

Õiguskantsler Ülle Madise

Õiguskantsleri Kantslei  
[info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee)

## TAOTLUSE TÄIENDUS

*12.04.2026 esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise taotlusele*

### Lugupeetud õiguskantsler Ülle Madise ja Õiguskantsleri Kantslei ametkond

1. Pöördun teie poole täiendusega 12.04.2026 esitatud taotlusele, milles palusin algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Tartu Ülikooli võrdse kohtlemise juhendi suhtes. Täiendus ei muuda esialgse taotluse nõudeid ega aluseid, vaid teravdab esialgses taotluses tõstatatud põhiseadusliku probleemi sisu, juhib tähelepanu õiguskantsleri varasemale järelevalvepraktikale, mille järjepidevus käesoleva asja lahendamisel on määrava tähtsusega, ning toob esile kolm aspekti, mis menetluse algatamise põhjendatust eriti tugevdavad: **(a)** juhendi isikulise kohaldamisala institutsionaalne ulatus, **(b)** juhendi sisuline õiguslik olemus — tegemist ei ole sisu järgi juhendiga, vaid õigusloova aktiga juhendi nimetuse all —, ning **(c)** formaalse õigusakti puudumine mitte ainult ülikooli tasandil, vaid osaliselt ka seaduse tasandil, mis muudab küsitavaks, millisel seaduslikul alusel hüpoteetiline tulevikus kehtestatav senati määrus üldse toetuks.
2. Tartu Ülikool on Eesti Vabariigi suurima töötajate ja üliõpilaste arvuga avalik-õiguslik asutus. Võrdse kohtlemise juhendi isikuline kohaldamisala hõlmab **ligikaudu 4500 töötajat ja 16 000 üliõpilast, kokku ligikaudu 20 500 isikut** — see on arvuliselt võrreldav keskmise Eesti omavalitsusüksuse elanikkonnaga **ning ületab mitmete Eesti valdade elanike arvu**. See ei ole pelk statistiline taust, vaid põhiseadusliku proportsionaalsuse ja parlamendireservatsiooni hindamiseks oluline institutsionaalne mõõde: mida laiem on põhiõigusi piirava akti kohaldamisala ja mida intensiivsemad on selle tagajärjed, seda rangemalt peab olema täidetud olulisuse põhimõte ning seda selgem peab olema formaalne regulatiivne raam.
3. Kui õiguskantsler on viimastel kuudel algatanud järelevalvemenetlusi või sõnastanud põhiseaduslikke seisukohti üksikute valdade — Jõelähtme, Rae, Saue — määruste suhtes, siis *a fortiori* on põhjendatud menetluse algatamine asjas, kus põhiõigusi piirav regulatsioon kohaldub avalik-õiguslikus asutuses, kelle liikmeskond ületab arvuliselt enamiku Eesti omavalitsuste elanikkonna.

4. Dokument <sup>1</sup> kannab nimetust "võrdse kohtlemise juhend". See nimetus eeldaks, et tegemist on selgitava, abistava või juhendava iseloomuga dokumendiga, mis lihtsustatud vormis tutvustab ülikooli liikmetele mõnda formaalselt korrektselt kehtestatud õigusakti. **Käesolevas asjas selline alusakt puudub.** Juhend ei viita ühelegi senati määrusele, senati otsusele ega rektori toimingule, mille sisu see tutvustaks, ega ka ühelegi muule ülikoolisisesele õigusaktile, mille lihtsustatud ümberjutustusega oleks tegemist. Avalikus dokumendiregistris puudub millal juhend kasutusele võeti ja sellele vastav formaalne kehtestamisakt. Sisuliselt ei ole seega tegemist juhendiga selle mõiste õiguslikus tähenduses, vaid iseseisva regulatsiooniga, mis on saanud « juhendi » nimetuse ilma selle taga seisva formaalse kehtestamisaktita. Küsimus ei ole retooriline: kui tegemist oleks tõelise juhendiga, siis peab vastama küsimusele, kus on see autentne, juriidiliselt korrektselt kehtestatud õigusakt, mille lihtsustatud tõlgendusena juhend toimib. **Sellist akti ei ole olemas.**
5. Juhend sisaldab elemente, mis ei ole iseloomulikud juhendavale, vaid **õigusloovale aktile**:
- lõpliku klausel — "*akadeemilise sekretäri otsust ülikoolis enam edasi kaevata ei saa*" (p 5.4) — on lõpliku haldusotsuse tunnus;
  - tõendamisstandardi säte — "*otsuse tegemiseks ei pea tõestama diskrimineerimist või kiusamist 100% kindlusega*" (p 5.2) — on normatiivne reegel, mis kehtestab menetlusliku tõendamisstandardi;
  - sanktsioonide käivitusmehhanism — eksmatrikuleerimisesildise koostamine ja töölepingu erakorralise ülesütlemise algatamine (p 5.4) — on menetluslik tagajärjesüsteem, mis kujundab isikuliselt ulatusliku adressaatide ringi õiguslikku positsiooni;
  - menetlustähtajad, menetluse etapid, pädevate isikute ring ja nende toimingute järjekord on kehtestatud siduvas ja ammendavas vormis.
6. Põhiseaduse § 139 kommentaari kohaselt ei ole akti õigusliku olemuse määramisel otsustav selle vorm ja nimetus, vaid akti sisu ja õiguslikud tagajärjed. Sisu poolest on käesoleva juhendi näol tegemist õigusloova aktiga, mis peaks vastavalt Tartu Ülikooli põhikirja § 14 lõikele 4 olema kehtestatud senati määrusena või § 15 lõikele 3 vastavalt rektori käskkirjana. Kumbagi ei ole tehtud. Juhend ise ei ole ei senati määrus, senati otsus ega rektori käskkiri; selle vastuvõtmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise korda ei reguleeri ükski avalikus registris jälgitav akt.
7. Selles kontekstis väärrib eraldi tähelepanu juhendi « **mitteametliku kaebuse** » **olemasolu**. Esmapilgul võib tunduda, et mitteametliku kaebuse eristamine ametlikust kaebusest on õiguslikult neutraalne lahendus, mis jätab eraelulised probleemid — mida

---

<sup>1</sup> Tartu Ülikooli veebilehelt: [https://ut.ee/sites/default/files/2023-04/Vordse%20kohtlemise%20juhend\\_aprill%202023.pdf](https://ut.ee/sites/default/files/2023-04/Vordse%20kohtlemise%20juhend_aprill%202023.pdf)

juhend ametliku kaebuse alt sõnaselgelt välistab — menetluslikust raamist välja. Selline nomenklatuurne eristus võib olla kujundatud selleks, et vältida küsimust, millisel volitusnormil ülikooli pädevus **tudeng vs tudeng** kui **kaebaja vs vastutaja** raamistikus tugineb.

8. Esialgses taotluses tõstatatud formaalse ülikoolisese õigusakti puudumise kõrval tuleb tähele panna ka teist, sügavamat puudust: seaduse tasandil endal on käesoleval juhul selge volitusnorm puudu. Tartu Ülikooli seaduse § 2<sup>3</sup> lõige 4 piirab senati pädevust ammendavalt õppe-, teadus- ja arendustöö ning akadeemiliste töötajate töösuhete küsimustega. Võrdse kohtlemise menetlus, mis juhendi kohaselt kohaldub ka tudeng vs tudeng vahelistele suhetele, ei mahu paraku ühegi nimetatud kategooria alla, kuna see ei ole töösuhete kontekst. Võrdse kohtlemise seaduse § 23 loetleb diskrimineerimisvaidlusi lahendama pädevad menetlejad ammendavalt — kohus, töövaidluskomisjon ning lepitusmenetluses õiguskantsler — ning avalik-õiguslik ülikool nende hulgas ei ole.
9. See tähendab, et isegi kui ülikool kehtestaks juhendi sisu täna senati määrusega, jääks lahtiseks küsimus, millisel seaduslikul normil selline määrus tugineks. « Mitteametliku » nimetuse kasutamine seda probleemi ei lahenda: mitteametlik kaebus hõlmab menetleja poolt teise osapoole ülekuulamist ja protokollimist, mistõttu kaebealune on kohustatud edastama kaebaja ning enda isikuandmeid menetlejale kui ka protokollijale. Need isikuandmed — sageli ka eriliiki isikuandmed IKÜM artikkel 9 tähenduses, kuna diskrimineerimiskaebused puudutavad mõnikord kaitstud tunnuseid nagu tervislik seisund, seksuaalne sättumus või usutunnistus — kuuluvad isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) ja haldusmenetluse seaduse (HMS) reguleerimisalasse sõltumata menetluse nimetusest. Menetlejast saab vastutav töötaja IKÜM artikkel 4 punkti 7 tähenduses ning HMS ja IKÜM lõimumise nõuded — sealhulgas töötlemise õiguslik alus, andmesubjektide teavitamiskohustus ja protokollide säilitamiskord — kohalduvad sisu järgi, mitte nimetuse järgi. **Mitteametlik kaebus on seega sisuliselt sama õiguslik toiming kui ametlik kaebus.**
10. Parlamendireservatsiooni põhimõte, mida õiguskantsler on oma järelevalvepraktikas järjekindlalt kohaldanud, eeldab nii formaalset alamastme akti kui ka selle aluseks olevat piisava eristusvõimega volitusnormi. Käesolevas asjas puuduvad mõlemad — ja « mitteametliku » sildi kasutamine seda asjaolu ei muuda. Juhendi tekstis on kirjas, et seda "täiendati viimati 2023. aasta kevadel". See sõnastus on eksitav. Avalikkuse ette tulnud kehtiva versiooni asendus toimus tegelikkuses 2024. aasta kevadsemestril: varasem versioon (november 2022) eemaldati ülikooli veebilehelt ning asendati uue, 2023. aasta aprilli kuupäeva kandva versiooniga. **Üheski avalikus registris ei ole kirjas, kes versioonivahetuse otsustas, millisel kuupäeval, millise akti alusel ning milliste põhjendustega.** Formaalse kehtestamisakti puudumine välistab formaalse muutmise korra kohaldamise: kui puudub määrus või otsus, siis puudub ka nende muutmise menetlus, mis peaks tagama adressaatidele ettenähtavuse ja õiguskindluse (PS § 13 lõige 2 ja § 10). Kui

menetlus algas varasema juhendi ajal, kuid otsus tehti uue versiooni alusel, on tegemist ettenähtavuse nõude rikkumisega, mille formaalne akt oleks välistanud, sest selle muutmiseks oleks kehtestatud kord. See asjaolu ei ole käesolevas asjas kõrvaline: see näitab, et juhendi õigusliku olemuse selgusetus **avaldub praktikas**, sest juhendi muutmine toimub väljaspool igasugust formaalset menetlust, ilma adressaatide teavitamise ja ilma kontrollitava otsustusahelata.

---

11. Õiguskantsler avaldas 01.07.2025 Riigikogu rahanduskomisjonile, õiguskomisjonile ning justiits- ja digiministrile adresseeritud kokkuvõtte *Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister* (nr 7-7/250081/2504808) <sup>2</sup>. Kokkuvõtte oli tulemuseks järelevalvemenetlusest, mille õiguskantsler oli algatanud õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 9 alusel — sätte alusel, mis annab õiguskantslerile pädevuse teostada järelevalvet täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete kogumise, töötlemise ja kasutamise üle. Täidesaatva riigivõimu asutused hõlmavad muu hulgas Vabariigi Valitsust, ministeeriume ning ametiasutusi nagu Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitsepolitseiamet. Kuna isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM, EL 2016/679) on otsekohalduv liidu õigus, laieneb nimetatud järelevalvepädevus ühtlasi IKÜM-ist tulenevate nõuete täitmise kontrollimisele täidesaatva võimu asutuste poolt varjatud isikuandmete töötlemisel. Järelevalve aluseks olid kahtlused, et mõnedel riigiasutustel on konto omaniku teadmata ja loata ning selge seadusliku aluseta juurdepääs pangakonto väljavõtetele täitmisregistri kaudu — ehk teisisõnu: **tegemist oli varjatud isikuandmete töötlemisega, millest andmesubjektid ei olnud teadlikud ega andnud selleks nõusolekut, ning mille jaoks puudus seaduslik töötlemisalus.**
12. Kontrollimise käigus ilmnis, et aktiivses kasutuses on riigi andmekogu, mille regulatiivne alus oli 01.01.2024 seadusemuudatustega sisuliselt kadunud. Täitmisregister asendas varasema e-aresti süsteemi, mille õiguslik raamistik tugines TMS §-le 63<sup>1</sup> ning kohtutäiturimäärustiku §§-dele 53–55<sup>1</sup>; kui TMS § 63<sup>1</sup> tunnistati kehtetuks 01.01.2024, muutusid need normid HMS § 93 lõike 1 alusel automaatselt kehtetuks. Uuele täitmisregistrile anti vaikimisi ligipääsuõigus samadele asutustele, kellel oli juurdepääs varasemale süsteemile — ehkki TMS § 63 lõige 5 nägi selgesõnaliselt ette, et andmetöötlemise ja andmete väljastamise kord sätestatakse täitmisregistri põhimääruses, mida ei kehtestatud. Seadusemuudatuste vastuvõtmisest põhimääruse kehtestamiseni kulus üle kahe aasta. Registrit kasutati ajavahemikus 01.01.2024–28.02.2025 kümneid tuhandeid kordi: konto väljavõtteid küsisid Maksu- ja Tolliamet üle 6000 korra, Politsei- ja Piirivalveamet üle 30 000 korra ning Rahapesu Andmebüroo veidi alla 2000 korra;

---

<sup>2</sup> Õiguskantsleri veebileht, avalik dokumendi register: <https://adr.rik.ee/okk/dokument/17390363> ; ning avalikud seisukohad: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-07/Pangasaladuse%20kaitse%20ja%20taitmisregister\\_0.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-07/Pangasaladuse%20kaitse%20ja%20taitmisregister_0.pdf)

kusjuures Kaitsepolitsei ameti ja Välisluure ameti päringud on salastatud. **Täitmisregistri infovahetuskanal toimis automaatse vahendajana:** taotleja asutus märkis päringu eesmärgi ja õigusliku aluse süsteemis etteantud valikute hulgast ning süsteem edastas päringu pangale ilma, et pank oleks kohustatud kontrollima sisestatud andmete õigsust või keegi päringu sisulist põhjendatust hindama. Pangakonto väljavõtte väljastati soovitud ajavahemiku kohta tervikuna — iga tehingu kuupäeva, saaja ja maksja nime, selgituse ning summaga —, mistõttu oli pikaajalise kliendisuhete korral võimalik saada juurdepääs aastate pikkusele tehingute ajaloole, **mis võimaldab rekonstrueerida isiku eluolu, harjumused, tervishoiukäitumise, sotsiaalsed suhted ja finantskohustused — kõik konto omaniku teadmata.** Päringu andmeid täitmisregistri andmebaasi ei salvestatud ning logiandmeid ametisiseste kasutajate kohta ei säilitatud, mistõttu ei ole kontrollitav, **kes konkreetselt varjatud isikuandmete töötlemist teostas ega mis nende andmetega edasi tehti.**

13. Justiits- ja digiministeerium vastas õiguskantsleri ettepanekutele 21.10.2025 kirjaga nr 10-2/5713 <sup>3</sup>. Esimese ettepaneku osas teatas ministeerium, et põhimäärus kehtestati 08.07.2025 määrusega nr 9 — seega viis kuud pärast registri avamist ja üle kahe aasta pärast seadusemuudatust. Teise ettepaneku osas **keeldus ministeerium päringute sisulist põhjendatust kontrollimast**, tuginedes AvTS-i andmekogu vastutava töötleja ja IKÜM-i isikuandmete vastutava töötleja mõistete eristusele: ministeerium haldab registrit, **kuid IKÜM-i vastutus lasub väidetavalt igal päringu tegeval asutusel eraldi.** Ministeerium nimetas sõnaselgelt Kaitsepolitsei ametit ja Politsei- ja Piirivalve ametit kui asutusi, kelle menetlusi ta kontrollima ei hakka — sh asutust, kelle päringud moodustasid enamiku registri kasutuskordadest. Päringute õiguspärasust kirjeldas ministeerium “*vajadusel kohtulikult kontrollitavana*” — kuigi päringu andmeid täitmisregistri andmebaasi ei salvestatud ning logiandmeid ametisiseste kasutajate kohta ei säilitatud, **mistõttu see kohtulik kontrollitavus on praktikas suuresti teoreetiline.**
14. Kusjuures ministeeriumi seisukoht, et IKÜM-i vastutus lasub üksnes päringu tegeval asutusel, **ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga.** Kohus on leidnud, et organisatsioon, kes kehtestab andmetöötluse reeglid ja vahendid — otsustades, kes ligipääsu saab ja millistel tingimustel —, **on kaasvastutav töötleja sõltumata otsesest ligipääsust töödeldavatele andmetele (C-604/22, IAB Europe)**<sup>4</sup>. Ministeerium kehtestab tingimused registriga liidestumiseks, määrab juurdepääsuõiguste ulatuse ning otsustab nende äravõtmise — **see on töötlemise eesmärkide ja vahendite määramine IKÜM artikkel 4 punkti 7 tähenduses, millest kaasvastutus tuleneb.**
15. Analüüsid esitatud päringute õiguslikke aluseid, jõudis õiguskantsler järeldusele, et mitmel juhul küsiti ja saadi juurdepääs pangasaladusele ilma selge ja konkreetse seadusliku aluseta. Eriti selgelt ilmnes see Rahapesu Andmebüroo puhul, kelle

---

<sup>3</sup> Õiguskantsleri veebileht, avalik dokumendiregister: <https://adr.rik.ee/okk/dokument/18088798>

<sup>4</sup> EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:62022CJ0604>

seadusega ettenähtud juurdepääs piirdub konto omaniku identifitseerimisandmetega, mitte tehingute ajalooa. Õiguskantsleri ettepanekute peale piiras justiits- ja digiminister RAB-i juurdepääsu täitmisregistrile täielikult ning MTA-le jäi vaid sundtäitmisega seotud korralduste edastamise õigus. 2026. aasta märtsis kinnitas Tallinna halduskohus LHV panga kaebuse lahendades õiguskantsleri seisukohta <sup>5</sup> : tänane õigusruum ei võimalda RAB-il küsida pankadelt pangakonto väljavõtteid piisava õigusliku aluseta. Seejärel koostas rahandusministeerium eelnõu, mis annaks RAB-ile ja MTA-le selle õiguse selgesõnaliselt — kuid see eelnõu on omakorda pärinud õiguskantsleri ja huvigruppide tugevat kriitikat ning jätkab Riigikogu menetluses <sup>6</sup> .

---

16. Kokkuvõtte normatiivne tuum on käesolevale taotlusele otseselt ülekantav, kuid seda mitte üksnes formaalselt, **vaid ka protsessijärgse loogika poolest**. Täitmisregistri juhtum illustreerib seda protsessi, mida parlamendireservatsiooni põhimõte eeldab: õiguskantsler tuvastas regulatiivse tühimiku ja varjatud isikuandmete töötlemise seadusliku aluseta, täidesaatev võim reageeris juurdepääsu piirates, seejärel on seadusandja töötamas selge volitusnormi kehtestamise kallal ning õiguskantsler hindab paralleelselt, kas kavandatav norm vastab põhiseaduse ja IKÜM-i nõuetele. See on õige järjekord: esmalt sätestatakse andmekogu seaduses, seejärel kehtestatakse põhimäärus koos selge töötlemisalusega, ja alles pärast seda alustatakse isikuandmeid käsitlevat menetlust. See järjekord ei ole formaalne bürokraatlik nõue, vaid põhiseadusliku õigusriigi põhimõtte (PS § 10), õiguskindluse nõude (PS § 13 lg 2) ning IKÜM-i läbipaistvuspõhimõtte (artikkel 5 lg 1 punkt a) ühistväljendus: isik peab saama ette näha, millistel alustel, millises ulatuses ja millise järelevalve all tema isikuandmeid töödeldakse. Samas näitab täitmisregistri juhtum ka seda, et isegi õiguskantsleri aktiivse sekkumise korral võivad järelevalve struktuurilised puudused jääda adresseerimata: ministeerium tunnistas oma vastuses, et päringute sisulist põhjendatust ta ei kontrolli ning et IKÜM-i vastutus lasub igal päringu tegeval asutusel eraldi — seisukoht, mis jätab registri tegeliku kasutuse sisulise järelevalveta. Mida keerulisem on institutsionaalne kontekst ja mida nõrgem on väline kontroll, seda olulisem on, et regulatiivne raam oleks kehtestatud enne tegutsemist, mitte järeelhindamisena.

17. Käesoleva taotluse kontekstis on olukord struktuurselt analoogiline, kuid põhiseaduslikult raskema profiiliga. Täitmisregistri puhul eksisteeris seadus, millele põhimäärus oleks saanud toetuda, ning väline järelevalve — õiguskantsler — oli protsessi kaasatud; puudu oli üksnes põhimäärus ning täpne volitusnorm andmete väljastamise ulatuse kohta. Tartu

---

<sup>5</sup> ERR: <https://www.err.ee/1609962491/halduskohus-tapse-seaduseta-ei-tohi-riik-pangakontot-naha-kusida>

<sup>6</sup> ERR: <https://www.err.ee/1609970087/eelnou-annaks-oiguse-pangakonto-uurimisest-infot-saada-viie-aasta-parast>

Ülikooli võrdse kohtlemise juhendi puhul puuduvad aga mõlemad: ei ole formaalset normiloomeakti, mis juhendi kehtestaks, ega seaduse tasandi selget volitusnormi, mis sellise akti õigustaks. Võrdse kohtlemise seaduse § 23 loetleb diskrimineerimisvaidlusi lahendama pädevad menetlejad ammendavalt ning avalik-õiguslik ülikool nende hulgas ei ole; TÜS § 2<sup>3</sup> lg 4 piirab senati pädevust töösuhete kontekstiga, mis ei hõlma üliõpilane-üliõpilase suhteid. Lisaks puudub täitmisregistri juhtumist erinev ka väline järelevalve täielikult: ülikool on samaaegselt menetluse kehtestaja, läbiviija ja otsustaja, ning juhendi punkt 5.4 sulgeb ülikoolisisesest edasikaebamise tee. Seega ei ole praegusel juhul tegemist olukorraga, kus Riigikogu peaks üksnes täpsustama olemasoleva normi ulatust — seadusandja peab selle tühimiku täitmiseks kas laiendama VõrdKS-i ja SoVS-i kohaldamisala üliõpilaste vahelistele suhetele kõrghariduse kontekstis, kehtestama selleks iseseisva normi, või alternatiivina selgitama, et ülikoolil puudub selleks pädevus ning isikul tuleb tugineda PS § 12 otsekohaldavusele kohtus. **Kuni Riigikogu ei ole seda valikut teinud, ei ole ülikoolil seaduslikku alust praeguse juhendiga reguleeritud menetlust läbi viia** — täpselt samamoodi, nagu täitmisregistrit ei olnud lubatud kasutada enne põhimääruse ja selge volitusnormi kehtestamist, ja nagu ministeeriumi vastus näitas, ei piisa ka hilisemast reguleerimisest, kui struktuuriline järelevalvepuudus jääb alles.

---

18. Järgnevad punktid näitavad, et nendes järelevalveaktides väljendatud põhiseaduslikud printsiibid on üldistatavas vormis sõnastatud ega ole piiratud konkreetse institutsioonitüübiga. Kandvaks printsiibiks on kõigil juhtudel olnud sama: põhiõigusi piirava regulatsiooni kehtestamiseks on vajalik volitusnormile vastav seaduslik alus, mida ei saa asendada institutsionaalse autonoomia, enesekorraldusõiguse ega väljakujunenud praktikaga. Kohalik omavalitsus ja avalik-õiguslik ülikool ei ole küll institutsionaalselt samaväärsed, kuid põhiseadusliku analüüsi seisukohalt on nende positsioon identne: mõlemal on seadusega tagatud autonoomia oma ülesannete täitmiseks, kuid kumbki ei saa sellele autonoomiale tuginedes kehtestada põhiõigusi piiravaid reegleid ilma seadusliku aluseta. Käesolev asi on nende juhtumitega struktuurselt analoogiline, kuid põhiseaduslikult raskema profiiliga: erinevalt kõigist võrdlusjuhtumist puudub siin nii formaalne normiloomeakt kui ka seaduse tasandi selge volitusnorm, ning väline järelevalve on täielikult asendatud ülikooli enda menetlusega. Kui õiguskantsler on sekkumist pidanud põhjendatuks kergemal kujul esinenud puuduste puhul, nõuab järjepidevuse põhimõtte sekkumist ka käesolevas asjas.
19. Pärast 01.07.2025 järelevalvekokkuvõtet on õiguskantsler samu põhimõtteid järjekindlalt kohaldanud ka kohaliku omavalitsuse määruste suhtes. Jõelähtme Vallavolikogule

adresseeritud ettepanekus <sup>7</sup> (nr 6-11/260862/2603168) **sõnastab õiguskantsler põhimõtte lühikeselt ja kandvalt:** *“Korra kehtestamise õigus ei võimalda põhiõigusi piirata.”* Tähelepanuväärne on, et õiguskantsler tunnistab seal sõnaselgelt probleemi arusaadavust ning seda, et riik on ise teadvustanud vajadust seadust muuta — kuid see ei muuda järeldust: kehtiv õigus ei anna kohalikule omavalitsusele õigust selliste nõuetega määrust kehtestada. See on struktuurilt täpselt sama seisukoht, mida käesolev taotlus esitab TÜ juhendi suhtes: vajaduse olemasolu ei asenda seaduslikku alust. Rae Vallavolikogule adresseeritud ettepanekus <sup>8</sup> rõhutatakse, et jäätmehoolduseeskirja volitusnorm *“ei anna kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada ehitusprojektile sisulisi nõudeid ega siduda jäätmeõiendi esitamist kasutusloa taotlusega”* — volitusnormi esemelist ulatust ei saa avardada institutsionaalsele praktikale tuginedes.

**20.** Veelgi selgemalt on sama eristuse teinud õiguskantsler 16.04.2026 seisukohas. <sup>9</sup> Saue Vallavolikogu lasteaia kohatasu määruse suhtes, kus järelevalvemenetluse algatamisest keelduti. Seisukohas märgitakse, et *“kui kohalik omavalitsus maksab toetust või teeb oma elanikele soodustust vabatahtlikult, võib ta ise otsustada, kellele ja mis tingimustel seda võimaldatakse”*, ning selleks annab õiguse PS § 154 lõige 1 — kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Seisukoht eristab selgelt kahte olukorda: enesekorraldusõigus kehtib vabatahtlike soodustuste puhul, **kuid ei kehti põhiõiguste piiramise puhul — selleks on vajalik seaduslik alus.** See eristus on käesoleva asja jaoks otseselt kohaldatav: TÜ juhend ei kehtesta vabatahtlikku soodustust, **vaid siduva menetluse eksmatrikuleerimise ja töölepingu ülesütlemiseni ulatuvate tagajärgedega.**

**21.** Nende nelja järelevalveakti kandvaks printsibiiks on ühtne põhimõtete kogum, mida õiguskantsler on kohaldanud nelja erineva institutsionaalse kontekstini: täidesaatva riigivõimu asutuste hallatavale andmekogule, kohalikule omavalitsusele kes kehtestas arendajatele sotsiaalse taristu tasu ilma seadusliku aluseta, teisele kohalikule omavalitsusele kes sidus jäätmehoolduseeskirja ehitus- ja kasutusloa menetlusega, ning olukorrale kus enesekorraldusõigus sisuliselt kehtib. Põhiõiguste piirangute kehtestamiseks on vajalik volitusnormile vastav seaduslik alus; **volitusnormi esemelist ulatust ei saa avardada autonoomiale ega institutsionaalsele praktikale tuginedes; formaalse regulatiivse raami puudumisel ei saa põhiõigusi piiravat tegevust läbi viia.**

**22.** Käesoleva taotluse ese on nende juhtumitega sisuliselt analoogses struktuurses positsioonis, kuid põhiseaduslikult oluliselt problemaatilisem. Täitmisregistri puhul oli

---

<sup>7</sup> Õiguskantsleri veebileht, avalikud seisukohad: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2026-04/Ettepanek%20viia%20maarus%20kooskolla%20pohiseadusega.pdf>

<sup>8</sup> Õiguskantsleri veebileht, avalikud seisukohad: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2026-04/Ettepanek%20viia%20Rae%20valla%20jaatmehoolduseeskirja%20ehitusjaatmeid%20puudutavad%20satted%20kooskolla%20pohiseadusega.pdf>

<sup>9</sup> Õiguskantsleri veebileht, avalikud seisukohad: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2026-04/Lasteaia%20kohatasu%20suurus.pdf>

Riigikogu vähemalt seaduses sätestanud andmekogu enda ning andnud selle kehtestamiseks volituse; puudu oli üksnes põhimäärus. Jõelähtme ja Rae määrused olid vastu võetud formaalse normiloomemenetluse käigus volikogude määrustena, ehkki volitusnormi piire ületades. Käesolevas asjas puuduvad juhendi aluseks mõlemad — nii formaalne normiloomemeakt, mis juhendi kehtestaks, kui ka seaduse tasandi selge volitusnorm diskrimineerimisvaidluste menetlemiseks. Kui õiguskantsler on leidnud, et seaduses sätestatud andmekogu puhul põhimääruse puudumine ning volikogude määruste puhul volitusnormi ületamine rikuvad parlamendireservatsiooni põhimõtet ja õiguskindluse nõuet, siis olukord kus puuduvad nii seaduslik alus menetlemiseks kui ka formaalne akt kehtestamiseks, on sama põhimõtte kontekstis veelgi problemaatilisem.

- 23.** Täitmisregistri kaudu saadav pangakonto väljavõte riivab PS §-des 13, 14, 19 ja 26 tagatud õigusi. Jõelähtme ja Rae määruste sätted riivavad ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). TÕ juhendi alusel toimuva menetluse potentsiaalsed tagajärjed riivavad lisaks PS §-s 26 tagatud eraelu puutumatusle ka PS §-s 37 tagatud õigust haridusele ning PS §-s 29 tagatud õigust vabalt valida elukutset ja töökohta. Arvestades kohaldamisala ulatust ning võimalike tagajärgede pöördumatust, ei ole piirangu raskusaste käesolevas asjas väiksem kui eespool nimetatud juhtumites, vaid võrreldav või raskem.
- 24.** Täitmisregistri juhtumis tuvastas õiguskantsler, et järelevalve on sisuliselt asutuse enda käes ning väline kontroll puudub. Jõelähtme määruse puhul juhtis õiguskantsler tähelepanu sellele, et vald on jõupositsioonil ning ühtsete tingimuste kehtestamine määrusega kõrvaldab üksikjuhtumil tehtava otsuse põhjendamise kohustuse. TÕ juhendi puhul on menetluslik struktuur analoogne: ülikool on samaaegselt menetluse kehtestaja, kaebuse vastuvõtja, menetleja ja otsustaja, ning juhendi punkt 5.4 sulgeb ülikoolisese edasikaebamise tee. Välise järelevalve puudumine ei ole käesolevas asjas vähem oluline probleem kui nimetatud juhtumites — see on sama probleem, mis avaldub teises institutsionaalses kontekstis.
- 25.** Esitan eeltoodu põhjal, et õiguskantsleri 01.07.2025 kokkuvõttes, 14.04.2026 Jõelähtme ja Rae ettepanekutes ning 16.04.2026 Saue seisukohas väljendatud põhiseaduslikud järeldused ei ole piiratud konkreetsete institutsioonitüüpide kontekstiga. Need on üldised põhiseaduslikud printsiibid, mille õiguskantsler on erinevates järelevalveaktides selgelt sõnastanud. Nende printsiipide kohaldamine faktimustrile, mis on käesoleva asja puhul sisuliselt analoogne või põhiseaduslikult problemaatilisemgi, järgib üksnes seda järjepidevust, mida õiguskantsleri järelevalvefunktsiooni sisemine loogika eeldab.
- 26.** Ma ei väida, et õiguskantsler oleks oma varasema järelevalvepraktikaga formaalselt seotud samal viisil, nagu kohus on seotud pretsedendiga. Väidan tagasihoidlikumat, kuid piisavat: kui institutsioon on sõnastanud põhiseadusliku printsiibi üldistatavas vormis ühes või mitmes faktimustris, siis sama printsiibi mittekohaldamine teisele, struktuurselt

analoogsele faktimustrile nõuaks eraldi põhjendust, mis tooks välja, miks printsiibi kandvus on kitsam kui selle enda sõnastus viitas. Esialguses taotluses esitatud asjaolud, käesoleva täienduse punktides 2–7 esile toodud aspektid ning punktides 8–14 esitatud võrdlus näitavad, et sellist põhjenduslikku vahet käesoleva asja ja nimetatud järelevalveaktide vahel ei ole.

---

**27.** Käesoleva taotluse eesmärk ei ole seada kahtluse alla võrdse kohtlemise põhimõtete vajalikkust ülikoolides ega takistada diskrimineerimiskaebuste sisulist lahendamist. Eesmärk on vastupidine: et diskrimineerimise ja kiusamise juhtumeid saaks Tartu Ülikoolis menetleda õiguspäraselt, läbipaistvalt ja adressaatidele ettenähtavalt — seaduslikul alusel, formaalse aktiga kehtestatud reeglite järgi ning välise kontrolli võimalusega. Praegune olukord, kus menetlus toimub ilma seadusliku aluseta ja ilma formaalse kehtestamisaktita, ei kaitse kaebalust ega ka kaebajat: õiguslikult korrektne raamistik on see, mis annab menetluse tulemustele kehtivuse ja usaldatavuse. Seadusliku aluse loomine ja formaalse regulatsiooni kehtestamine ei ole takistus — see on eeldus, millele tugev ja kestev võrdse kohtlemise kultuur ülikoolis saab rajada.

Lugupidamisega

○

18.04.2026