Riigikogu vastu muudatused Riigikogu liikme staatuse seaduses ja teistes seadustes, mis oluliselt muudavad ja täpsustavad Riigikogu liikme immuuniteediga seonduvat.<sup>200</sup>



## IV. VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE PÕHIMÕTE

### 1. Üldisloomustus

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

Õiguskantsleri seaduse kohaselt on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes õiguskantsleri pädevuses õigusakti põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine (nn normikontrolli pädevus), avaliku võimu esindaja tegevuse kontrollimine (nn ombudsmani pädevus) ning lepitusmenetluse läbiviimine eraõiguslike isikute vahelise diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks. ÕKS 4. peatüki 4. jagu näeb ette õiguskantsleri tegevuse võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

2014. aastal sai õiguskantsler 51 võrdset kohtlemist puudutavat pöördumist. Neist 34 olid üldise võrdsuspõhiõigusega ja 17 diskrimineerimisega seotud pöördumist. 28 menetluses oli küsimuse all õigustloova akti kooskõla põhiseadusega (nn normikontrolli menetlused).

### 2. Õigustloovate aktide kooskõla põhiseadusega

Õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohta esitas õiguskantsler 04.07.2014 märgukirja siseministrile, sest leidis, et eluruumi võimaldava või üürilepingut sõlmiva isiku kohustus kontrollida välismaalase riigis viibimise seaduslikkust ja karistus seadusliku aluseta riigis viibivale inimesele eluruumi võimaldamise eest on põhiseadusega vastuolus.<sup>201</sup> Õiguskantsler märkis, et VMS § 289 lõige 1 ja § 305 riivasid ebaproportsionaalselt omandipõhiõigust koostoides õigusega perekonna- ja eraelu puutumatusse ning võrdsuspõhiõigusega. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohta märkis õiguskantsler, et Eesti kodakondsuseta inimesega üürilepingu sõlmimisega kaasnevad täiendavad kohustused ja ebamugavused võivad kallutada üürileandjat temaga lepingu sõlmimisest hoiduma ning see võib viia kaudse diskrimineerimiseni rahvuse tõttu eluaseme kättesaadavuse puhul.

Õiguskantsler pöördus märgukirjaga haridus- ja teadusministri poole õppelaenu taotlemise tingimuste asjus.<sup>202</sup> Ta hindas õppetootuste ja õppelaenu seaduse (ÕÕS) § 15 lõike 1 kooskõla põhiseadusega, sest seaduse kohaselt ei ole tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibival inimesel võimalik taotleda õppelaenu. Õiguskantsler leidis, et selline piirang on vastuolus PS § 37 lõikega 1 koostoides § 12 lõikega 1. Õiguskantsler leidis, et on võimalik eristada tähtajalise elamisloa alusel riigis viibimise olukordi, kus Eestisse elama asumise eesmärk on kestva iseloomuga, ning piiritleda tähtajalise elamisloa taotlemise aluseid, mis ei ole ühitatavad õppelaenu taotlemise juhtudega.

Õiguskantslerile esitati ka kolm normikontrolli avaldust, mis puudutasid soolise võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist, kuid õiguskantsler ei tuvastanud diskrimineerimise esinemist.

Üks avaldaja tõstas küsimuse, kas lapsehoolduspuhkuse ajal vähesel määral töötanud vanema töötuskindlustushüvitise arvutamist reguleeriv töötuskindlustuse seaduse § 9 lõige 1 on põhiseadusega kooskõlas, sest olukorras, kus kindlustatu on lapsehoolduspuhkuse ajal

201 Vt ülevaate 2. osa Siseministeeriumi valitsemisala (Välismaalase riigis viibimise seadusliku aluse kontrollimise kohustus üürilepingu sõlmimisel või eluaseme võimaldamisel, asi nr 6-1/131509).

202 Vt ülevaate 2. osa Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala (Tähtajalise elamisloaga üliõpilasel ei ole võimalik taotleda õppelaenu, asi 6-1/101203).

natuke töötanud, võib ta hüvitise suuruse arvutamisel sattuda ebasoodsamasse olukorda kui vanem, kes lapsehoolduspuhkuse ajal ei töötanud.

Õiguskantsler märkis, et Sotsiaalministeeriumi selgitustest nähtus, et töötuskindlustuse seaduses sätestatud hüvitise suuruse arvutamise neutraalne valem (kõikide puhul võetakse aluseks viimati töötatud perioodil makstud töötasu) tagab ühelt poolt, et kindlustushüvitise arvutamise alus on kõikide hüvitise taotlejate suhtes üks ja sama, teiselt poolt aga seda, et kindlustushüvitise taotlejad ei saaks kontrollimatult valida endale soodsamat hüvitise arvutamise alust.

Õiguskantsler leidis, et kui kehtestada hüvitise suuruse arvutamise neutraalse valemi asemel selline valem, kus arvestatakse tavapärasest madalama sissetuleku teenimise objektiivsete põhjustega, siis kaasneks sellega paratamatult teiste rühmade põhjendamatult erinev kohtlemine. Seda muu hulgas põhjusel, et objektiivsetest põhjustest on pea võimatu eristada subjektiivseid põhjuseid, miks üks või teine inimene ühel eluperioodil teenib justkui tema tavapärase sissetulekuga võrreldes vähem või rohkem. See võiks omakorda tuua kaasa kõigi hüvitise taotlejate põhjendamatult erineva kohtlemise. Seetõttu leidis õiguskantsler, et praegune kord on põhiseadusega kooskõlas.

Teisel juhul palus avaldaja kontrollida, kas kaitseväeteenistuse seadus on põhiseadusega kooskõlas osas, milles see näeb ette riigikaitsekohustuse üksnes meessoost Eesti Vabariigi kodanikele. Õiguskantsler leidis, et seadusandja võis PS § 124 alusel põhimõtteliselt piirduda kohustusliku kaitseväekohustuse kehtestamisega ainult meessoost Eesti kodanike suhtes. Kaitseväekohustuse kui põhiseadusliku kohustuse täitmine toob endaga kaasa mitmete põhiõiguste kasutamise piiramise. Seadusandja peab kaitseväekohustuse sätestamisel silmas pidama, et selle kohustuse kandjate arv oleks optimaalne. Riigikaitse eesmärgil ei pruugi absoluutselt kõigi Eesti kodanike hõlmamine kohustusliku kaitseväeteenistusega olla vajalik. Riigikogu on kaitseväekohustuse sätestamisel leidnud, et efektiivse riigikaitse eesmärgi saavutamiseks piisab meeste suhtes kehtivast kaitseväekohustusest. Valik võib olla meestele langenud seetõttu, et kaitseväekohustusest tulenevate ülesannete täitmine on meestele naistega võrreldes jõukohasem, arvestades soopõhiseid füsioloogilisi iseärasusi.

Lisaks paluti õiguskantsleril kontrollida, kas ravikindlustuse seadus on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega osas, milles Eesti Haigekassa kulul meestearsti vastuvõtule pääsemiseks nõutakse saatekirja erinevalt günekoloogi vastuvõtule pöördumisest. Õiguskantsler leidis, et saatekirja nõude kehtestamise kui tervishoiukorraldusliku küsimuse puhul on seadusandjal küllaltki lai kaalutlusruum ning õiguskantsler ei saa hinnata selle otstarbekust. Seetõttu leidis õiguskantsler, et võttes arvesse faktilisi soolisi erinevusi ning kummalgi erialal osutatavate tervishoiuteenuste mitmekesisust, ei saa ilmselgelt pidada põhjendamatuks nende eriarstide vastuvõtule pääsemiseks kehtestatud erinevaid tingimusi.

Lisaks paluti õiguskantsleril kontrollida, kas koolide jõuluvaheaegsid määratlev regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega. Õiguskantsler leidis, et sõnadel „jõulud“, „jõuluaeg“ või „jõuluvaheaeg“ ei ole riigi- ja munitsipaalkoolide kontekstis tänapäeval kirikupüha tähendust, vaid tegemist on rahvatraditsioonidel põhinevate pühadega, mille sisuks on talvise pööripäeva tähistamine ning Eesti koolides tähistatakse jõule just eelnimetatud tähenduses. Õiguskantsler leidis, et mis tahes usulised veendumused lapsel või tema perekonnal ka ei ole, peab avalik-õiguslik kool olema kiriku ja usuga seotud küsimustes neutraalne ja erapooletu. Lisaks märkis õiguskantsler, et seadusandja on koolivaheaegade suhtes kehtestanud paindliku õigusliku aluse, sest PGS § 24 lõike 7 järgi võib kooli pidaja direktori ettepanekul ja hoolekogu nõusolekul kehtestada haridus- ja teadusministri kehtestatud koolivaheaegadest erinevad koolivaheajad.

Ombudsmanina analüüsis õiguskantsler, kuidas on liikumis-, kuulmis- ja nägemispuudega inimestele tagatud õigus kasutada notariteenuseid. Õiguskantsler tegi 26.09.2014 soovitusel

justiitsministrile ja Notarite Kojale, sest leidis, et liikumis-, kuulmis- ja nägemispuudega inimestele ei pruugi olla tagatud piisav juurdepääs notariteenusele.<sup>203</sup>

Õiguskantsler soovitas Notarite Kojal 1) hinnata oma kodulehe juurdepääsetavust (nägemispuudega inimestele) ning avalikustada oma kodulehel nägemispuudega inimestele juurdepääsetaval moel teave, kuidas notariteenust osutatakse liikumis-, kuulmis- ja nägemispuudega inimestele, ning soovitada notaritel samal moel avalikustada vastavad juhised oma büroode kodulehtedel; 2) kaaluda koostöös Justiitsministeeriumiga notaribüroode liikumis-, kuulmis- ja nägemispuudega inimestele ligipääsetavaks muutmise tegevuskava koostamist; 3) kaaluda notaritele soovitusliku juhendi koostamist notaribüroo tegutsemiskoha valiku ning liikumis-, kuulmis- ja nägemispuudega inimeste teenindamise kohta, kaasates juhendi koostamisse vastavaid puuetega inimeste organisatsioone; 4) kaaluda koostöös Justiitsministeeriumi ja viipekeeletõlke pädevate spetsialistidega viipekeeletõlgi kaasamise vajaduse hindamiseks objektiivsete kriteeriumite kindlaksmääramist (kuulmislanguse ulatus ja sellega seoses sätestatud puude aste, mõni test lugemis- ja kirjutamisoskuse kohta vms) ja vastavate juhiste väljatöötamist; 5) paluda notariteenuse osutamisel kurtidele eelistada notaritel atesteeritud viipekeeletõlki, kui ilmneb vajadus tõlketeenuse järele.

Õiguskantsler tegi ühtlasi Justiitsministeeriumile soovitusel analüüsida tõestamiseseaduses sätestatud normide vastavust kuulmis- ja nägemispuudega inimeste ning pimekurtide vajadustele ning töötada välja asjakohased tegevuskavad ja juhendmaterjalid.

### 3. Üldine võrdsuspõhiõigus ja diskrimineerimine

Lisaks olid õiguskantsleri menetluses üksikud avaldused, kus õiguskantsler kontrollis, kas avaliku võimu kandja tegevus oli kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega. Õiguskantsler õiguste rikkumist ei tuvastanud.

Näiteks esitas õiguskantslerile avalduse tudeng, kes leidis, et teda diskrimineeriti töövarjuks kandideerimisel erivajaduste tõttu, sest ta kasutas juhtkoera abi. Õiguskantsler leidis, et kuigi avaldajat koheldi erinevalt tema erivajaduste tõttu, ei olnud tegemist diskrimineerimisega, arvestades töövarjuks kandideerimise käiku.

Õiguskantslerile esitati ka avaldus, mis puudutas erivajadusega lapse õppimisvõimalusi kutseõppeasutuses. Õiguskantsler märkis, et kool peab küll kaaluma olemasolevate võimaluste kohandamist isiku erivajadustele, ent kool pole kohustatud tegema ebamõistlikke pingutusi, et igaüks saaks õppida erialal, mida ta ise soovib.

Õiguskantslerile esitati ka avaldus tantsupeole pääsemiseks kehtestatud vanusepiirangute asjus. Eesti Laulu- ja Tantsupeo Sihtasutus selgitas, et osa tantsupeo rühmalike kohta esitati peole kandideerijatele soovituslikud ligikaudsed vanusevahemikud seoses rühmade erineva ettevalmistustaseme ning peo kontseptsiooniga, sest 2014. aasta tantsupeol oli igale rühmaligile antud oma roll perekonnas. Kinnitati, et tantsupeole pääsejad valiti välja eelproovide käigus tantsuoskusest lähtudes. Seetõttu ei olnud õiguskantsleril alust pidada tantsupeole pääsemise korda diskrimineerivaks. Tantsupeo korraldajad märkisid siiski, et pärast tantsupidu hinnatakse muu hulgas rühmade vanusevahemike määramise põhjendatust.

Samuti pöördus õiguskantsleri poole üks inimene selgitustaotlusega soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte rakendamise kohta seoses koolis asetleidnud vahejuhtumiga. Nimelt olid lapsed saanud üleriigilisel konkursil auhinnad, mis poistele anti pidulikult kätte, kuid tüdrukud pidid auhindade kättesaamiseks täitma lisaülesandeid ning auhinnad asetati üleandmise asemel maha.

<sup>203</sup> Vt lähemalt ülevaate 2. osa Justiitsministeeriumi valitsemisala (Puuetega inimeste juurdepääs notariteenusele, asi 7-9/131118).

Õiguskantslerile esitati 2014. aastal üksikuid pöördumisi eraõiguslike isikute väidetavalt diskrimineeriva käitumise kohta, kuid õiguskantsler ei kujundanud nendes küsimustes sisulist seisukohta. Näiteks esitas kaebuse üks inimene, kes leidis, et teda diskrimineeriti rahvuse tõttu kauplemiskoha rentimisel. Avaldaja otsustas siiski pöörduda arvamuse saamiseks võrdõiguslikkuse voliniku poole, mistõttu õiguskantsler ei alustanud menetlust. Teises pöördumises tõi avaldaja esile, et erialaseltsid kohtlesid teda kui välisriigi kodanikku ebasoodsamalt, sest suhtluskeelena kasutati eesti keelt.

Seega ei toimunud ka 2014. aastal ühtegi lepitusmenetlust. Õiguskantsler ei ole jätkuvalt kinnitanud ühtegi lepitusmenetluse kokkulepet.

Õiguskantsleri varasemates aasta tegevuse ülevaadetes on leidnud kajastamist õiguskantsleri märgukirjad, mis puudutasid õigusliku regulatsiooni lünklikkust või mitterakendamist. Sellega seoses väärrib märkimist, et Riigikogu võttis 09.10.2014 vastu kooseluseaduse, kuid täiendavalt on vaja vastu võtta rakendusaktid.

Kahjuks ei ole aga seni täiendatud võrdse kohtlemise seadust. Õiguskantsler on varem juhtinud tähelepanu sellele, et põhiseadusega on vastuolus, et võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala on kitsalt piiritletud ning erinevate diskrimineerimistunnuste puhul on nähtud ette erineva ulatusega kaitse (diskrimineerimine usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu on keelatud vaid töö- ja kutsetegevuse puhul).<sup>204</sup>

Samuti esitas õiguskantsler 2011. aastal märgukirja sotsiaalministrile soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise seonduvate küsimuste kohta. Märgukirjas juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et seni ei ole vastu võetud SoVS § 11 lõikes 2 sätestatud Vabariigi Valitsuse määrust, mis kehtestaks soopõhiste tööalaste statistiliste andmete kogumise korra ja andmete loetelu.<sup>205</sup> Sotsiaalministeerium edastas vastava määruse eelnõu 2015. aasta alguses kooskõlastusringile, kuid määrust ei ole seni veel vastu võetud.

204 Õiguskantsler esitas 19.06.2008 arvamuse võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) kohta Riigikogu põhi-seaduskomisjonile ning 09.05.2011 märgukirja sotsiaalministrile. Vt ka õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 79–80; õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 76.

205 Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 79; õiguskantsleri 2012. aasta tegevuse ülevaade, lk 76.

## V. JÄRELEVALVE PÕHIÕIGUSTE JA -VABADUSTE TAGAMISE ÜLE ISIKUANDMETE VARJATUD TÖÖTLEMISEL

1.01.2015 jõustunud ÕKS muutmise seadusega<sup>206</sup> lisati õiguskantsleri ülesannete hulka järelevalve teostamine põhiõiguste ja -vabaduste järgmise üle täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel (ÕKS § 1 lg 9).

Täiendava ülesande lisandumisest ei saa siiski teha järeldust, justkui polnuks õiguskantsleril enne seadusemuudatust võimalust selles valdkonnas järelevalvet teostada. Vastupidi, õiguskantsler on nii oma normikontrolli- kui ka ombudsmanijärelevalve pädevust varasemalt kasutanud ka jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevusega seotud menetluste läbiviimisel. ÕKS § 1 lõikes 9 nimetatud järelevalvepädevust tuleb sisuliselt mõista kui õiguskantsleri ombudsmanijärelevalve pädevuse täpsustamist ühes täidesaatva riigivõimu tegevuse sfääris. Seadusemuudatuse eesmärk oli sätestada senisest selgemalt õiguskantsleri pädevus isikuandmeid puudutava jälitus- ja julgeolekuteabe varjatud töötlemise kontrollimisel, sh rõhutada õiguskantsleri kui õigusnormide põhiseaduspärasust analüüsiva ja põhiõiguste järgimist kontrolliva sõltumatu ametiisiku järelevalve olulisust selles intensiivseid põhiõiguste riiveid võimaldavas ja ühiskonna kui terviku jaoks sensitiivses riigi tegevuse valdkonnas.

Varjatult koguvad ja töötlevad isikuandmeid Eesti Vabariigis peamiselt jälitus- ja julgeolekuasutused ning see võib toimuda nii kriminaalmenetluses ja korrakaitsealustel (politseilistel) eesmärkidel kui andmekogumise käigus julgeolekuasutuste seaduse alusel.

Riigi sisemise rahu tagamiseks, eelkõige kuritegude avastamiseks ja tõkestamiseks, on teatud juhtudel andmete varjatud töötlemise käigus vaja riivata isikute põhiõigusi. See peab aga toimuma kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, kriminaalmenetluse seadustiku ja muude valdkonda reguleerivate õigusaktidega. Andmete varjatud töötlemine peab lähtuma ultima ratio põhimõttest ning olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga.

Õiguskantsleri kui sõltumatu institutsiooni roll on aidata kaasa tasakaalu leidmisele isikute põhiõiguste ning riigi sisemise rahu tagamise eest vastutavate asutuste tegevuse tõhususe vahel. Eelkõige saab ta seda teha nõnda, et juhib tähelepanu võimalikele kitsaskohtadele jälitustegevuse planeerimise ja läbiviimise protsessides ning hindab haldusesiseste kontrollimehhanismide piisavust ja tõhusust.<sup>207</sup>

2014. aastal tegi õiguskantsler kooskõlas ÕKS §-des 27 ja 28 sätestatuga kontrollkäigud Politsei- ja Piirivalveametisse, Kaitsepolitseiametisse, Maksu- ja Tolliametisse ning Justiitsministeeriumi vanglate osakonda, saamaks esmast ülevaadet jälitusasutuste tööst, sh tutvumaks nende töökorralduse ning haldusesisese kontrollimehhanismi ülesehitusega jälitustegevuse korraldamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäikudel kerkis esile jälitustegevuse statistika puudulikkuse probleem. Jälitusasutustel ei olnud nende käsutuses olevate erinevates infosüsteemides kajastuvate andmete põhjal võimalik esitada õiguskantslerile statistilist ülevaadet läbiviidud jälitustoimingute arvu (sh kuriteoliikide kaupa), riivatud isikute arvu jms kohta. Selgus, et sellist statistikat oli jälitusasutustel võimalik koostada vaid n-ö mehhaaniliselt teel ehk käsitsi toimikute/toimingute kaupa üle

<sup>206</sup> Õiguskantsleri seaduse muutmise seadus (RT I, 22.12.2014, 2), kättesaadav elektrooniliselt <https://www.riigi-teataja.ee/akt/122122014002>.

<sup>207</sup> Tuleb täpsustada, et üldjuhul ei saa õiguskantsler seadusest tulenevate piirangute tõttu anda hinnanguid konkreetsele jälitustegevusele selle alustamise ja teostamise ajal ehk sekkuda nn aktiivsesse menetlusse. Operatiivtasandil peavad salajase andmekogumise seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse tagama eelkõige täidesaatva võimu asutused ise.

lugemisel. Loodetavasti lihtsustab jälitusalase statistika kogumist 2015. aastal rakenduv jälituse infosüsteem. Igal juhul on riigil kohustus omada võimalikult täpset ülevaadet valdkonnast, milles tuleb sageli ette põhiõiguste intensiivset riivamist.

Vabariigi Valitsuse 03.01.2013 määrus nr 3 „Jälitustoimiku pidamise ja säilitamise kord“ (§ 6 lg 1) näeb ette, et jälitustoimikut ja selles sisalduvat teavet käideldakse vastavalt jälitusasu- tuse juhi kehtestatud korrale. Jälitustegevuse korrad (juhendid) olid nõuetekohaselt kehtesta- tud kõikides kontrollitud jälitusasutustes.

Õiguskantsler on korduvalt rõhutanud, et intensiivsemalt kui mistahes muu menetlustoimingu teostamine riivab jälitustoimingule allutatud isiku põhiõigusi teatamata jätmise tema suhtes läbiviidavast toimingust. Nõnda piiratakse inimeste võimalust ise otsustada, kas ja millises ulatuses tema kohta käivaid andmeid töödeldakse, õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse jne. Sel põhjusel peab jälitustegevuse regulatsioon olema piisavalt üksikasjalik (konkreetne), välistamaks kuritarvitusi ning väärtõlgendustest tulenevaid rikkumisi jälitusasutuste ametnike poolt. Seetõttu analüüsis õiguskantsler põhjalikult jälitusasutustes kehtestatud regulatsioone jälitustegevuse korraldamisel ja tegi jälitusasutuste juhtidele ette- panekud muudatuste ja täienduste kehtestamiseks jälitustegevuse korraldamiseks kehtesta- tud juhendites. Eesmärk on tagada isikute põhiõiguste parem kaitse. Kuna laiemalt õiguspära- suse ja kitsamalt põhiõiguste ja –vabadustega arvestamise isikuandmete varjatud töötlemisel (sh jälitustoimingute teostamisel) tagab eelkõige piisava kontrollisüsteemi olemasolu jälitus- asutustes enestes, puudutasid õiguskantsleri ettepanekud ka jälitustegevuse kontrolli efektiiv- suse ja regulaarsuse tagamist.<sup>208</sup>

Õiguskantsler peab jätkuvalt oluliseks kontrollida jälitus- ja julgeolekuasutustes põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtete ning hea halduse tava järgimist. Ta hindab kehtestatud regulatsioonide piisavust ja ajakohasust, samuti olemasolevate kontrollimeetmete tõhusust. Õiguskantsler saab teha soovitusi ja ettepanekuid põhiõiguste paremaks kaitseks ning vaja- dusel kasutada ka normikontrollipädevust – juhul, kui tal tekib kahtlus, kas jälitustegevusega seonduvad õigustloovad aktid on kooskõlas põhiseadusega. Lisaks hõlmab õiguskantsleri järe- levelve reageerimist üksikisikute avaldustele, mis puudutavad põhiõiguste rikkumist varjatud andmetöötluse käigus.

208 Koos ettepanekutega põhiõiguste paremaks tagamiseks edastati jälitusasutuste juhtidele kontrollkäikude järel iga jälitusasutuse osas eraldi koostatud kontrollkäigu kokkuvõte, mis tunnistati riigisaladuseks, kuna Vabariigi Valitsuse 03.01.2013 määruse nr 3 „Jälitustoimiku pidamise ja säilitamise kord“ § 6 lõike 1 alusel kehtestatud jälitustegevuse korrad (juhendid) on kõigis jälitusasutustes salastatud piiratud (kaitsepolitseiametis ka kõrge- mal) tasemel riigisaladusena.

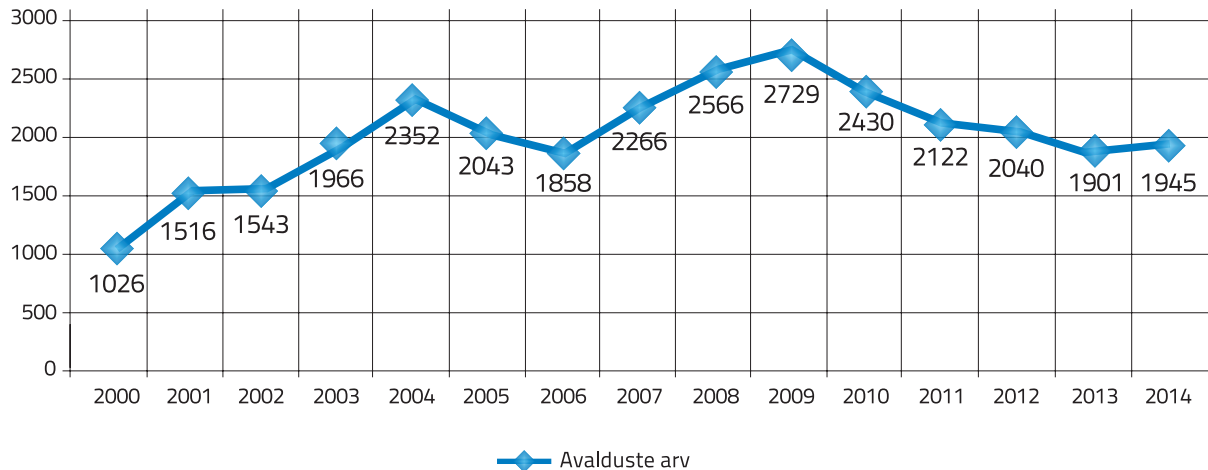
## 6. OSA

### MENETLUSSTATISTIKA

## 1. Menetusstatistika üldandmed

### 1.1. Avaldustepõhine statistika

2014. aastal esitati õiguskantslerile 1945 avaldust. Avalduste arv on võrreldes 2013. aastaga suurenenud 2,3%.



Joonis 1. Avalduste arv aastatel 2000–2014

### 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 menetluse 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 ombudsmani 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 1465 asjamenetlust, mis on 6% vähem kui 2013. aastal. Seisuga 19.01.2015 oli neist 1308 menetlust lõpetatud ning 157 menetlust endiselt töös. Algatatud asjamenetlustest 452 korral toimus sisuline menetlus, 1013 asjas jäeti sisuline menetlus erinevatel põhjustel algatamata. Omaalgatuslikke menetlusi oli 84 ning toimus 61 kontrollkäiku.



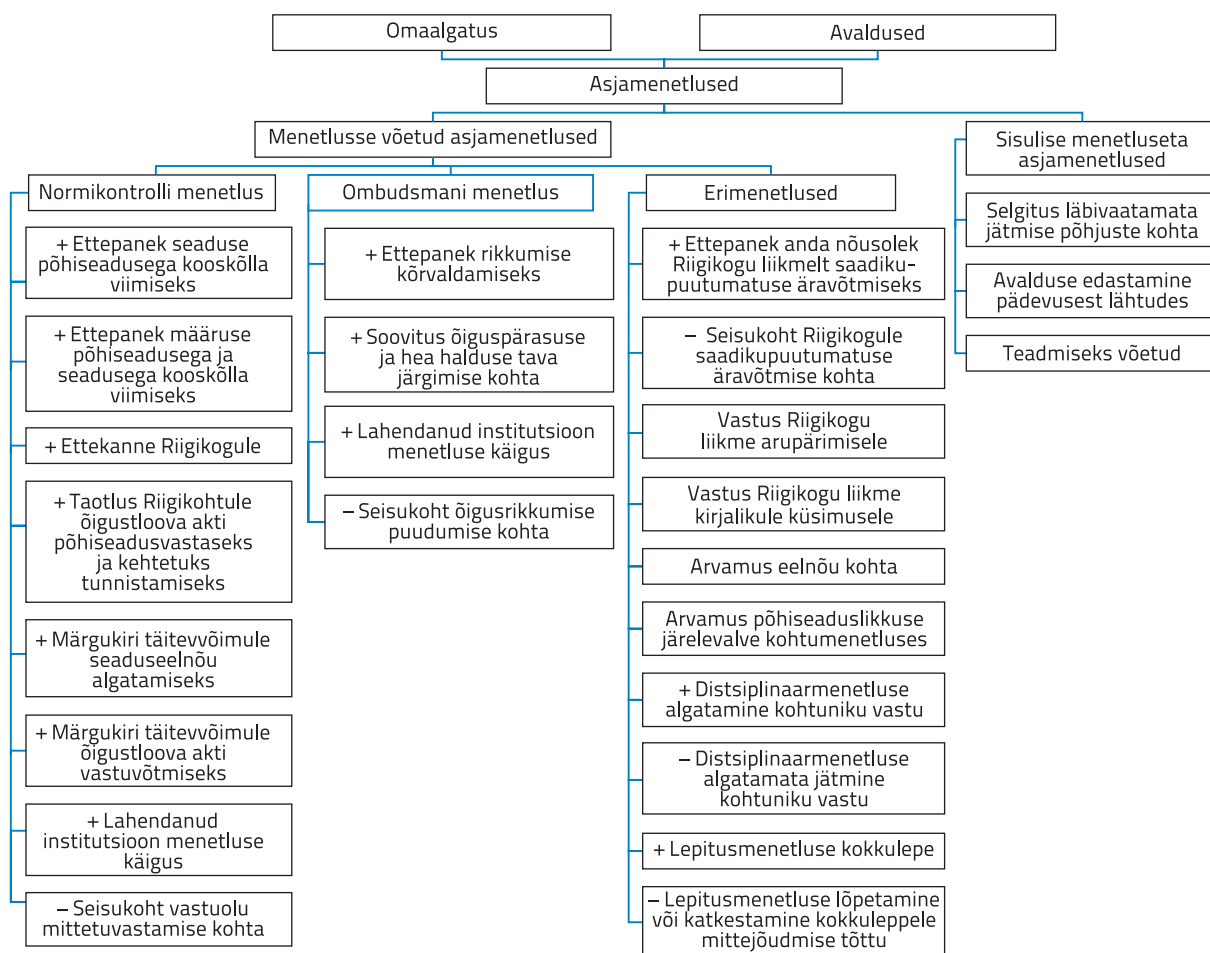
Tabel 1. Asjamenetluste jaotus sisu järgi

Asjamenetluse liik	Asjamenetluste arv ja osakaal						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Menetlusse võetud asjamenetlusi, sh	480 24,7%	449 22,1%	480 24%	395 22,7%	296 18,4%	411 26,5%	452 31%
normikontrolli menetlusi	151 7,8%	124 6,1%	168 8,4%	127 7,3%	98 6%	136 8,8%	151 10,3%
ombudsmani menetlusi	258 13,3%	231 11,4%	214 10,7%	186 10,6%	109 6,8%	168 10,8%	194 13,2%
erimenetlusi	71 3,7%	94 4,6%	98 4,9%	82 4,7%	89 5,5%	107 7,0%	107 7,3%
Menetluseta asjamenetlusi	1464 75,3%	1584 77,9%	1523 76%	1344 77,3%	1314 81,6%	1140 73,5%	1013 69,1%
Asjamenetlusi kokku, sh	1944	2033	2003	1739	1610	1552	1465
omalgatuslikke menetlusi	66 3,5%	82 4%	75 3,7%	72 4,1%	52 3,2%	92 5,9%	84 5,7%
kontrollkäike	33	49	42	53	44	49	60

## 2. Õiguskantsleri seisukohad

Õiguskantsler lähtub talle saabunud avalduste lahendamisel vormivabaduse ja eesmärgipärasuse 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 saadikupuutumatusse äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks;
- seisukoht Riigikogule saadikupuutumatusse äravõtmise kohta;
- + distsiplinaarmenetluse algatamine kohtuniku vastu;
- distsiplinaarmenetluse algatamata jätmise kohtuniku vastu;
- + lepitusmenetluse kokkulepe;
- lepitusmenetluse lõpetamine või katkestamine kokkuleppele mitte jõudmise tõttu.

**Õiguskantsleri seisukohad menetluse võtmata jäetud avalduste puhul**

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

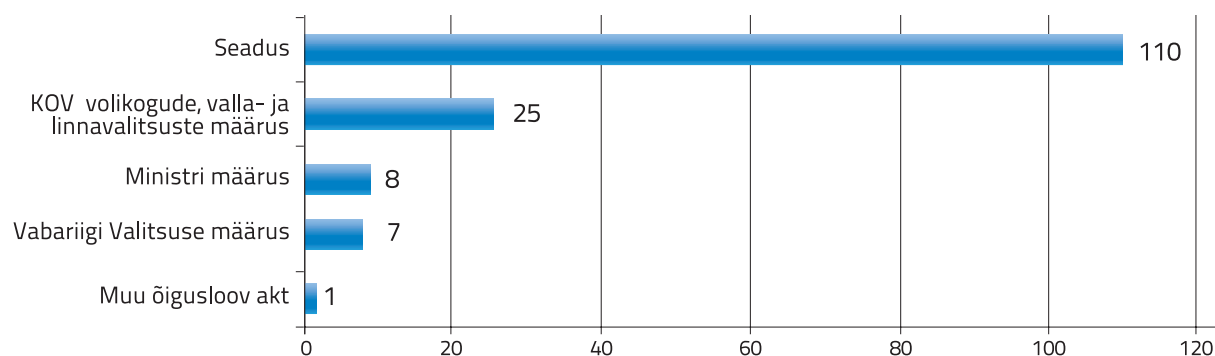
**2.1. Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimine**

Menetlusstatistika osas kajastatud arvud põhinevad ainult 2014. aastal algatatud menetlustel. Õiguskantsleri kõigi seisukohtadega, sh nendega mis on algatatud enne 2014. aastat, on võimalik tutvuda õiguskantsleri veebilehel<sup>209</sup>.

Õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatas õiguskantsler 151 asjamenetlust, mis moodustab 10,3% asjamenetluste üldarvust ja 33,4% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 140 algatati isiku avalduse alusel ning 11 omal algatusel.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlustes kontrolliti:

- seaduste põhiseadusele vastavust (110 menetlust, neist 102 isiku avalduse alusel ning 8 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse volikogude ning valla- ja linnavalitsuste määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (25 menetlust, 23 neist isiku avalduse alusel, 2 menetlust omal algatusel);
- ministrite määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (8 menetlust, neist 7 isiku avalduse alusel ja 1 omal algatusel);
- Vabariigi Valitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavust (7 menetlust isiku avalduse alusel);
- muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadustele vastavust (1 menetlus isiku avalduse alusel).



Joonis 3. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluste jagunemine

209 <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/viimased-seisukohad>.

Õiguskantsleri seisukohad õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimisel olid järgmised<sup>210</sup>:

- seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta (103 menetlust);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (7 menetlust);
- märgukiri täitevvõimule seaduseelnõu algatamiseks (5 menetlust);
- ettepanek seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (3 menetlust);
- märgukiri täitevvõimule õigustloova akti vastuvõtmiseks (1 menetlust);
- ettepanek määruse põhiseadusega kooskõlla viimiseks (1 menetlust);
- ettekanne Riigikogule (1 menetlust).



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

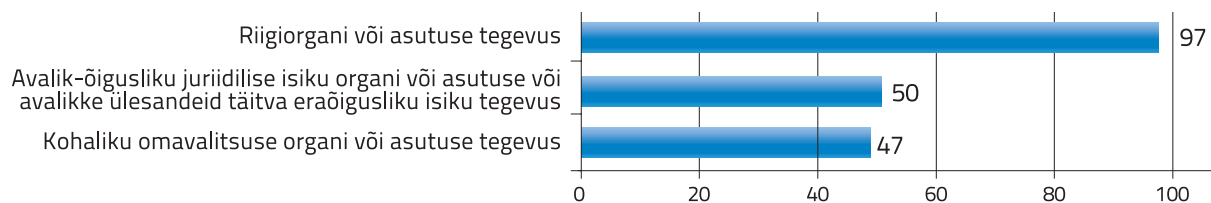
Põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse ja seadustega kokku 7,3%-l juhtudest. 2013 aastal oli see näitaja 9%.

## 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 194 menetlust, mis moodustab 13,2% asjamenetluste üldarvust ja 42,9% sisuliste menetluste üldarvust. Neist 121 algatati isiku avalduse alusel ning 73 omal algatusel.

Avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimiseks algatatud menetlustes kontrolliti:

- riigiorgani või asutuse tegevust (97 menetlust, neist 73 isiku avalduse alusel ning 24 omal algatusel);
- avalik-õigusliku juriidilise isiku organi või asutuse või avalikke ülesandeid täitva era-õigusliku isiku tegevust (50 menetlust, neist 12 isiku avalduse alusel ning 38 omal algatusel);
- kohaliku omavalitsuse organi või asutuse tegevust (47 menetlust, neist 36 isiku avalduse alusel ning 11 omal algatusel) (vt joonis 5).

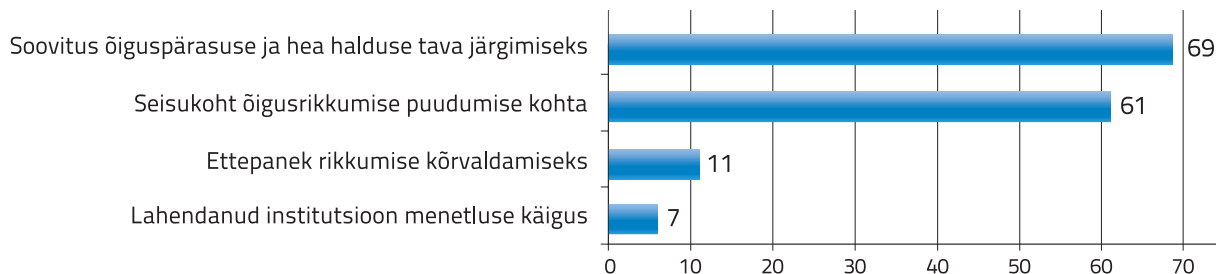


Joonis 5. Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud asjamenetluste jagunemine

<sup>210</sup> Varasematel aastatel alustatud asjamenetluste raames tegi õiguskantsler 2014. aastal kokku 4 taotlust Riigi-kohtule, millega on võimalik tutvuda õiguskantsleri [veebilolehel](#).

Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel olid järgmised:

- soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks (69 menetlust);
- seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta (61 menetlust);
- ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks (11 menetlust);
- lahendatud institutsiooni poolt menetluse käigus (7 menetlust) (vt ka joonis 6).



Joonis 6. Õiguskantsleri seisukohad avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevuse kontrollimisel

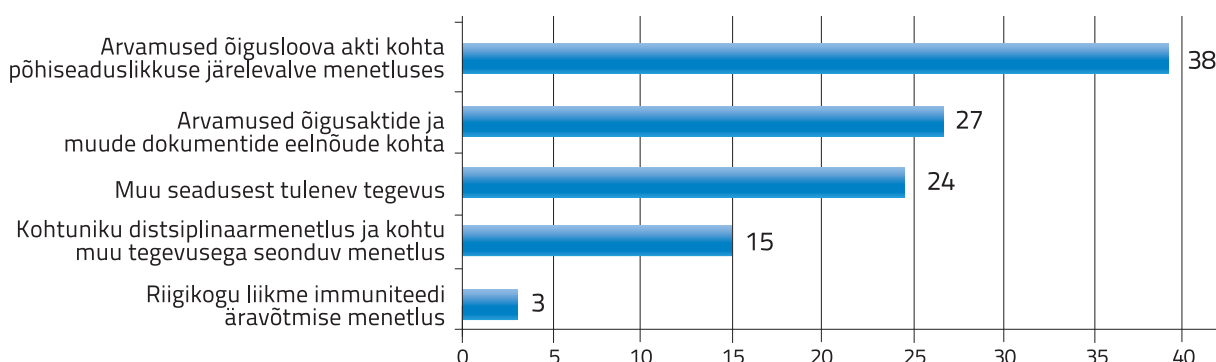
Isikute, asutuste ja organite tegevuse kontrollimiseks algatatud menetluste puhul tuvastas õiguskantsler hea halduse ja õiguspärasuse rikkumise 41,2%-l juhtudest. 2013 aastal oli see näitaja 50%.

### 2.3. Erimenetlused

Erimenetlusi oli aruandeaastal 107 ehk 7,3% asjamenetluste üldarvust ja 23,7% sisuliste menetluste üldarvust.

Erimenetlused jagunevad järgmiselt:

- õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses arvamuse andmise menetlus (38 menetlust);
- arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõudele (27 menetlust);
- muu seadusest tulenev tegevus (24 menetlust);
- kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise menetlus ja kohtu muu tegevusega seonduv menetlus (15 menetlust);
- Riigikogu liikme immuniteedi äravõtmise menetlus (3 menetlust) (vt ka joonis 7).



Joonis 7. Erimenetluste jagunemine

Suurima osa menetlustest moodustavad arvamused õigustloova akti kohta põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ja arvamused õigusaktide ja muude dokumentide eelnõude kohta (vastavalt 38 ja 27 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.

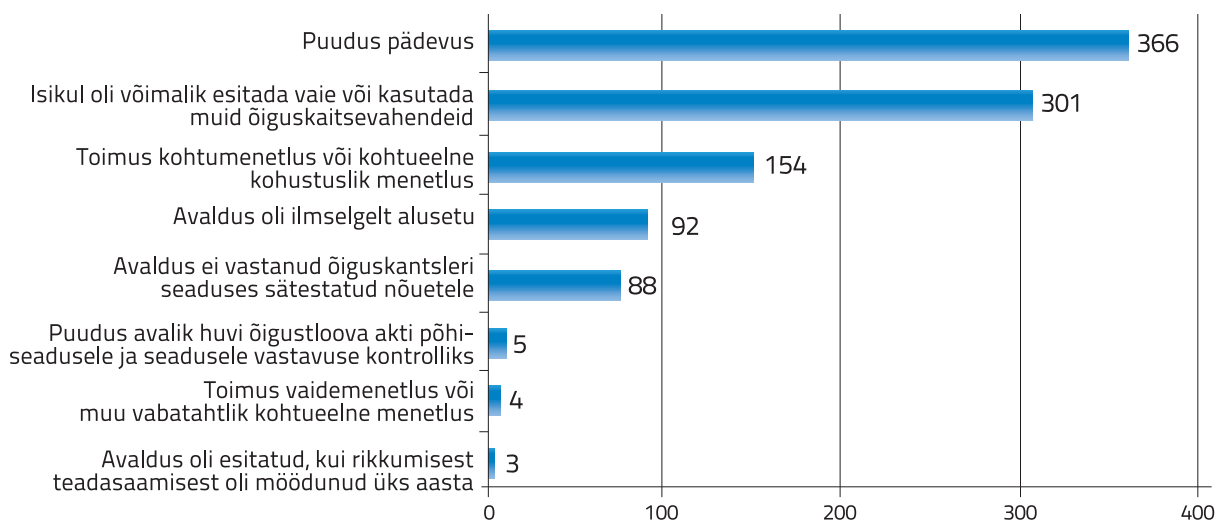
Õiguskantsleril puudub pädevus sekkuda ka siis, kui avaldusaluses asjas on jõustunud kohtuotsus, toimub kohtumenetlus või kohustuslik kohtueelne kaebemenetlus (nt kui kaebust menetleb individuaalse töövaidluse lahendamise komisjon või muu kohtueelse kaebemenetluse organ). Õiguskantsler ei saa ega tohi 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.

2014. aastal jättis õiguskantsler sisulise menetluse algatamata 1013 asjas, mis moodustab 69,1% asjamenetluste üldarvust.

Menetlus jäeti algatamata alljärgnevatel põhjustel:

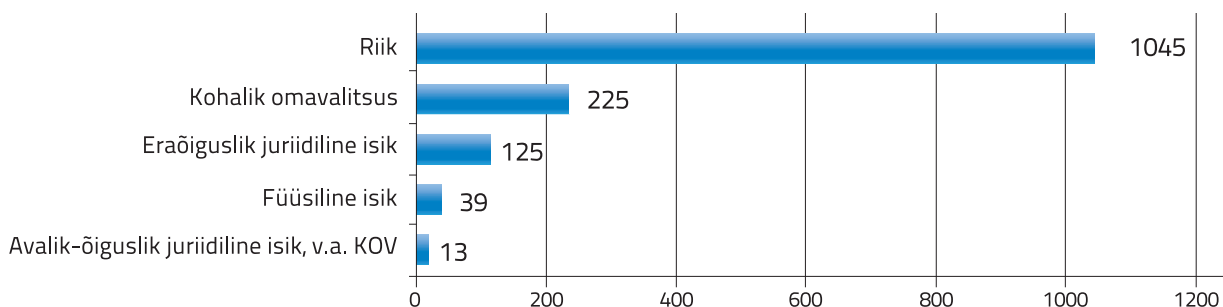
- puudus pädevus (366 menetlust);
- isikul oli võimalik esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid (301 menetlust);
- toimus kohtumenetlus või kohtueelne kohustuslik menetlus (154 menetlust);
- avaldus oli ilmselgelt alusetu (92 menetlust);
- avaldus ei vastanud õiguskantsleri seaduses sätestatud nõuetele (88 menetlust);
- puudus avalik huvi õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrolliks (5 menetlust);
- toimus vaidemenetlus või muu vabatahtlik kohtueelne menetlus (4 menetlust);
- avaldus oli esitatud pärast ühe aasta möödumist rikkumisest teadasaamisest (3 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 järgnevalt:

- selgitav vastus (921 menetlust);
- avalduse edastamine vastavalt pädevusele (52 menetlust);
- avalduse teadmiseks võtmine (43 menetlust) (vt ka joonis 9).

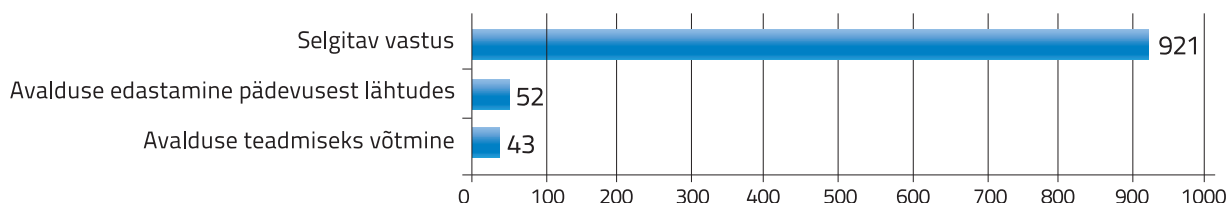


Joonis 9. Vastuste jaotus avalduse menetlusse võtmata jätmise korral

### 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

Asjamenetlused jagunevad vastustajate järgi alljärgnevalt:

- riik (1045 menetlust);
- kohalik omavalitsus (225 menetlust);
- eraõiguslik juriidiline isik (125 menetlust);
- füüsiline isik (39 menetlust);
- avalik-õiguslik juriidiline isik, v.a kohalik omavalitsus (13 menetlust) (vt ka joonis 10).



Joonis 10. Asjamenetluste jaotus vastustajate järgi

2014. aastal algatatud asjamenetluste jaotumine valitsemisalade ja menetluste kaupa on toodud tabelis 2 ja 3 ning joonistel 12 ja 13. Menetlused on jaotatud valitsemisalade kaupa valitssusasutuste ning muude institutsioonide vahel selle põhjal, kelle pädevusse probleemküsimuse lahendamine kuulus või kelle tegevuse peale kaevati.

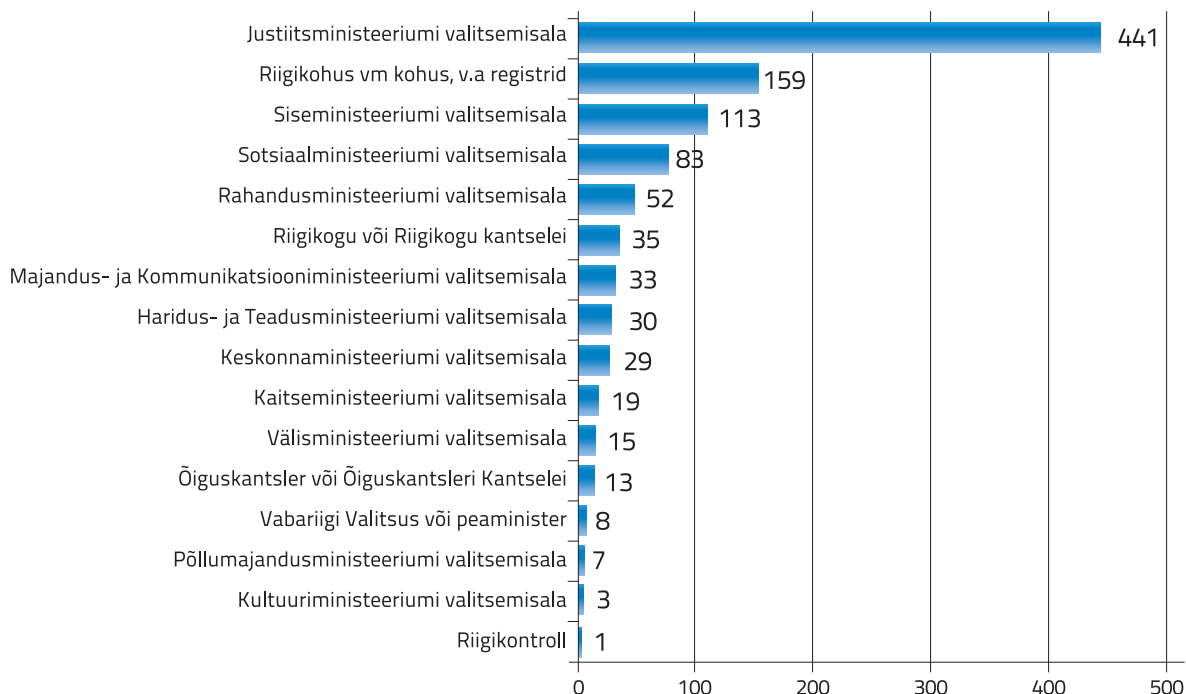
Tabel 2. Asjamenetluste jaotus vastutajate järgi riigi tasandil

Asutus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Riigikogu või Riigikogu Kantselei	35	1	11	2	1	22
Riigikohus vm kohus, v.a registrid	159	1	24	0	0	134
Riigikontroll	1	0	0	0	0	1
Vabariigi Valitsus või peaminister	8	1	3	1	0	4
Õiguskantsler või Õiguskantsleri Kantselei	13	0	1	0	0	12
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala	30	1	11	0	2	18
Haridus- ja Teadusministeerium	22	1	7	0	0	14

Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhi- seaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jätud
<b>Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav asutus</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
Ülikool	1	0	1	0	1	0
Justiitsministeeriumi valitsemisala	441	19	83	1	5	339
Justiitsministeerium	136	8	63	1	2	65
Justiitsministeeriumi hallatav asutus	3	0	1	0	0	2
Advokatuur	1	0	1	0	0	0
Andmekaitse Inspeksioon	7	0	3	0	0	4
Harku ja Murru Vangla	24	0	3	0	1	21
Tallinna Vangla	75	1	5	0	1	69
Tartu Vangla	106	1	5	0	1	100
Viru Vangla	39	2	1	0	0	36
Kohtutäiturid	32	3	1	0	0	28
Notarid	1	0	0	0	0	1
Prokuratuur	17	4	0	0	0	13
<b>Kaitseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>7</b>
Kaitseministeerium	10	0	7	0	0	3
Kaitseministeeriumi hallatav asutus	9	1	4	0	1	4
<b>Keskkonnaministeeriumi valitsemisala</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>19</b>
Keskkonnaministeerium	20	1	8	1	0	11
Keskkonnaministeeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	0	1
Keskkonnaamet	3	0	0	0	0	3
Maa-amet	4	0	0	0	0	4
Keskkonnainspeksioon	1	0	1	0	0	0
<b>Kultuuriministeeriumi valitsemisala</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Kultuuriministeerium	2	0	1	0	0	1
Kultuuriministeeriumi hallatav asutus	1	0	1	0	0	0
<b>Majandus- ja Kommunikatsioonim- nisteeriumi valitsemisala</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>14</b>
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	23	2	15	0	0	6
Majandus- ja Kommunikatsioonim- nisteeriumi hallatav asutus	1	0	0	0	0	1
Maanteeamet	5	0	1	0	0	4
Tarbijakaitseamet	3	0	1	0	1	2
Tehnilise Järelevalve Amet	1	0	0	0	0	1
<b>Põllumajandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
Põllumajandusministeerium	4	0	2	0	2	2
PRIA	3	0	0	0	0	3
<b>Rahandusministeeriumi valitsemisala</b>	<b>52</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
Rahandusministeerium	33	4	18	0	0	11
Maksu- ja Tolliamet	19	1	2	0	0	16



Asutus, organ, isik	Asja- menetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menet- lusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhi- seaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menet- lemata jätud
<b>Siseministeeriumi valitsemisala</b>	<b>113</b>	<b>11</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>70</b>
Siseministeerium	14	2	8	2	1	4
Siseministeeriumi hallatav asutus	3	1	1	0	0	1
Kaitsepolitseiamet	4	0	0	0	0	4
Politsei- ja Piirivalveamet	82	8	20	0	10	54
Päästeamet	2	0	0	0	0	2
Maavalitsus või selle haldusalas olev asutus	8	0	3	0	2	5
<b>Sotsiaalministeeriumi valitsemisala</b>	<b>83</b>	<b>3</b>	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>45</b>
Sotsiaalministeerium	53	2	25	2	0	26
Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus	3	1	2	0	1	0
Sotsiaalkindlustusamet	14	0	5	0	2	9
Terviseamet	6	0	2	0	1	4
Tööinspeksioon	1	0	0	0	0	1
Töötukassa	2	0	0	0	0	2
Ravimiamet	1	0	0	0	0	1
Haigekassa	3	0	1	0	0	2
<b>Välisministeeriumi valitsemisala</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Välisministeerium	15	4	6	0	1	5

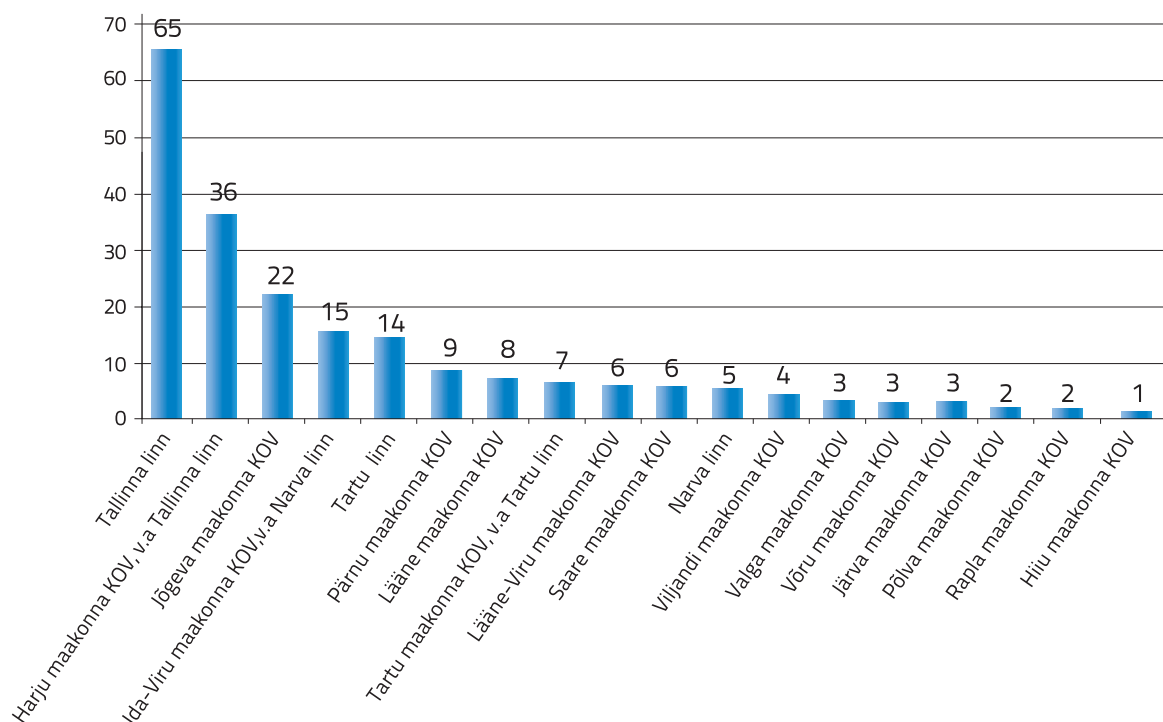


Joonis 11. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa riigi tasandil

Sarnaselt eelnevate aastatega on endiselt kõige rohkem menetlusi Justiitsministeeriumi valitsemisalas ja enamik neist on endiselt seotud kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega (vt tabel 4) ning algatatud kinnipeetavate avalduste põhjal.

Tabel 3. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

Austus, organ, isik	Asjamenetluste üldarv	Töös ja väljundita menetlused	Menetlusse võetud	Tuvastatud vastuolu põhiseaduse või seadustega	Tuvastatud õiguspärasuse ja hea halduse tava rikkumine	Menetlemata jäetud
Harju maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tallinna linn	36	4	14	1	2	18
Tallinna linn	65	8	18	1	5	39
Hiiu maakonna kohalik omavalitsus	1	0	0	0	0	1
Ida-Viru maakonna kohalik omavalitsus, v.a Narva linn	15	2	5	0	2	8
Narva linn	5	0	2	0	1	3
Jõgeva maakonna kohalik omavalitsus	22	2	8	0	7	12
Järva maakonna kohalik omavalitsus	3	0	1	0	1	2
Lääne maakonna kohalik omavalitsus	8	0	1	0	1	7
Lääne-Viru maakonna kohalik omavalitsus	6	0	2	0	0	4
Põlva maakonna kohalik omavalitsus	2	0	0	0	0	2
Pärnu maakonna kohalik omavalitsus	9	0	2	0	0	7
Rapla maakonna kohalik omavalitsus	2	0	1	0	0	1
Saare maakonna kohalik omavalitsus	6	0	2	0	1	4
Tartu maakonna kohalik omavalitsus, v.a Tartu linn	7	0	3	0	0	4
Tartu linn	14	1	5	0	3	8
Valga maakonna kohalik omavalitsus	3	0	1	0	0	2
Viljandi maakonna kohalik omavalitsus	4	0	0	0	0	4
Võru maakonna kohalik omavalitsus	3	0	2	0	1	1



Joonis 12. Asjamenetluste jaotus vastustajate kaupa kohaliku omavalitsuse tasandil

#### 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Sarnaselt eelnevate aastatega algatati 2014. aastal kõige enam asjamenetlusi kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõigusega seondult. Kasvanud on tsiviilkohtumenetluse õiguse ning haridus- ja teadusõigusega seonduvate menetluste arv.

Samas on sotsiaalhoolekandeõiguse ja perekonnaõiguse valdkonda jäävate menetluste arv võrreldes eelneva aastaga langenud (vastavalt 14 ja 26 menetluse võrra).

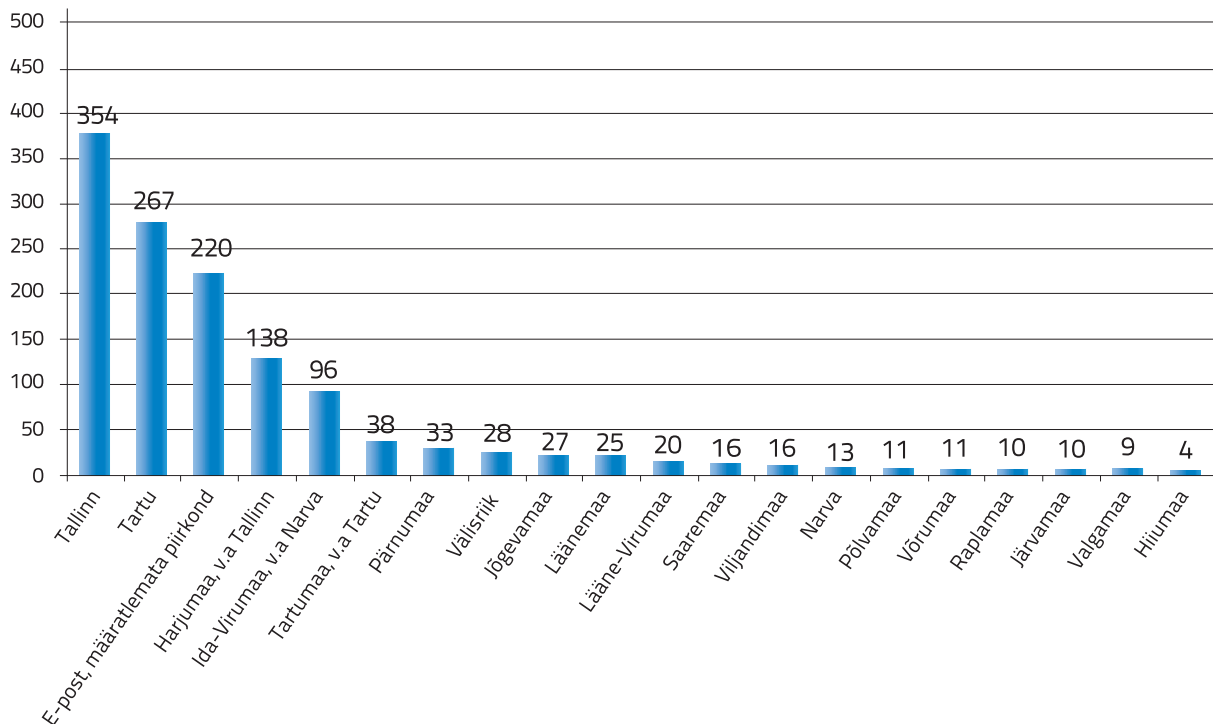
Tabel 4. Asjamenetlused õigusvaldkondade kaupa

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõigus	289
Tsiviilkohtumenetluse õigus	86
Haridus- ja teadusõigus	73
Muu avalik õigus	70
Sotsiaalhoolekandeõigus	68
Terviseõigus	64
Haldusõigus (halduskorraldus, haldusmenetlus, haldustäide, avalik asjaõigus jms.)	57
Finantsõigus (sh maksu- ja tolliõigus, riigieelarve, riigivara)	50
Sotsiaalkindlustusõigus	44
Täitemenetluse õigus	44
Perekonnaõigus	41
Kriminaal- ja väärteo kohtumenetlus	40
Kohaliku omavalitsuse korraldusõigus	39
Isikuandmete kaitse, andmekogude ja avaliku teabe, riigisaladuse õigus	39
Kohtueelne kriminaalmenetlus	34
Politsei- ja korrakaitseõigus	33
Keskkonnaõigus	27
Ehitus- ja planeerimisõigus	25
Kodakondsus, migratsiooni õigus	24
Avalik teenistus	21
Tööõigus (sh kollektiivne tööõigus)	20
Võlaõigus	20
Liikluskorraldusõigus	20
Riigikorraldusõigus	19
Omandiõigus, sh intellektuaalse omandi ja autoriõigus	18
Energeetika-, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniõigus	17
Mittetulundusühingu- ja sihtasutuseõigus	16
Muu eraõigus	14
Valimis- ja rahvahääletusõigus, erakonnaõigus	13
Riigikaitseõigus	12
Väärteomenetlus	12
Transpordi- ja teedeõigus	11
Riigi õigusabi	10
Halduskohtumenetluse õigus	10

Õigusvaldkond	Menetluste arv
Rahvusvaheline õigus	9
Omandireformiõigus	8
Pankrotiõigus	7
Põllumajandusõigus (sh toidu-, veterinaarõigus)	7
Äriühingu-, pankroti- ja krediidasutuseõigus	5
Tarbijakaitseõigus	5
Pärimisõigus	4
Majandushaldus, kaubandushaldus ja konkurentsioigus	4
Keeleõigus	4
Materiaalne karistusõigus	3
Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja postisideõigus	3
Loomakaitse, jahindus ja kalandusõigus	3
Muinsuskaitseõigus	2
Põhiseaduse järelevalve kohtumenetluse õigus	2

## 5. Asjamenetlused regioonide kaupa

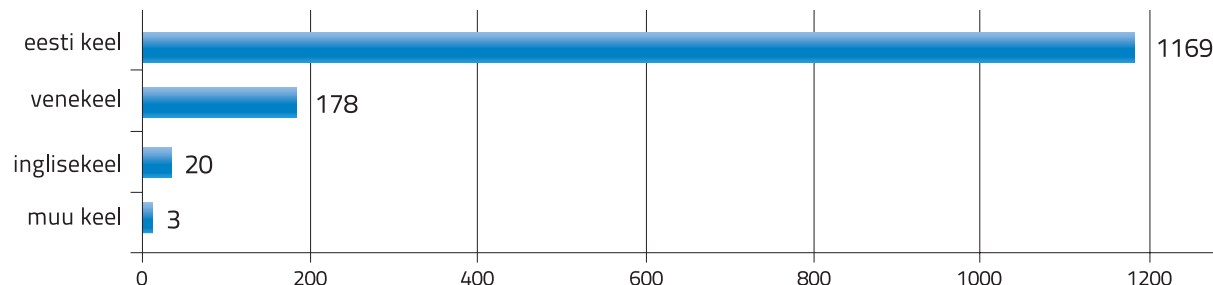
Endiselt on enim pöördumisi ja nende alusel algatatud asjamenetlusi suurimatest linnadest Tallinnast (354 menetlust) ja Tartust (267 menetlust). Maakondadest on endiselt suurima menetluste arvuga Harjumaa ja Ida-Virumaa. Harjumaalt esitatud avalduste põhjal algatati 96 menetlust, millele järgnes Ida-Virumaa 96 menetlusega. Endiselt on kõige vähem menetlusi Hiiu maakonnast (4 menetlust). Välisriikidest saabunud avalduste alusel menetleti 28 asja. Teadmata piirkonnaga ja enamasti e-posti teel saadetud asjamenetlusi on 220.



Joonis 13. Asjamenetluste jaotus avaldaja asukoha järgi

## 6. Asjamenetluste keel

Avaldused on valdavalt eesti keeles. Eestikeelsete avalduste põhjal algatati 1169 asjamenetlust ehk 79,8% menetluste üldarvust (vt joonis 14). Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetlusi oli 178 ehk 12,2% menetluste üldarvust. Inglise keeles esitatud avalduste arv moodustab vaid 1,4% kõigist asjamenetlustest.



Joonis 14. Asjamenetluste jaotus avalduse keele järgi

## 7. Kontrollkäigud

Õiguskantsleril on pädevus korraldada kontrollkäike järelevalvestusse 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 järelevalvestust asutust aegsasti ette ning palub asutusel enne kontrollkäigu toimumist esitada vajalikku teavet. Õiguskantsleril on õigus teha ka etteteatamata kontrollkäike, millest järelevalvestusele teada ei anta või tehakse seda vahetult enne kontrollkäigu toimumist.

Väärkohtlemise riikliku ennetusasutusena on õiguskantsleril kohustus kontrollida lisaks riiklike 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.

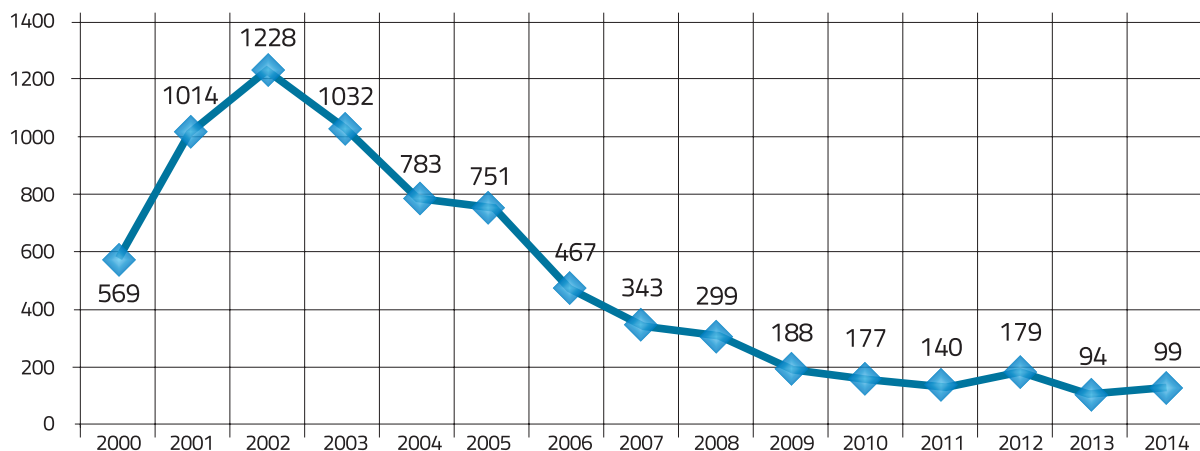
Aruandeaastal tegi õiguskantsler kokku 60 kontrollkäiku, neist 22 kinnistesse asutustesse, 29 lahtistesse asutustesse ja 9 ametiasutustesse (vt tabel 6). Etteteatamata kontrollkäike oli 40.

Tabel 5. Õiguskantsleri kontrollkäigud

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kontrollkäigud kinnistesse asutustesse	19	25	27	33	23	17	22
Kontrollkäigud lahtistesse asutustesse	10	17	6	14	13	24	29
Kontrollkäigud ametiasutustesse	4	7	9	6	8	8	9
Kontrollkäigud kokku	33	49	42	53	44	49	60
neist etteteatamata kontrollkäigud	8	4	13	29	19	26	40

## 8. Isikute vastuvõtt

2014. aastal käis Õiguskantsleri Kantseleis vastuvõtul kokku 99 isikut ehk 5 isikut enam kui 2013. aastal (vt joonis 15).



Joonis 15. Vastuvõtul käinud isikute arv aastatel 2000–2014

Nagu varasematel aastatel käis aruandeaastal kõige rohkem isikuid vastuvõttudel Tallinnast ja Harjumaaalt (vastavalt 86 ja 7 isikut).

Kõige enam küsiti nõu tsiviilkohtumenetluse õiguse (13 isikut), sotsiaalhoolekandeõiguse (11 isikut) ja täitemenetluse õigusega (7 isikut) seotud küsimused.

Peamiselt vajasisid isikud erinevate õigusaktide selgitamist ning juriidilist nõu.

## 9. Kokkuvõte

Võrreldes 2013. aastaga on õiguskantslerile esitatud avalduste hulk aruandeaastal suurenenud. 2014. aastal esitati õiguskantslerile 1945 avaldust, mida on võrreldes eelneva aastaga 2,3% rohkem. Õiguskantsler algatas kokku 1465 asjamenetlust, mida on 5,6% vähem kui eelmisel aastal.

Normikontrolli menetluste käigus tuvastas õiguskantsler vastuolu põhiseaduse või seadustega kokku 10 korral (see moodustab 7,3% normikontrolli menetluste koguarvust), neist 7 juhul lahendas küsimuse institutsioon menetluse käigus. Ombudsmani menetluste puhul tuvastas õiguskantsler halduse hea tava ja õiguspärasuse rikkumise kokku 80 juhul (see moodustab 41,2% ombudsmani menetluste koguarvust), neist 7 juhul lahendas küsimuse institutsioon menetluse käigus.

Asjamenetluste arvu perioodiline vähenemine on tuvastatav ka varasematel aastatel (vt joonis 1). Asjamenetluste jagunemises liigiti suuri muutusi toimunud ei ole. Aruandeaasta eripärana võib sarnaselt eelmise aastaga välja tuua ombudsmani menetluste osakaalu tõusu.

Kõige rohkem asjamenetlusi algatati endiselt kinnipeetavate avalduste alusel Justiitsministeeriumi valitsemisalassee jäävate kriminaaltäitemenetluse ja vangistusõiguse valdkonda puudutavate küsimuste lahendamiseks. Neist enamikul juhtudest sisulist järelevõlvementlust ei algatatud.

Menetluste jaotumine õigusvaldkonniti on aastate jooksul olnud ühetaoline. Kriminaaltäitemenetlus ja vangistusõiguse on endiselt need valdkonnad, millega seoses algatati valdav osa asja-

menetluste koguarvust. Oluliselt on lisandunud tsiviilkohtumenetluse õiguse ning haridus- ja teadusõigusega seonduvaid küsimusi.

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 enim esindatud Harjumaa ja Ida-Virumaa.

Eestikeelsete avalduste alusel algatatud asjamenetluste osakaal on võrreldes eelmise aastaga jäänud samale tasemele, moodustades 79,8% asjamenetluste üldarvust. Venekeelsete avalduste põhjal algatatud menetluste arv moodustab 12,2% asjamenetluste koguarvust. Inglise keelsete avalduste hulk moodustab 1,4% asjamenetluste koguarvust. E-posti teel tulnud avalduste hulk oli 2014. aastal 1084, mis moodustab 55,7% saadetud avalduste koguarvust.

Kontrollkäike tehti 2014. aastal rohkem kui 2013. aastal. Aruandeaastal toimus 60 kontrollkäiku, neist 22 kinniste, 38 lahtiste asutuste ning 9 ametiasutuste kontrollimiseks.

2014. aastal käisid vastuvõttudel konsultatsioonil 99 isikut. Enim küsiti nõu tsiviilkohtumenetluse, sotsiaalhoolekandeõiguse ja täitemenetluse õigusega 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 ning 5 osakonda – üldosakond ja neli põhitegevuse osakonda. Igat osakonda juhib osakonnajuhataja-õiguskantsleri nõunik v.a üldosakond, mida juhib direktor.

**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.

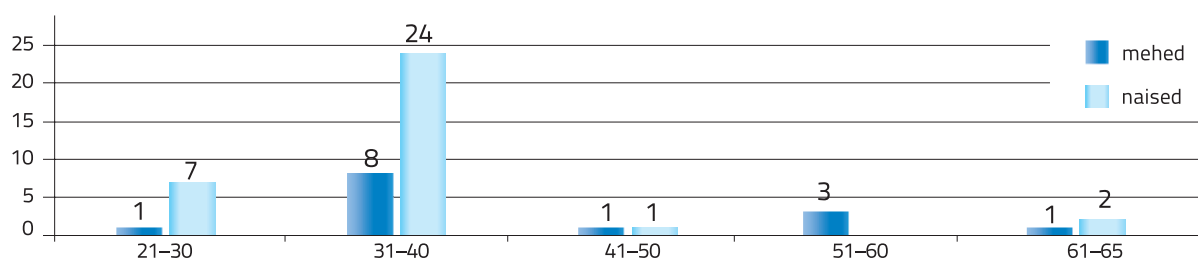
**Kolmanda osakonna** tegevusvaldkonda kuuluvad kõik Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Välisministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalasse ning nende valitsemisalas olevate asutuste ja muude üksuste pädevusse kuuluvad asjad; samuti peaministri, portfelli ministrite ja Riigikantselei pädevusse 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 sihipärasest 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 sooline, vanuseline ja hariduslik koosseis

Kantselei struktuuris oli 31.12.2014 seisuga kokku 49 teenistukohta, millest neljal oli teenistussuhe peatatud. Kantseleis töötas kokku 35 naist ja 14 meest. Põhifunktsiooni täitis kokku 38 ametnikku ja tugifunktsiooni 11 töötajat. Kantselei teenistujate keskmine vanus oli 37,1 aastat. Noorim teenistuja oli 24. aastane ning vanimad 64. aastased.



Joonis 16. Kantselei ametnike vanuseline koosseis seisuga 31.12.2014

Kantselei teenistujaist oli 47 isikul kõrgharidus, neist magistrikraad (sh magistrikraadiga võrd-  
sustatud bakalaureusekraad) 33 teenistujal ning doktorikraad neljal teenistujal.  
2014. aastal jätkas oma õpinguid tasemeõppes 10 teenistujat.

### 3. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

Tabel 7. Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne eurodes seisuga 31.12.2014

Kulu liik	Eelarve	Täitmine
Tegevuskulud	2 299 053	2 149 529
Personalikulud	1 698 271	1 698 271
<i>Töötasud</i>	1 225 301	1 225 301
<i>Erisoodustused</i>	6 000	7 330
<i>Tööjõukulu maksud</i>	466 970	465 640
Majandamiskulud	600 782	451 258
<i>Administreerimiskulud</i>	189 082	111 326
<i>Lähetuskulud</i>	20 000	16 388
<i>Koolituskulud</i>	35 000	25 035
<i>Kinnistute kulud</i>	220 000	216 125
<i>Sõidukite majandamiskulud</i>	15 000	10 795
<i>Infotehnoloogiakulud</i>	115 000	66 130
<i>Inventari majandamiskulud</i>	5 000	3 861
<i>Meditiinikulud</i>	1 200	1 213
<i>Spordikulud</i>	500	385
Sihtotstarbelised eraldised	72 141	44 343
<i>Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud</i>	2 100	1 850
<i>Sotsiaaltoetused</i>	30 641	25 963
<i>Toetused</i>	39 400	16 530
Õppelaenu kustutamine	3 115	3 115
<b>Kõik kulud kokku</b>	<b>2 374 309</b>	<b>2 196 987</b>

## II. AVALIKUD SUHTED

### 1. Avalike suhete eesmärgid

Õiguskantsleri avalike suhete peamine eesmärk on teavitada avalikkust õiguskantsleri tegevustest ning tõsta ühiskonna teadlikkust põhiõigustest ja -vabadustest ning põhiõiguste kaitsmise võimalustest. Alates 2011. aastast on õiguskantsler ka lasteombudsman, kelle üheks ülesandeks on tutvustada laste õigusi ühiskonnale, tõstatada diskussioone lastele ja noortele olulistel teemadel ning juhtida tähelepanu lastekaitse probleemidele.

Seatud eesmärkide täitmiseks korraldatakse koostöös teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingutega teemakoolitusi, seminare ja üritusi, antakse välja infomaterjale ning avaldatakse arvamust meedias.

### 2. Meediasuhted

#### 2.1. Teleintervjuud

Õiguskantsler ja tema nõunikud andsid ülevaateasta jooksul kokku 28 teleintervjuud, nendest 23 läksid eetrisse eestikeelsetes uudistesaadetes ja viis venekeelsetes. Indrek Tederi intervjuud olid eetris 17 korda, Andra Reinomägi andis viis teleintervjuud, Margit Sarv neli ning Nele Parrest, Andres Aru ja Kristi Paron andsid kõik ühe intervjuu.

Kõige sagedamini (8 korda) olid õiguskantsleri tegevust kajastavad intervjuud eetris ETV uudis-tesaates „Aktuaalne kaamera“, kuus teleintervjuud oli TV3 saates „Seitsmesed uudised“ ja kolm intervjuud oli ETV2 venekeelses „Aktuaalses kaameras“. Õiguskantsleri esindajad andsid ülevaateastal kaks teleintervjuud järgmistes saadetes: ETV saates „Terevisioon“, Kanal2 uudis-tesaates „Reporter“, Pervõi Baltiiski Kanali ja Tallinna TV uudistesaadetes ja Delfi TVs. Õiguskantsler andis teleintervjuu ka Kanal2 erisaatele „Purjus Eesti“.

#### 2.2. Raadiointervjuud

Raadiointervjuusid andsid õiguskantsler ja tema nõunikud 2014. aastal kokku 14. Kõige sagedamini leidsid intervjuud kajastust Kuku Raadios (10 korda). Kaks raadiointervjuud oli eetris Vikerraadios, üks Põlvamaa kohalikus raadiojaamas Raadio Marta ja üks ERR venekeelsetes raadiouudistes.

Indrek Tederilt võeti aasta jooksul viis raadiointervjuud, Andres Aru andis neli intervjuud ning asetäitja-nõunikud Nele Parrest ja Hent Kalmo andsid mõlemad kaks raadiointervjuud. Nii Ave Henberg kui ka Andra Reinomägi andsid ühe raadiointervjuu.

Õiguskantsleri tegevusi kajastavaid raadiointervjuusid oli üheksa ning lasteombudsmani tööst oli juttu seitsmes intervjuus.

#### 2.3. Artiklid ja intervjuud

Eller, K., Henberg, A. (2014). Äri on hea ajada riigis, kus võim sõna ei murra. – Äripäev, 23. jaanuar.

Tramm, K. [intervjueeritavad Indrek Teder, Andres Aru ja Andra Reinomägi] (2014). Kus on see vaene, kurb ja üksildane Eesti laps? – Maaleht, 23. jaanuar.

Teder, I. (2014). Vana olgu vaiki, sant seisku paigal. – Õhtuleht, 31. jaanuar.

Helend-Aaviku, K. [intervjueeritav Nele Parrest] (2014). Hoolduskodu juhataja: kui ma panen

- hoolealuse luku taha, siis rikun tema inimõigusi. – Õhtuleht, 05. veebruar.
- Paron, K. (2014). Mida teha vanemliku hoolitsuseta laste heaks?. – Eesti Päevaleht, 06. veebruar.
- Kivioja, A. (2014). Kui kooli tuleb uusimmigrandi laps. – Õpetajate Leht, 14. märts.
- Paron, K. (2014). Kiusamine koolis – paratamatus või tegemata töö? – Postimees, 02. aprill
- Henberg, A. (2014). Hauaplats on tasuta. – Maaleht, 03. aprill.
- Lavrova, O. (2014). Hauaplats peab olema tasuta. – Põhjarannik, 03. aprill.
- Lavrova, O. (2014). Могильные участки должны предоставляться бесплатно. – Severnoje Pobrežje, 03. aprill.
- Konsa, J. (2014). Politseinike enesekaitse nõuab õiguselgust. – Postimees, 14. aprill.
- Konsa, J. (2014). Янус Конса: с правом полицейских на самозащиту пока не все ясно. – Postimees (venekeelne), 15. aprill.
- Teder, I. (2014). Ravimiseaduse eelnõu jätab ravimituru lukku. – Äripäev, 30. aprill.
- Järvamägi, R., Ploom, K. (2014). Ela ise ja lase teisel ka elada. – Sotsiaaltöö, (2), 44-48
- Paas, K. [intervjueeritav Indrek Teder] (2014). Teder: ravimiärimehed on mulle survet avaldanud. – Eesti Päevaleht, 14. mai.
- Kivioja, A., Sarv, M. (2014). Kuhu hääbub rahulolematus? – Postimees, 02. juuni.
- Aru, A., Reinomägi, A. (2014). Laste kaasamisest kohaliku elu korraldamisse laste pilgu läbi. – Sotsiaaltöö, (3), 21-23.
- Reinomägi, A., Sinisaar, H. (2014). On aeg vaadata laste heaolu laiemalt. – Sotsiaaltöö, (3), 42-46.
- Allikmets, M., Muller, K. (2014). Üldhooldekodu kulude katmine. – Sotsiaaltöö, (4).
- Ibrus, K. [intervjueeritavad Indrek Teder ja Andres Aru] (2014). Õiguskantsler: omavalitsused peaksid laste surmajuhtumeid uurima ja oma vead välja selgitama. – Eesti Päevaleht, 08. september.
- Paron, K. (2014). Lõimigem kiusamisvastased programmid kooli väärtuskasvatusse. – Õpetajate Leht, 17. oktoober.
- Aru, A., Sarv, M. (2014). Lapsed, kellele on pandud liiga suur koorem. – PÕFFi ajakiri, 100-101.
- Aru, A. (2014). Lapse õiguste konventsioon – tööriist lapsesõbralikuma ühiskonna ehitamisel. – Märka Last, (9).
- Konsa, J. (2014). Eesti politsei – ise teen, ise kontrollin? – Postimees, 12. november.
- Teder, I. (2014). Mis on apteegisaagas kaalul? – Äripäev, 13. november.
- Gornischeff, K., Hainas, K., Sarv, M., Leps, A. (2014). Vastutust võtta on tähtis, aga mitte lapse- ja noorpõlve hinnaga. – Just Leht (Just Filmi erileht, ilmus Postimehe lisana), 13. november.
- Teder, I. (2014). Kafka protsess? – Postimees, 19. november.
- Teder, I. (2014). Kohtutee tollivabaks. – Postimees, 11. detsember.

### 3. Erialaloengud, ettekanded ja kõned

- 14.01. I. Teder, tervituskõne Statistikaameti kogumiku „Laste heaolu“ esitlusel Õiguskantsleri Kantseleis.
- 14.01. A. Reinomägi, ettekanne Statistikaameti kogumiku „Laste heaolu“ esitlusel Õiguskantsleri Kantseleis.
- 21.01. I. Teder, kõne seminaril „Õiguskantsleri roll Eesti riigiõiguslikus süsteemis“ Õiguskantsleri Kantseleis.
- 23.01. I. Teder, vangistusseaduse ettepaneku kõne Riigikogus.
- 30.01. I. Teder, kõrgete kehtetute riigilõivude ettepaneku kõne Riigikogus.

- 14.02. A. Aru, K. Paron, M. Sarv, tutvustasid Tondi Põhikooli õpilastele lapse õigusi ja kohustusi.
- 20.02. I. Teder, avakõne Majanduskuritegevuse konverentsil Tallinnas.
- 13.03. M. Sarv, ettekanne Statistikaameti kogumikku „Laste heaolu“ tutvustaval seminaril Valga Maavalitsuses.
- 16.03. M. Sarv, ettekanne MTÜ Eesti Asenduskodude Laste Liidu seminaril „Õigused ja kohustused“ Tartus.
- 26.03. L. Lust, ettekanne „Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotusest õiguskantsleri menetluste pinnalt“ X Linnade ja Valdade Päeval Tallinnas.
- 26.03. A. Aru, ettekanne „Laste kaasamine kohaliku elu korraldamisse“ X Linnade ja Valdade Päeval Tallinnas.
- 02.04. I. Teder, tervituskõne konverentsil „Kiusamisvaba haridustee“ Õpetajate Majas.
- 15.04. M. Sarv, ettekanne „Asenduskodude järelevalvest ja soovitused maavanematele“ maavalitsuste lastekaitsetöötajate infopäeval Sotsiaalministeeriumis.
- 24.04. M. Sarv, ettekanne „Lapse õigused ja heaolu Eestis ja Euroopas“ Europarlamendi kandidaatidele Tallinnas.
- 12.05. M. Sarv, ettekanne „Kohalike omavalitsuste rollist asenduskoduteenusel olevate laste hoolekande korraldaja ja eestkostjana“ Pärnumaa kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajatele Pärnu Lastekülas.
- 14.05. A. Aru, ettekanne „Lapse õigused asendushooldusel“ seminaril „Asendushoolduse tulevik Eestis“ Tallinnas.
- 22.05. A. Aru, ettekanne lastekaitsetöötajate kogemusseminaril.
- 23.05. A. Aru, M. Sarv, lapse õiguste ja kohustuste tutvustamine Keila-Joa Sanatoorses Internaatkoolis.
- 01.06. I. Teder, tervituskõne tunnustusüritusel „Lastega ja lastele“ Õiguskantsleri Kantseleis.
- 06.06. I. Teder, tervituskõne konverentsil „Võrdne kohtlemine ja vabaühenduse roll“ Tallinnas.
- 18.06. I. Teder, aastaülevaate kõne Riigikogus.
- 19.06. I. Teder, alaealise abordiõiguse ettepaneku kõne Riigikogus.
- 01.07. I. Teder, ravimiseaduse ettepaneku kõne Riigikogus.
- 11.08. A. Aru, M. Sarv, tutvustasid noorteühingu Eesti 4H suvelaagris osalejatele lapse õigusi ja kohustusi.
- 16.08. K. Paron, modereeris Arvamusfestivalil laste vaesust puudutavat arutelu „Vaeslapsel talutüdruk: kuidas tegeleda laste vaesusega“ Paides.
- 28.08. A. Aru, ettekanne „Tänane õpilane – homme otsustaja?“ hariduskonverentsil „Õpetaja – tuleviku kujundaja“ Valgas.
- 01.09. I. Teder, kooliaasta alguse pöördumine.
- 11.09. I. Teder, tervituskõne Praxise konverentsil „Noor täna ja aastal 2030“ Tallinnas.
- 18.09. I. Teder, tervituskõne rahvusvahelisel konverentsil „Ombudsmani roll demokraatia kujundamisel“ Tallinnas.
- 19.09. H. Kalmo, ettekanne rahvusvahelisel konverentsil „Ombudsmani roll demokraatia kujundamisel“ Tallinnas.
- 02.10. H. Kalmo, ettekanne „Euroopa Liidu õiguse ootamatud mõjud“ 33. Eesti õigusteadlaste päevadel Tartus.
- 02.10. H. Kalmo, ettekanne „Riigikogu liikme puutumatus“ 33. Eesti õigusteadlaste päevadel Tartus.
- 02.10. N. Parrest, ettekanne „Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel“ 33. Eesti õigusteadlaste päevadel Tartus.
- 03.10. B. Aaviksoo, ettekanne „(Konstitutsiooniline) renvoi: põhiseaduslik nõue või kaera Trooja hobusele?“ 33. Eesti õigusteadlaste päevadel Tartus.
- 03.10. K. Eller, ettekanne „Võimalused leevendada Euroopa Liidu õiguse kohaldamisest tulenevaid kõrvalmõjusid õigusriigile“ 33. Eesti õigusteadlaste päevadel Tartus.
- 03.10. M. Saarmann, ettekanne „Pöördiskrimineerimine – ettenähtav ja ootamatu“ 33. Eesti õigusteadlaste päevadel Tartus.

- 15.10. A. Aru, ettekanne Tartu Maavalitsuse infopäeval.
- 16.10. A. Aru, ettekanne „Lastega seotud teemade käsitlemine erinevate kaasuste kaudu lapse õiguste tagamisel“ seminaril „Lapsed meedias“ TLÜ Balti Filmi- ja Meediakoolis.
- 31.10. N. Parrest, ettekanne „Täiskasvanute eestkoste: kellele ja milleks?“ sotsiaalhoolekande aastakonverentsil Tartus.
- 31.10. M. Sarv, sõnavõtt konverentsil „Õigus väarikusele - Euroopaliku sotsiaalpoliitika nurgakivi“ vaesuse ja laste väarikuse teemasid käsitlevas paneelis.
- 11.11. I. Teder, ravikindlustuse seaduse ettepaneku kõne Riigikogus.
- 20.11. I. Teder, kõne „Ikka ja jälle tehnorajatiste talumistasudest“ V Energia Aastakonverentsil.
- 26.11. M. Sarv, ettekanne Jüri gümnaasiumi õpilastele lapse õigustest ja kohustustest.
- 28.11. I. Teder, kõne „Kas väärtused on ainult illusioon ehk kas Põrgupõhja Jürka saab õndsaks?“ konverentsil „Rahva tahe – seadustega kujundatav või väljendatav?“ Õiguskantsleri Kantseleis.
- 28.11. H. Kalmo, ettekanne „Väärtustest EV põhiseaduses“ konverentsil „Rahva tahe – seadustega kujundatav või väljendatav?“ Õiguskantsleri Kantseleis.
- 05.12. I. Teder, avakõne konverentsil „Laste ja noorte heaolu parandamine ning sotsiaalse tõrjutuse ennetamine“ Tallinnas.
- 05.12. A. Aru, osalemine „Millele tugineb laste ja noorte heaolu ja toimetulek?“ teemalises paneeldiskussioonis konverentsil „Laste ja noorte heaolu parandamine ning sotsiaalse tõrjutuse ennetamine“ Tallinnas.
- 05.12. N. Parrest, tervituskõne noorteparlamendi istungil Riigikogus.
- 10.12. K. Paron, juhtis paneeldiskussiooni „Kiusamisvaba haridustee – kuidas sinna jõuda?“ konverentsil „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?“ Tartus.
- 10.12. I. Teder, tervituskõne konverentsil „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?“ Tartus.
- 11.12. I. Teder, kõrgete riigilõivude ettepaneku kõne Riigikogus.

## 4. Üritused ja koostöö

### 4.1. Lapse õigusi tutvustavad üritused

Lasteombudsmani, Eesti Lastekirjanduse Keskuse ja Eduard Vilde Muuseumi „Minu esimesed triibulised“ arutelutunnid.

Tunnustusauhinna „Lastega ja lastele“ tänuüritus.

Konverents „Kiusamisvaba haridustee“.

Statistikaameti kogumiku „Laste heaolu“ esitlusseminar.

„Hoi mind kinni“ filmi vaatamine erinevates asutustes – Haanja koolis, Keeni Põhikoolis, Lääne Prefektuuris, Lüllemäe Noortekeskuses, Mammaste Koolis ja Tilsa Põhikoolis.

Lapse õiguste eriprogramm PÖFFi laste- ja noortefilmide festivalil Just Film.

Lasteombudsmani töö tutvustamine Moldova karistusreformi korraldajatele, Austraalia noorsootöötajatele, Armeenia sotsiaaltöötajatele ning esindajatele Aserbaidžaaani organisatsioonist Center for Innovations in Education.

Õiguskantsleri Kantselei korraldas koostöös Tartu Ülikooli Eetikakeskuse, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Lastekaitse Liidu, MTÜ Noorteühingu TORE ja SA Kiusamise Vastu konverentsi „Hea kool kui väärtuspõhine kool. Kuidas tagada kiusamisvaba haridustee?“.

Täpsemalt infot lapse õigusi tutvustavate ürituste kohta leiab käesoleva ülevaate osas „Laste õiguste edendamine“.

## 4.2. Osalemine teiste siseriiklike institutsioonide tegevuses

A. Heinsalu täitis ülesandeid Vabariigi Valimiskomisjoni esimehena.

A. Aru oli Lastekaitse Liidu ajakirja „Märka Last“ toimetuskolleegiumi liige.

A. Henberg ja N.Parrest osalesid õigusloome juhtide ümarlaua töös.

K. Paron osales liikumise „Kiusamisvaba haridustee“ töös.

M. Sarv osales SEB Heategevusfond hobistipendiumi komisjoni töös.

M. Sarv osales Lapse Huvikaitse Koja korraldatud loomekonkursi „Miks ma vajan perekonda“ žüriis.

M. Sarv osales Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu tunnustusauhinna valikukomisjonis.

M.-L. Sesmin osales Vabariigi Valitsuse Kommunikatsiooni Koordinatsioonikogu töös.

M. Saarmann osales Euroopa Liidu koordinatsioonikogu töös.

N. Parrest osales Kohtute Haldamise Nõukoja töös.

N. Parrest osales Riigikantselei Tippjuhtide Valikukomisjoni töös.

### III. RAHVUSVAHELISED SUHTED

#### 1. Osalemine rahvusvaheliste organisatsioonide töös

Õiguskantsler on alates 2001. aastast Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (*International Ombudsman Institute, IOI*) täieõiguslik liige. IOI asutati 1978. aastal ja praegu kuulub organisatsiooni liikmete hulka üle 150 ombudsmani kogu maailmast. 2012. aastal toimunud IOI üldkoosolekul Wellingtonis nimetati õiguskantsler erakorraliselt IOI Euroopa regiooni juhatuse liikmeks kuni Euroopa regiooni konverentsi ja üldkoosoleku toimumiseni 2014. aasta sügisel Tallinnas.

Õiguskantsler lasteombudsmanina on alates 2012. aastast Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku (European Network of Ombudspersons for Children, ENOC) täieõiguslik liige.

##### 1.1 Ametnike osalemised rahvusvaheliste organisatsioonide töös

Hent Kalmo osales Eesti esindajana Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu töös.

Nele Parrest, Hent Kalmo ja Kertti Pilvik osalesid õiguskantsleri esindajatena Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (IOI) Euroopa regiooni juhatuse töös.

Lisaks osales Kertti Pilvik õiguskantsleri kontaktisikuna järgmiste rahvusvaheliste organisatsioonide töös:

- Euroopa ombudsmanide võrgustik,
- Rahvusvaheline Ombudsmani Instituut (IOI),
- Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustik (ENOC),
- Euroopa Nõukogu piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise ennetusamet (NPM) võrgustik,
- Euroopa Komisjoni lapse õiguste võrgustik,
- Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) kontaktisikute võrgustik.

Kristiina Albi osales õiguskantsleri kontaktisikuna soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku EQUINET töös.

Raivo Sults osales õiguskantsleri kontaktisikuna rahvusvahelises relvajõudude ombudsmanide võrgustiku töös.

#### 2. Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi Euroopa regiooni üldkoosolek ja konverents

17.-19. septembril oli õiguskantsler Indrek Tederil au võõrustada Rahvusvahelise Ombudsmani Instituudi (IOI) Euroopa regiooni üldkoosolekut ning konverentsi „Ombudsmani roll demokraatia kujundamisel“. IOI Euroopa regiooni üldkoosolekud ja konverentsid toimuvad iga 4 aasta järel.

Tallinnas Õpetajate Majas toimunud konverentsil oli ombudsmane ja teisi osalejaid ligi 30-st riigist. Teiste seas esinesid IOI Euroopa regiooni president Peter Tyndall, Euroopa ombudsman Emily O'Reilly ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti direktor Morten Kjaerum. Sõna said ka Eesti ülikoolide esindajad prof. Rein Müllerson Tallinna Ülikoolist, prof. Lauri Mälksoo Tartu Ülikoolist ning prof. Wolfgang Drechsler Tallinna Tehnikaülikoolist. Erikülalisena esines konverentsil Lõuna-Aafrika Vabariigi ombudsman Thulisile Madonsela.

Konverentsil arutati ombudsmani rolli toimiva demokraatia loomisel. Otsiti vastuseid küsimustele, kuidas saab ombudsman panustada demokraatia edendamisse, kuidas mõjutavad



ombudsmani tegevust rahvusvahelised ja Euroopa Liidu normid, kas ombudsman peaks edendama seadusandlikku reformi, kas ombudsman on kohtuvõimule konkurent või abimees ning milline peaks olema ombudsmani roll järelevalves jälitustegevuse üle.

Samuti tegid ombudsmanid ühisavalduse, milles kutsusid kõiki Euroopa ombudsmane üles tõstatama oma riikide parlamentides Ukrainas jätkuvast konfliktist tingitud kasvava humanitaarkriisi küsimuse.

### 3. Välisvisiidid

- 20.-21.02. H. Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu koosolekul Viinis.
- 8.-10.04. A. Aru, K. Paron ja M. Sarv osalesid Baltimaade ja Poola lasteombudsmanide koostöökohtumisel Vilniuses.
- 3.-4.04. H. Kalmo ja K. Pilvik osalesid IOI Euroopa regiooni juhatuse koosolekul Varssavis.
- 9.-11.04. R. Sults osales *Association for the Prevention of Torture (APT)* korraldatud töötoas ja konverentsil Viinis.
- 26.-29.04. K. Pilvik osales Euroopa ombudsmanide kontaktisikute võrgustiku 9. seminaril Strasbourgis.
- 16.-18.05. K. Paron osales konverentsil *"Child-Friendly Justice"* Stockholmis.
- 20.-23.05. H. Kalmo osales Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) haldusnõukogu koosolekul Viinis.
- 3.-4.06. A. Aru osales konverentsil *"Childhood free from corporal punishment – changing policies and legislation"* Stockholmis.
- 12.-13.06. I. Teder, N. Parrest, A. Aru, K. Muller, J. Konsa, E. Lillemaa, M. Sarv ja R. Sults osalesid Baltimaade ja Poola ombudsmanide koostöökohtumisel Vilniuses.
- 4.-6.09. A. Heinsalu Vabariigi Valmiskomisjoni liikmena osales *Association of European Election Officials (ACEEEO)* 23. aastakonverentsil Bukarestis.
- 23.-24.09. K. Albi osales seminaril *"CE-FRA-ENNHRI-Equinet Platform on Rights of Migrants and Asylum-Seekers"* Viinis.
- 26.09. K. Muller, K. Ots ja A. Kivioja osalesid seminaril *"Key challenges for free movement and social security coordination in EU – Cooperation between Estonia and Finland"* Helsingis.
- 3.-5.10. A. Heinsalu Vabariigi Valmiskomisjoni liikmena osales Läti parlamendivalimiste vaatlemisel.
- 6.-9.10. A. Henberg, K. Eller ja O. Lavrova osalesid õppereisil Oslosse, kus tutvuti Norra kogemusega infrastruktuuri planeerimisel ning elektrituru ja taastuvenergia küsimustes.
- 21.-22.10. I. Teder, R. Aeg, M. Laaring ja O. Vosman osalesid õppereisil Stockholmi, kus tutvuti Rootsi kogemusega jälitustegevuse küsimustes.
- 21.-24.10. N. Parrest ja A. Aru osalesid Euroopa Lasteombudsmanide Võrgustiku (ENOC) üldkogu koosolekul ja konverentsil *"The impact of austerity on the realisation of children's rights"* Edinburghis.
- 26.-28.10. R. Sults osales rahvusvahelisel kaitsevääeombudsmanide koostöökohtumisel Genfis.
- 9.-11.11. M. Allikmets osales töötoas *"Follow up to recommendations of NPMs"* Bristolis.
- 16.-21.11. M. Allikmets osales koolitusel *"Advanced Course on Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Theory and Practice"* Turus.
- 26.-29.11. M. Allikmets osales Kagu Euroopa OPCAT foorumil *"Preventive Approach to Eradication of Torture"* ja konverentsil *"Preventing Torture and Other Forms of Ill-Treatment and Fighting Impunity"* Belgradis.

#### 4. Väliskülalised

- 5.02. Soome ombudsman Petri Jääskeläinen delegatsiooniga.  
Saksamaa endine justiitsminister Sabine Leutheusser-Schnarrenberger.
- 19.03. Moldova õigusasutuste delegatsioon.
- 7.04. Hollandi siseministeeriumi delegatsioon.
- 10.04. Rootsi peaombudsman Elisabet Fura delegatsiooniga.
- 6.05. Prantsusmaa suursaadik H.E. Michel Raineri.
- 29.05. Organisatsiooni Center for Innovations in Education of Azerbaijan delegatsioon.
- 11.06. Austraalia noorsootöötajate, noorsoouurijate ning õppejõudude delegatsioon.
- 4.09. Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgustiku vahetusprogrammi kohtunikud.
- 25.09. Euroopa Justiitskoolitusvõrgustiku prokurörid.
- 21.10. Tadžiki laste, naiste, noorte, seksuaalvähemuste ja üldiste inimõigustega tegelevate organisatsioonide delegatsioon.
- 11.11. Makedoonia poliitikauuringute keskuse Analytica delegatsioon.
- 19.11. Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjoni (ECRI) ning Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee (ACFC) delegatsioon.
- 26.11. Norra suursaadik H.E. Dagfinn Sørli.  
Armeenia sotsiaaltöötajate, psühholoogide ja riigiametnike delegatsioon.
- 3.12. Euroopa Kohtunike Koolitusvõrgu (EJTN) AIAKOS vahetusprogrammi kohtunikud.

## 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.**